



CONTENIDO

PRESENTACIÓN

Nashieli Ramírez Hernández

3

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

DERECHO HUMANO DE ASOCIACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS ARGENTINAS: DESAFÍO DEL 4TO LUSTRO DEL SIGLO XXI

The Right to Association of the Argentine Armed Forces: Challenge
of the 4th luster of the 21st Century

Annabella Sandri Fuentes

7

Y SI NO INTERDICCIÓN, ENTONCES ¿QUÉ? UNA APROXIMACIÓN PRÁCTICA A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CDPD EN MÉXICO

What happens after guardianship? A practical approximation to the CRPD
implementation in Mexico

Paula X. Méndez Azuela

27

PATRIMONIO BIOCULTURAL, POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS HUMANOS: EL CASO DEL PROGRAMA MODERNIZACIÓN SUSTENTABLE DE LA AGRICULTURA TRADICIONAL

Biocultural heritage, public policies and human rights: The case of the Sustainable
Modernization of Traditional Agriculture Program in Mexico

Francisco Xavier Martínez Esponda, Mariana Benítez Keinrad y Gisselle García Maning

54

EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA URBANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

The human rights approach in the urban policy of Mexico City

Ingrith G. Carreón Morales, Domitille Delaplace y Osiris Edith Marín Carrera

83

ENSAYO TEMÁTICO

DERECHO A VIVIR DE FORMA INDEPENDIENTE: ENCUENTROS, FAMILIAS Y DIÁLOGOS

Right to independent living: encounters, families and dialogues

Sandra Páramo Sánchez y Beatriz Noriega Luciano

110

PRODUCCIÓN EDITORIAL DE LA CDHDF

131

CONVOCATORIA

137



métodhos 13

Revista Electrónica de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la CDHDF

métodhos, Revista Electrónica de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), año 7, núm. 13, julio-diciembre de 2017, es una publicación semestral editada por la CDHDF a través del Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos (CIADH). Avenida Universidad 1449, colonia Pueblo Axotla, delegación Álvaro Obregón, 01030, México, D. F., tel.: (01 52) 55 52295600, ext.: 2208, <<http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx>>.

Reserva de Derechos al Uso Exclusivo núm. 04-2011-061509513000-203. ISSN 2007-2740, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Fecha de la última modificación: junio de 2015.

La finalidad de la revista es publicar temas de agenda e innovación en derechos humanos, para lo cual se recabarán artículos que reflejen los puntos de vista de personas investigadoras, docentes o estudiantes en la materia; por ello, las opiniones expresadas por las y los autores no reflejan la postura de la CDHDF. *métodhos* se dirige a las personas interesadas en el estudio, protección, promoción, difusión y defensa de los derechos humanos.

Los artículos que integran la revista *métodhos* son inéditos; son sometidos a un proceso de dictaminación mediante el sistema de arbitraje "ciego por pares" a través de dos árbitros especialistas en el campo que corresponda, y externos a la institución editora.

Comité editorial: Eva Alcántara Zavala, UAM Xochimilco (México); Ma. del Pilar Berrios Navarro, UAM Xochimilco (México); José Alfonso Bouzas Ortiz, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM (México); José Antonio Caballero Juárez, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (México); Nancy Carmona Arellano, CDHDF (México); Francisco Javier Conde González, CDHDF (México); Isaí González Valadez, FCPYS-UNAM (México); Domitille Marie Delaplace, CDHDF (México-Francia); Lawrence Salomé Flores Ayvar, Facultad de Derecho-UNAM (México); y Valeria López Vela, Centro de Derechos Humanos de la Universidad Anáhuac del Sur (México).

Editor responsable: Francisco Javier Conde González. Editora adjunta: Domitille Marie Delaplace. Coordinación editorial: Nancy Carmona Arellano y Daniel Castrejón Olvera. Corrección de estilo y revisión de pruebas: Karina Rosalía Flores Hernández. Diseño y formación: Ana Lilia González Chávez. Cuidado de la edición: Karina Rosalía Flores Hernández. Desarrollo web: Jorge Cordero Pérez.

Para visualizar la versión completa de la Convocatoria y de la Política Editorial de la revista electrónica *métodhos* consulte la página web <<http://revistametodhos.cd hdf.org.mx>> y para el envío de artículos o mayor información comuníquese al teléfono 52295600, ext. 2208, o escriba al correo electrónico <revistametodhos@cd hdf.org.mx>.

Indexada en:



La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal autoriza a toda persona interesada el reproducir total o parcialmente el contenido e imágenes de la publicación, siempre que en su utilización se cite invariablemente la fuente correspondiente.

Presentación

Nashieli Ramírez Hernández*

* Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.



métodhos 13

Revista Electrónica de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la CDHDF
Julio-diciembre de 2017

Las atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) no se limitan a la protección de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan por la Ciudad de México, sino que también tiene la obligación de difundirlos entre la población y las autoridades. Promover los derechos humanos es una de las estrategias más efectivas para generar un contexto social e institucional en el que progresivamente se logre su respeto y realización plena, previniendo su violación.

De manera continua, la CDHDF ha desplegado estrategias encaminadas a promover los derechos humanos, entre las que destaca la edición semestral de *métodhos*. Revista Electrónica de Investigación Aplicada en Derechos Humanos. Una de las ventajas de contar con un instrumento de difusión de estas características es que, en un primer momento, fomenta la generación de conocimiento que analiza profundamente una situación particular desde los derechos humanos, para después ponerlo al alcance de cualquier persona con acceso a internet con el fin de ampliar la discusión y de que se promueva este paradigma.

En esta edición me complace informar que *métodhos* se encuentra formalmente indexada tanto en el Sistema regional de información en línea para revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (Latindex), como en el sistema Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE). Para ser incluida en estos índices, la revista fue sometida a un proceso de evaluación en el que se calificaron criterios de calidad, presentación, gestión y política editorial, así como de contenido. En ese sentido, es posible afirmar que la calidad de las investigaciones contenidas en esta revista ha logrado ser avalada por terceras entidades.

En este número 13 se presentan cuatro trabajos de investigación y un ensayo temático. En el texto “Derecho humano de asociación de las fuerzas armadas argentinas: Desafío del 4º lustro del siglo XXI” se analiza un problema de gran trascendencia en las sociedades contemporáneas: la conciliación de los derechos laborales y gremiales de quienes forman parte de las fuerzas armadas con los intereses y objetivos gubernamentales en materia de seguridad. Este escrito propone

algunas respuestas a partir de las tensiones existentes entre el derecho humano de asociación con fines sindicales y las facultades de regulación del Estado.

El artículo “Y si no interdicción, entonces ¿qué? Una aproximación práctica a la implementación de la CDPD en México” atiende problemáticas relacionadas con las personas con discapacidad, a partir del contenido de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que establece el derecho de igualdad ante la ley, de lo que deviene la necesidad de garantizar el derecho a la capacidad jurídica de todas las personas con discapacidad. Así, se identifican los contenidos mínimos que debe incluir un modelo propio de apoyo en el ejercicio de la capacidad jurídica, lo que evidencia que la figura del estado de interdicción mexicano vulnera el derecho a la capacidad jurídica reconocida en la Convención.

En el trabajo intitulado “Patrimonio biocultural, políticas públicas y derechos humanos: El caso del Programa Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional” se repasa el conflicto entre los derechos de los pueblos indígenas/campesinos y los intereses del Estado mexicano. Para ello, se vale del concepto de *patrimonio biocultural*, que se refiere a la interpenetración entre estos pueblos y los recursos naturales, ecosistemas y territorios donde se han asentado. Al mismo tiempo, alerta sobre las políticas públicas que las autoridades mexicanas han adoptado desde hace varias décadas, formuladas a partir de una perspectiva cultural moderna-occidental, que se enfoca principalmente en intereses económicos.

Enseguida, en “El enfoque de derechos humanos en la política urbana de la Ciudad de México” se contrastan las afectaciones a la calidad de vida de la población, tales como el crecimiento desordenado, la falta de satisfacción del interés público y la exclusión social, con principios como la gobernanza urbana, la gestión democrática de la ciudad, el acceso a la justicia y la función social de la ciudad; a partir de la revisión de quejas y el estudio de instrumentos recomendatorios de la CDHDF. El artículo expone la importancia de adoptar un enfoque en que se coloque a las personas en el centro de la planeación urbana y se eviten condiciones de desigualdad y discriminación en el acceso a los servicios públicos, sociales y culturales, y se protejan el medio ambiente, las zonas patrimoniales y los espacios abiertos.

Finalmente, en el ensayo temático “Derecho a vivir de forma independiente: Encuentros, familias y diálogos” se estudian tanto los principales elementos que conforman el derecho a una vida independiente, como las políticas públicas implementadas en la Ciudad de México, para luego contrastarlo con una experiencia de trabajo con madres, padres y familiares de personas con discapacidad auditiva.

En el presente número también se reseñan dos de las últimas publicaciones generadas por el Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de esta Comisión: la *Propuesta general*

*1/2016 sobre calidad del aire y derechos humanos y el Informe especial. El trabajo informal en el espacio público de la Ciudad de México. Un análisis desde la perspectiva de derechos humanos; asimismo, se reseña el libro *Los invisibles: niñas, niños y adolescentes en situación de calle en la Ciudad de México*, una coedición con la Universidad Autónoma de Aguascalientes, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.*

Nashieli Ramírez Hernández
Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

INVESTIGACIÓN

Derecho humano de asociación de las fuerzas armadas argentinas: Desafío del 4to lustró del siglo XXI

The Right to Association of the Argentine Armed Forces: Challenge of the 4th luster of the 21st Century

Annabella Sandri Fuentes*

Ministerio de Defensa de la Nación
Buenos Aires, Argentina
annabella.sandri@gmail.com

Recibido: 13 de septiembre de 2017

Dictaminado: 25 de noviembre de 2017

* Abogada por la Universidad de Buenos Aires (UBA), magíster en Derechos Humanos y Democratización para América Latina y el Caribe por la Universidad Nacional de San Martín. Ha sido jefa de Trabajos Prácticos en materia de Derecho Internacional Público, Cátedra G. Napolitano de la Facultad de Derecho en la UBA, y asesora legal del Ministerio de Defensa de la Nación. Tiene experiencia docente en derechos humanos y derecho internacional humanitario en la Escuela Superior de Guerra Conjunta, así como en el Seminario en Derecho internacional humanitario de la Maestría en Defensa Nacional de la Escuela de Defensa Nacional.

La opinión expresada en este texto es responsabilidad exclusiva de la autora, por lo que no refleja necesariamente la postura de las instituciones en las que colabora.



Resumen

El trabajo aborda un estudio acerca del derecho humano de asociación y reunión con fines sindicales del personal de las fuerzas armadas, considerando las tensiones fácticas que se presentan en Argentina como en otros países. Para ello puntualiza el alcance del estándar de protección de estos derechos, principalmente en el sistema interamericano. Asimismo, describe su aplicación normativa en el sistema interno argentino, planteando los desafíos que se presentan para Argentina como para toda la región latinoamericana. Finalmente, se exponen como conclusiones posibles soluciones a los desafíos presentes para los funcionarios públicos.

Palabras claves: derecho humano de asociación, reunión, sindicatos, fuerzas armadas, democracia.

Abstract

This paper tackles a study of the right of association and trade union relating to the personnel of the Armed Forces, in special consideration of the factual tensions that exists in Argentina as well as in other countries. In this order, the article analyses the standard of protection of those rights, especially in the Inter-American System. It describes how these human rights standards apply in Argentine, emphasizing the challenges that are present for the Latin American region. Finally, the conclusion expresses possible solutions that governments can apply to present challenges.

Keywords: right to association, assembly, labor union, army forces, and democracy.

Sumario

I. Introducción; II. Regulaciones al ejercicio del derecho de reunión y asociación del personal de seguridad, según el derecho internacional de los derechos humanos; III. Los derechos de reunión y asociación del personal militar en el derecho interno argentino; IV. Conclusiones; v. Bibliografía.

I. Introducción

El 11 de abril del 2017, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) de Argentina, máximo tribunal, resolvió el caso Sindicato Policial Buenos Aires c/Ministerio de Trabajo s/Ley de Asociaciones Sindicales, que refleja el reclamo del Sindicato Policial de Buenos Aires para obtener personería jurídica gremial, en donde entra en pugna el alcance del derecho humano de asociación con fines sindicales de las fuerzas de seguridad y la facultad de regulación de tal derecho por parte del Estado.¹

Pero este no es el primer acto que evidencia el reclamo de asociación con fines sindicales de los miembros responsables del uso monopólico de la fuerza en la República Argentina. En rigor, y a diferencia del caso precedente que refiere a miembros de la Policía amparados por la Ley núm. 24.059 de Seguridad Interior,² otros integrantes de las fuerzas públicas argentinas han realizado manifestaciones en este sentido.

Así, durante octubre de 2012, la policía militarizada perteneciente a la Prefectura Naval Argentina y la Gendarmería,³ ambos regulados por la mencionada Ley de Seguridad Interior y dependientes del Ministerio de Seguridad, aunque responsables disciplinariamente ante el Sistema de

¹ La CSJN interviene como tribunal de alzada, rechazando el reclamo de los demandados, luego de la sentencia emitida por la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (sentencia definitiva núm. 72667, de 2010), quien resuelve autorizar el otorgamiento de personería jurídica y su posterior inscripción como gremio al Sindicato Policial Buenos Aires.

² Ley 24.059, artículo 2º: “A los fines de la presente ley se define como seguridad interior a la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”.

³ *Ámbito Financiero*, “Gendarmería se plegó al reclamo de Prefectura y el Gobierno negocia una solución”, 3 de octubre de 2012, <http://www.ambito.com/657068-gendarmeria-se-plego-al-reclamo-de-prefectura-y-el-gobierno-negocia-solucion> (fecha de consulta: 31 de mayo de 2016).

Disciplina Militar –Ley 26.394, anexo IV–, iniciaron distintos reclamos salariales en diversas regiones del territorio argentino, mediante el ejercicio de *huelga* al concentrarse frente a los edificios donde operan las autoridades de dichas fuerzas, uniformados, junto a la concreción de distintas movilizaciones en las que incitaron el acompañamiento de la población civil, con hasta la amenaza de acuartelamiento.⁴

De igual manera, miembros de la fuerza armada argentina, regulados por la Ley 23.554 de Defensa Nacional,⁵ dependientes del Ministerio de Defensa y responsable ante el Sistema de Justicia Militar Ley 26.394, se unieron el 3 de octubre de 2012 a los reclamos precedentes, al realizar una protesta social ante el Edificio Libertad, inmueble en donde operan las principales oficinas de la armada argentina.⁶ El reclamo versó principalmente sobre cuestiones salariales.

Particularmente, el 3 de octubre de 2012 es simbólicamente la fecha reconocida por un grupo de suboficiales de la armada argentina como el hito que visibilizó el interés de asociación con el fin de efectuar reclamos institucionales colectivos con expectativas de generar modificaciones en sus derechos laborales como miembros de la armada argentina.

De allí que este grupo de miembros activos de las fuerzas armadas crearan la Asociación de Suboficiales de las Fuerzas Armadas OCT3,⁷ que fue presentada públicamente el 3 de octubre de 2014 en el Hotel Bauen, en donde manifestaron expectativas de agremiación.⁸ A esta asociación le fue otorgada *personería jurídica* por la Inspección General de Justicia, entidad dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, cuyo objetivo es registrar a las entidades societarias.

Comparativamente, en España existe la Asociación Unificada de Militares Españoles (AUME), conformada por militares en actividad, la cual se encuentra sometida a distintas regulaciones por parte del Ministerio de Defensa de ese país. Por ejemplo, para la celebración de reuniones en las

⁴ *La Nación*, “El Reclamo de Prefectura y Gendarmería se extiende al interior del país”, 3 de octubre de 2012, <http://www.lanacion.com.ar/1513904-se-extiende-al-interior-del-pais-el-conflicto-gendarmes-protestan-ahora-en-cordoba> (fecha de consulta: 31 de mayo de 2016).

⁵ Ley 23.554, artículo 2º: “La Defensa Nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las fuerzas armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes”.

⁶ *Infobae*, “Un Grupo de Suboficiales de la Armada se sumó a los reclamos”, 3 de octubre de 2012. <http://www.infobae.com/2012/10/03/673896-un-grupo-suboficiales-la-armada-se-sumo-los-reclamos> (fecha de consulta: 31 de mayo de 2016).

⁷ Véase página web de la Asociación de Suboficiales de las Fuerzas Armadas OCT3, <http://www.asffaa.org.ar/about.html> (fecha de consulta: 31 de mayo de 2016).

⁸ *Perfil*, “Sectores militares avanzan con su propio gremio de la mano de Micheli”, 3 de octubre de 2014, <http://www.perfil.com/politica/Sectores-militares-avanzan-con-su-propio-gremio-de-la-mano-de-Micheli-20141012-0017.html> (fecha de consulta: 31 de mayo de 2016).

unidades militares se establece el requisito previo de la autorización del jefe de la misma. La contracara de la adopción de estas medidas de regulación es que una vez puestas en circulación, éstas son discutidas por la propia AUME, ante las autoridades superiores, y en caso de no resolverse el conflicto derivan en la intervención del Poder Judicial de España.⁹

Las fuerzas armadas de Alemania cuentan con la asociación *Deutscher BundeswehrVerband e.V.* (en español, Asociación Federal de las Fuerzas Armadas de Alemania).¹⁰ Esta asociación fue fundada en 1956 por miembros de las fuerzas en actividad y funciona dentro de la institución gubernamental con el objetivo de representar sus intereses, principalmente laborales y económicos. En 2009 la asociación contaba con 200 000 miembros. Su organización interna es democrática y está basada en el voto, es decir, no responde a los criterios jerárquicos de obediencia y comando, propios de las instituciones castrenses. Además, es financieramente independiente —se costea con los aportes que efectúan sus asociados— y no tiene orientación política partidaria. Inclusive ofrece patrocinio legal en caso de conflictos judiciales contra el Ministerio de Defensa de Alemania. En conclusión, la existencia de esta asociación se fundamenta en respetar el derecho de asociación de los integrantes de las fuerzas armadas, equiparando el alcance de este derecho con el que tienen las personas civiles.

En relación con la República Argentina, recientemente el Ministerio de Defensa ha sido consultado por un grupo de las fuerzas armadas sobre la tensión existente entre el derecho de asociación con fines sindicales de los miembros de las fuerzas armadas y el consecuente derecho de regulación del Estado en torno al ejercicio de este derecho humano. La resolución del caso administrativo aún se encuentra pendiente.

En consecuencia, y a raíz de estos hechos notorios, surgen las siguientes inquietudes: ¿Cuál es el alcance del derecho humano de asociación con fines sindicales del personal militar en actividad de las fuerzas armadas argentinas? ¿Qué facultades tiene el Estado para regular este derecho según los estándares del derecho internacional de los derechos humanos? Ante la necesaria democratización de las instituciones en el siglo XXI ¿qué respuesta institucional se debe brindar a los reclamos laborales del personal de las fuerzas armadas?

De este modo, el presente texto tiene como objetivo adelantar posibles respuestas a estas inquietudes, evidenciando las existentes tensiones entre el derecho humano de asociación con fines

⁹ *Teineresa.es*, “Militares. Restricción de asociación de las Fuerzas Armadas”, Política, 18 de septiembre de 2015, http://www.teineresa.es/politica/MILITARES-RESTRICCION-ASOCIACION-FUERZAS-ARMADAS_0_1432657537.html (fecha de consulta: 31 de mayo de 2016).

¹⁰ En inglés, German Federal Armed Forces Association.

sindicales de los miembros activos de las fuerzas armadas en Argentina, las facultades de regulación por parte del Estado argentino y la posibilidad de visibilizar canales existentes que pueden resolver los reclamos en materia de derechos sociales y económicos del personal militar, para encontrar una alternativa posible de resolución.

II. Regulaciones al ejercicio del derecho de reunión y asociación del personal de seguridad, según el derecho internacional de los derechos humanos

Los derechos humanos de reunión y asociación están reconocidos en distintos instrumentos internacionales, tales como: la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), artículos 15 y 16; el Pacto Internacional Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), artículo 8º, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), artículo 22; la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), artículo 20; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH), artículo XXII. En términos del artículo 75, numeral 22, de la Constitución Nacional de Argentina, todos estos tratados tienen jerarquía constitucional.

El artículo 16 de la CADH dispone en su numeral 1 que todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole; no obstante, en su numeral 3 reconoce que lo dispuesto allí no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía. En igual sentido lo dispone el artículo 8º, numeral 2, del PIDESC, como el artículo 22 del PIDCP.

Este grupo de derechos humanos, de reunión y asociación, han sido nominados como derechos de *primera generación*, clasificación con la cual discrepamos en el entendimiento de que no es posible caracterizar a los derechos humanos en primera, segunda o tercera generación, principalmente porque ello podría confundir sus niveles de exigencia y efectividad. Por el contrario, los derechos humanos existen como un cuerpo integrado de derechos que irrumpen en el plano internacional en el mismo momento y que, en su totalidad, generan idénticas obligaciones para los Estados.¹¹

Asimismo, por una parte, la doctrina ha interpretado a los derechos de asociación y reunión en suma con el derecho a la libertad de expresión, como integrantes de los derechos políticos en un

¹¹ Mónica Pinto, *Temas de derechos humanos* (Buenos Aires: Editores del Puerto, 2009), 56-57.

sentido amplio del término. Incluso, se ha asociado el derecho de asociación con la libertad de expresión, este último reconocido en la CADH, artículo 13; el PIDCP, artículo 19; la DADDH, artículo IV; la DUDH, artículo 19. Este derecho ha sido determinado por el sistema interamericano de protección de los derechos humanos como piedra angular de la democracia, a través de la cual se canaliza el ejercicio de la huelga.¹²

Por otra parte, otros autores han avalado un sentido estricto del concepto, entendiendo a este último (democracia) como el derecho a participar en las elecciones, a actuar en forma directa en la gestión de la *res publica* y el derecho de acceder a funciones públicas, encuadrándolo dentro de los artículos 25 del PIDCP y 23 de la CADH.¹³

Independientemente del criterio seleccionado en el presente análisis, el eje de su tratamiento por los tribunales argentinos en el caso particular ha sido desde un sentido restrictivo, tomando en consideración en específico el alcance del derecho de reunión y asociación del personal de las fuerzas de seguridad, con independencia de su posible relación con el ejercicio de otros derechos humanos.

Al mismo tiempo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) determinó en el Caso Escher y otros *vs.* Brasil que

el artículo 16.1 de la Convención Americana establece que quienes están bajo la jurisdicción de los Estados Partes tienen el derecho de asociarse libremente con otras personas, sin intervención de las autoridades públicas que limiten o entorpezcan el ejercicio del referido derecho. Se trata, pues, del derecho a agruparse con la finalidad de buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar dicha finalidad.¹⁴

No obstante, la Corte IDH destacó que la misma CADH

reconoce que el derecho de asociarse libremente puede estar sujeto a restricciones previstas por ley, que persigan un fin legítimo y que, en definitiva, resulten necesarias en una sociedad democrática. En ese sentido, el sistema

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Kimel *vs.* Argentina (Fondo, Reparaciones y Costas)”, Sentencia del 2 de mayo de 2008, serie C, núm. 177, párr. 15.

¹³ Cecilia Naddeo, “Recepción de estándares internacionales en materia de derechos políticos”, en *Aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local*, compilado por Víctor Abramovich, A. Bovino y Christian Courtis, 886 (Buenos Aires: Editores del Puerto, 2007).

¹⁴ Corte IDH, “Caso Escher y otros *vs.* Brasil (Fondo, Reparaciones y Costas)”, Sentencia del 6 de julio de 2009, serie C, núm. 200, párr. 170.

establecido por la CADH resulta equilibrado e idóneo para armonizar el ejercicio del derecho de asociación con la necesidad de prevenir e investigar eventuales conductas que el derecho interno califica como delictivas.¹⁵

En otras palabras, el derecho de asociación puede regularse, y el incumplimiento de esta conducta puede ser pasible de sanción.

De este modo, y en general, el ejercicio de los derechos humanos puede ser regulado, es decir, restringido. Ello en tanto cumplan con ciertos requisitos, tales como: *i*) que la restricción se encuentre dispuesta en una ley previa. Incluso, en situaciones en las que se requiere mayores escrutinios, se entiende por *ley* únicamente a la dictada por el parlamento; *ii*) que responda a un objeto y fin determinado; *iii*) que sea necesario en una sociedad democrática.¹⁶

Así, en circunstancias excepcionales, el ejercicio de ciertos derechos humanos puede ser suspendido y/o limitado sólo de manera temporal. Específicamente, el artículo 27 de la CADH recepta esta regla y, a su vez, determina la existencia de un núcleo duro de derechos humanos, cuyo ejercicio no puede ser suspendido aun en situaciones extremas, como conflicto armado, peligro público u otras emergencias. Dentro de este núcleo duro de derechos humanos no se encuentra el derecho de asociación y reunión.

De esta forma, los derechos de reunión y asociación se encuentran entre los derechos cuyo ejercicio puede ser regulado por los Estados, e incluso su práctica puede ser temporalmente restringida durante situaciones extremas. En otras palabras, el ejercicio de los derechos humanos de asociación y reunión no es absoluto, dado que únicamente un núcleo duro de derechos humanos –tales como el derecho a la vida, la integridad personal, la prohibición de la esclavitud y servidumbre, las garantías judiciales, entre otros– son imposibles de ser sometidos a restricción alguna por parte del Estado o de terceros, ni aún en situaciones excepcionales.

No obstante, en lo que refiere al particular tema de estudio, el alcance del derecho humano de asociación para el personal de las fuerzas de seguridad ha sido limitado textualmente por los mismos tratados internacionales sobre derechos humanos, como ya lo mencionamos. Incluso, por ejemplo, el artículo 8º del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como Protocolo de San Salvador, determina que el derecho sindical puede estar sujeto a limitación y, específi-

¹⁵ Corte IDH, “Caso Escher y otros vs. Brasil (Fondo, Reparaciones y Costas)”, párr. 173.

¹⁶ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-6/86, La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 9 de mayo de 1986, párrs. 22-28.

camente señala que “los miembros de las fuerzas armadas y de policía, al igual que los de otros servicios públicos esenciales, estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley”.

En igual sentido, el Convenio núm. 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre Libertad Sindical y Protección a los Derechos del Sindicalismo, en aprobación de los convenios sobre Abolición de Trabajos Forzosos y sobre Protección e Integración de la Población Indígena, Tribales y Semi-tribales en Países Independientes –adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo, y adoptado por la Ley 14.932– disponen en su artículo 9º que “la legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente Convenio”.

Más aún, el Convenio núm. 144 de la OIT, relativo a la Ratificación del Convenio 154 sobre el Fomento de la Negociación Colectiva, aprobado en Argentina por la Ley 23.544 y publicado en el *Boletín Oficial* del 15 de enero de 1988, contiene la siguiente reserva efectuada por el Estado de la República de Argentina:

“La República Argentina declara que el Convenio 154 sobre el fomento de la negociación colectiva”, adoptado por la conferencia general de la Organización Internacional del Trabajo el día 19 de junio de 1981, no será aplicable a los integrantes de sus fuerzas armadas y de seguridad, en tanto que, en el ámbito de la administración pública, se hará efectivo en oportunidad de entrar en vigencia la nueva legislación que regulará el desempeño de la función pública, en la cual se fijarán las modalidades particulares para la aplicación del aludido convenio, que será considerado por el Honorable Congreso de la Nación en el término de trescientos sesenta y cinco (365) días computados a partir de la promulgación.

En consecuencia, la República Argentina tiene la facultad de regular el alcance del ejercicio del derecho de asociación y de reunión, ello incluso en cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas, siempre que se respete el estándar de protección de estos derechos.

Por lo tanto, el estándar internacional de protección de los derechos humanos permitiría al Estado la regulación del derecho de asociación y reunión de los miembros de las fuerzas de seguridad. No obstante, ¿cómo canalizarían los miembros de las fuerzas sus reclamos sobre sus derechos sociales y económicos? Si es que utilizan el sistema judicial, de forma individual, ¿no se estaría ante una sobre carga de demanda sobre este poder, lo que podría llevar años de resolución, manteniendo una situación constante de inconformidad?

Más aún, deberíamos considerar cómo se equilibra esta situación en la región con el antecedente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) contra Francia, de 2014, quién resolvió que era contraria a la Convención Europea de Derechos Humanos la prohibición general de los

sindicatos de las fuerzas armadas francesas. En este caso, el TEDH instó a Francia a que institucionalice un sistema que garantice, al menos de forma mínima, el ejercicio del derecho de asociación con fines sindicales de sus fuerzas de seguridad. Quizás una alternativa para estos Estados europeos sería el modelo alemán, es decir, la creación de una asociación gubernamental democrática interna de las Fuerzas, a la que puedan adherirse voluntariamente las personas interesadas.¹⁷

No obstante, ¿cuál sería el modelo indicado para América Latina, considerando nuestra muy diferente historia con Europa? ¿Cómo podrían las fuerzas armadas de nuestros Estados poseer una vía que canalice sus reclamos por derechos sociales como económicos, sin convertirse en una estructura que permita la utilización de la huelga como canal de reclamo, irrumpiendo con el principio de verticalidad y jerarquía propios del sistema castrense? Estas inquietudes son un desafío a resolver durante la finalización de este cuarto lustro del siglo XXI, no obstante, a continuación desarrollaremos el estado del arte de la situación actual en Argentina.

III. Los derechos de reunión y asociación del personal militar en el derecho interno argentino

A partir de las reformas introducidas por el Ministerio de Defensa de la Nación en 2008, en un proceso de democratización de las fuerzas armadas, materializado con la sanción y promulgación de la Ley 26.394, se construye un andamiaje interpretativo de la noción de fuerzas armadas en tanto se modifica la situación del personal militar y se le entiende como un *ciudadano de uniforme*, o *ciudadano soldado*. En otras palabras, se entiende que existe una continuidad entre la vida militar y la vida civil –contemplado no ya como una situación de excepción o de diferencia en la naturaleza profesional, sino meramente de grado–, existiendo un piso común de derechos entre ambos.

Asimismo, se crea la Dirección Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Defensa que, entre otras facultades, tiene competencia para resolver reclamos administrativos efectuados por el personal militar y civil de la Defensa cuando el objeto sea una posible violación a derechos humanos.¹⁸ Un caudal importante de estos reclamos es sobre presuntas violaciones a derechos sociales como económicos del personal militar. Asimismo, a lo largo del territorio nacional y con ubicación en las distintas bases militares, se crean las Oficinas de Género, integradas por personal civil y militar, que dan respuesta a distintos reclamos vinculados con los derechos humanos.

¹⁷ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Caso Matelly v. France* (Application núm. 10609/10, Strasborug), 2 de octubre de 2014, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-146695"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{) (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2017).

¹⁸ Decreto 1451/2008 y Decreto 721/2016.

Sin embargo, en atención a la existente distinción de grados ajustados a la profesión militar, se mantienen ciertas particularidades y características propias que conllevan a que esta pueda estar sometida a ciertas reglamentaciones e incluso restricciones que al resto de profesionales civiles. En otras palabras, “es necesario que los ciudadanos que optan por la profesión militar sepan, de antemano, que el ejercicio de sus derechos políticos o de sus derechos de asociación, particularmente de asociación sindical y de huelga, se encuentran fuertemente restringidos”.¹⁹

Al analizar distintas normas internas de la República Argentina que regulan el accionar del personal militar –en actividad como retirado– se puede advertir que existe una estructura legal que contiene el alcance del derecho de asociación y reunión, principalmente con fines sindicales, de los miembros de las fuerzas armadas y sus consecuentes faltas disciplinarias, como penales, por su incorrecto ejercicio.

Así, en primer lugar, la Ley de Personal Militar núm. 19.101 (1971), en sus artículos 6º al 9º, regula específicamente los deberes del personal militar en actividad y en situación de retiro. De este modo, el artículo 7º, numeral 1, consigna el deber para el personal militar de sujeción a la jurisdicción militar y disciplinaria; el artículo 7º, numeral 5, indica la imposibilidad de los militares en actividad de aceptar o desempeñar funciones públicas electivas y el artículo 7º, numeral 6, determina el deber de no participación directa o indirectamente en las actividades de los partidos políticos.

En segundo lugar, la Armada, la Fuerza Aérea y el Ejército se dan a sí mismos reglamentos que interpretan y amplían la Ley de Personal Militar analizada en el párrafo precedente, en atención a las necesidades y los funcionamientos propios de cada Fuerza.

De esta manera, el Reglamento para el Ejército de la Ley núm. 19.101, tomo 1, Cuadro Permanente y de Reserva, en sus artículos 13, 18 y 19 determina las actividades que no podrán realizar sus miembros, con o sin autorización. Por consiguiente, el artículo 13, numeral 1, establece que el cuadro permanente no podrá, sin la autorización de autoridad competente, “prestar servicios, remunerados o no, asociarse, dirigir, administrar, asesorar, patrocinar o representar personal físico o jurídico que gestione o explote concesiones de la Administración Pública Nacional, Provincial, o Comunal o de las Fuerzas Armadas, o que sean proveedoras o contratistas habituales de las mismas”.

¹⁹ Ramiro Riera, *El nuevo Sistema de Administración de Justicia Militar a partir de la Ley Nacional núm. 26.394* (Buenos Aires: Ministerio de Defensa, 2014), 37.

Del mismo modo, el artículo 19, numerales 1, 2 y 3, de este instrumento prohíbe al personal militar del Ejército en actividad estar afiliado, actuar o participar en partidos políticos, juntamente con ocupar cargos directivos o asumir representaciones en agrupaciones de índole política. Excepcionalmente, el artículo 18, numerales 1 y 2, dispone que el personal militar en actividad podría desempeñar funciones públicas, aunque no electivas, cuando sea designado para ello por el Poder Ejecutivo Nacional u otras autoridades competentes, previa autorización del jefe del Estado Mayor General del Ejército.

El Reglamento General del Servicio Naval (R.G.-1-003)²⁰ determina en su artículo 11.301.018 que se deberá pedir autorización para desempeñar tareas, funciones o empleos ajenos a las actividades de la Armada, la que tendrá carácter transitorio. Más aún, el artículo 11.301.058 hace referencia a la constitución de asociaciones en los siguientes términos:

El Personal Militar tiene derecho a constituir asociaciones que tengan objeto estimular el estudio, estrechar vínculos de compañerismo y de amistad, contribuir al bienestar de los asociados y el desarrollo de la cultura física, como también aquellas que tengan fines patrióticos o tiendan al engrandecimiento de la Armada. Cuando personal en actividad proyecte la constitución de una de estas sociedades, deberá solicitar permiso al Estado Mayor General de la Armada, indicando el fin que se propone.

Asimismo, el Reglamento General para la Administración del Personal de la Armada (R.A.-6-004)²¹ dispone en su artículo 1.1.02.07 normas para ejercer actividades ajenas a las militares (actividades privadas, libre ejercicio de la profesión y dictar cátedras), conjuntamente con el Reglamento para la Administración del Personal de la Armada (R.A.-6-004),²² que en su artículo 1.2.02.04 detalla las normas para ejercer actividades ajenas a las militares, tales como actividades privadas, libre ejercicio de la profesión y dictar cátedras.

En tales casos, los artículos 1.1.02.07 y 1.2.02.04 determinan que el militar perteneciente a la Armada suscribirá y elevará la solicitud de autorización vía comando a su superior inmediato, quien a su vez la elevará al director de personal de la Armada, con carácter público, en consideración de lo establecido en la Ley 19.101. Las pautas que serán tenidas en cuenta para la autorización son: *i)* que no resulte contrario a los intereses de la Armada, *ii)* que no signifique un menoscabo a la jerarquía o función militar, *iii)* que no tenga relación con una prestación de servicios a la institución, *iv)* que no vulnere lo dispuesto respecto a las incompatibilidades vigentes con el desempeño

²⁰ Reglamento General del Servicio Naval (R.G.-1-003), tomo 1 del Servicio en General, 3ª edición, 1986.

²¹ Reglamento General para la Administración del Personal de la Armada (R.A.-6-004), título 1, volumen 1, para el Personal Militar de Oficiales, 20ª edición, 2011.

²² Reglamento para la Administración del Personal de la Armada (R.A.-6-004) título 1, volumen 2, para el Personal Militar de Suboficiales, 1º edición, 2012.

de cargos públicos o empleo públicos, *v*) que no podrá usar en las mismas el uniforme y título del grado, salvo que cuente con autorización expresa, *vi*) que no vulnere lo dispuesto respecto a las incompatibilidades y/o conflictos de intereses para el personal militar.

Incluso, la solicitud deberá contener nombre de la entidad, razón social, rubro, lugar y domicilio en donde se desempeñará; tareas, función y empleo a desempeñar (con aclaración del nivel de detalle); indicación de la relación de dependencia; horario a cumplir; si es rentado u honorario, entre otros aspectos. Por añadidura, la autorización brindada podrá ser anulada en cualquier momento, cuando a juicio de la autoridad que la concedió se considere que las tareas inicialmente autorizadas afectan las actividades del servicio y/o intereses de la Armada.

Asimismo, el Reglamento del Régimen del Servicio para la Fuerza Aérea (RAG 11) expone en los párrafos 712 al 715 que dentro de las *actividades no autorizadas* se encuentran las actividades políticas y la integración de logias. Igualmente, en los párrafos 717 al 734 se regula el actuar del personal militar en lo relativo a las relaciones con asociaciones y autoridades y en los párrafos 735 al 737 se establecen las actividades ajenas a las específicas militares.

De esta manera, el párrafo 717 dispone que

las asociaciones militares de la fuerza aérea ofrecen ventajas individuales y colectivas, por cuanto contribuyen eficazmente a fomentar la cultura profesional y el sentimiento de camaradería, como también a propender los diversos medios al mayor bienestar de los asociados. no obstante, ellas pueden resultar inconvenientes cuando llegan a desviarse de sus verdaderas finalidades, pretendiendo influenciar o crear estados de opinión desfavorables para la buena marcha de la institución.

Consecuentemente, el párrafo 718 indica que “aunque estas asociaciones son instituciones de carácter privado, están sujetas a un régimen y a la acción fiscalizadora de superioridad; ya que el militar está sujeto al control del superior no sólo en las funciones del servicio, sino también en aquellos actos de orden privado que, directa o indirectamente, puedan afectar a la disciplina”.

Además, el párrafo 720 dispone que “ninguna asociación militar de la Fuerza Aérea podrá constituirse definitivamente sin que sus estatutos hayan sido previamente adoptadas por el Jefe del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea, cualquier modificación a introducir en los mismos motivará una nueva autorización”. A continuación, el párrafo 721 establece que:

A las asociaciones constituidas por Personal Militar de la Fuerza Aérea en actividad, no les será permitido dirigirse a los poderes públicos en nombre o interés de los asociados, gestionando beneficios de carácter particular

o colectivo. Tampoco podrán hacer presentaciones o peticiones a las autoridades de la Institución, por asuntos relacionados con el servicio o con la situación personal.

Finalmente, el párrafo 726 determina que “sin perjuicio de las sanciones disciplinarias que deberán imponerse a todos aquellos declarados responsables por las infracciones cometidas, el Jefe de Estado Mayor General podrá cuando lo considere conveniente disponer la inmediata disolución de toda asociación, retirándole la autorización concedida”.

A modo de síntesis, las normas internas que regulan y limitan el alcance del derecho de asociación y reunión del personal militar²³ determinan que: *i)* hay ciertas actividades públicas que están totalmente prohibidas, como es la filiación política; *ii)* otras actividades públicas, como las de asociación y reunión requieren de previa autorización para su ejercicio y deberán tener carácter transitorio; *iii)* la asociación no debe actuar en contra de los intereses de la institución; y *iv)* las actividades de la asociación como del individuo participante en ésta son sujetas a control por parte de la autoridad militar, que incluso puede disponer su disolución.

Asimismo, la Auditoría General de las Fuerzas Armadas²⁴ se ha expedido sobre la regulación indirecta que confiere el Sistema Disciplinario de Justicia Militar en relación con los derechos de asociación y reunión del personal militar, en la Ley núm. 26.394, anexo IV. En consecuencia, el auditor general de las Fuerzas Armadas emitió el Dictamen núm. 241243, el 20 de abril de 2015, describiendo particularmente la relación entre la disciplina militar y el derecho de asociación de los miembros de las fuerzas armadas argentinas. En otras palabras, se determinó cuáles son las sanciones disciplinarias que correspondería aplicar en caso de incumplimiento de las normas descritas en los párrafos precedentes.

Así, en primer lugar, el auditor general de las Fuerzas Armadas, como máximo integrante del cuerpo de abogados auditores militares del Estado, aludió al Dictamen 280:56 de la Procuración del Tesoro de la Nación²⁵ –órgano que regula la actividad de los abogados del Estado argentino– del 13 de enero de 2012, en el que se analizó el derecho a la libertad sindical de las fuerzas

²³ Véanse: *i)* Ley 19.101, específicamente el artículo 7º, numerales 4 al 6; *ii)* Reglamento para el Ejército, tomo I, artículos 13 a 19; *iii)* Reglamento General del Servicio Naval, tomo I, Del Servicio General, artículos 11.301.018 y 11.301.058; Reglamento para la Administración del Personal de la Armada, tomo I, volumen 1, Personal Militar de Oficiales, artículo 1.2.02.04 y tomo I, volumen 2, Personal Militar de Suboficiales artículo 1.1.02.07; *iv)* Reglamento del Régimen para la Fuerza Aérea (RAG 11), párrafos núms. 712 al 715.

²⁴ La Auditoría General de las Fuerzas Armadas está conformada por abogados auditores militares, siendo el máximo órgano de revisión de las actuaciones judiciales de las fuerzas armadas, incluyendo al Ejército, la Armada como la Fuerza Aérea. Para más información sobre competencias y facultades de la Auditoría General de las Fuerzas Armadas, véase la Ley 26.394, anexo V.

²⁵ Dictamen Procuración del Tesoro de la Nación 205:56 del 13 de enero de 2012, Buenos Aires, Argentina, <https://www.ptn.gob.ar/images/dictamenes/enero2012/280-056.pdf> (fecha de consulta: 28 de septiembre de 2017).

armadas y fuerzas policiales, de conformidad con el artículo 9º del Convenio núm. 87 de la OIT. En este sentido, la Procuración del Tesoro Nacional concluyó que

todos los instrumentos internacionales que se refieren a la cuestión, reconociendo especial naturaleza de las funciones que cumplen tanto las fuerzas armadas como las policiales –que les imponen, entre otras cosas, un tipo de organización específico–, autorizan a los gobiernos a establecer restricciones legales al ejercicio del derecho a la sindicación por parte de sus miembros.

Por lo tanto, no habiéndose aún regulado por ley el modo en que las fuerzas de seguridad pueden ejercer el derecho de asociación en la República Argentina, imposibilita que se les reconozca el derecho de asociación con fines sindicales.

En segundo lugar, el dictamen en análisis establece las faltas de naturaleza disciplinaria y sanciones correspondientes que puedan abarcar el incorrecto ejercicio del derecho de asociación o reunión por parte del personal militar, en caso de incumplimiento de lo regulado por la Ley núm. 19.101 del Personal Militar y los reglamentos de cada una de las fuerzas armadas.

De este modo, en el anexo IV de la Ley núm. 26.394 del Sistema Disciplinario Militar se encuentran las posibles faltas y correspondientes sanciones disciplinarias que cabrían ante su incumplimiento, además de que se establecen sus procedimientos y órganos de aplicación. En otras palabras, tal como dispone el Dictamen, las únicas previsiones del Código de Disciplina relacionadas con la materia de análisis serán las que respondan a las acciones u omisiones tipificadas como faltas posibles de sancionadas.

Existe una gama de faltas leves que puede cometer un miembro de las fuerzas armadas de no proceder por la normativa aquí descrita. Así, se describe como *falta leve* el hecho de “constituir cualquier tipo de asociación sin contar con la debida autorización para ello”, siendo también una falta leve el excederse en los términos con que fuera autorizada una asociación para funcionar, conforme el artículo 9º, numeral 7, de la Ley 26.394. Asimismo, esta falta de autorización para asociarse es posible de encuadrar dentro de la falta leve de “no cumplir una orden general o consigna”, según el artículo 9º, numeral 10, de la Ley núm. 26.394.

Del mismo modo, el numeral 8, del artículo 9º de dicha Ley sanciona al militar que efectuar publicaciones o declaraciones por cualquier medio relacionadas con el servicio, sin estar autorizado. También es posible mencionar el numeral 9 del nombrado artículo, que califica de falta leve el “encubrirse en el anónimo para efectuar críticas a otro militar”. Por último, cabe destacar el numeral 20 del artículo 9º en cuanto a que sanciona con falta leve a aquel “militar que promoviere o participare en alteraciones del orden en dependencias militares”.

A su vez, y ya con mayor especificidad, el numeral 23 del artículo 9º reprende como falta leve al “militar que participe en actividades proselitistas de partidos políticos o sindicatos utilizando el uniforme o en su carácter de militar”.

Lo expuesto hasta este momento encuentra fundamento en la particular naturaleza de la actividad militar, que implica el desarrollo y la estructura del ejercicio del mando y la disciplina, lo cual se contrapondría con el principio de democracia sindical, presupuesto esencial del reconocimiento de estas organizaciones como sujetos colectivos del derecho del trabajo.

Asimismo, la necesidad del mantenimiento de la disciplina ha llevado a considerarse como faltas disciplinarias el expresar públicamente cualquier consideración que pudiera menoscabar la disciplina o infundir el desaliento a otros militares, tales como efectuar manifestaciones de trascendencia política que impliquen un cuestionamiento de planes, directivas u órdenes impartidas por cualquier nivel de comando de las fuerzas armadas, de actividades propias del servicio o del desempeño de las funciones del gobierno; y el promover o participar en alteraciones del orden en dependencias militares cuando causen daño o perjuicio al servicio. Estas acciones son Faltas Graves, en los términos de los numerales 1, 3 y 15 del artículo 10, anexo IV de la Ley núm. 26.394.

Por último, cabe considerar lo relativo al derecho de *huelga*, el cual es uno de los recursos de acción directa de los trabajadores, que consiste en abstenerse de prestar servicios al empleador para que acceda a las pretensiones que motivan el conflicto.²⁶ Con carácter ilustrativo, puede conceptualizarse a la huelga como un conflicto colectivo y gremial consistente en la suspensión o abstención convenidas del trabajo, con carácter temporal, y con abandono del lugar de tareas, para reclamar y obtener del empleador el reconocimiento, o la mejora de las prestaciones, con fines de política social.

La delimitación conceptual del derecho de huelga tiene importancia constitucional y se ha argumentado que si lo que se garantiza es el derecho *de huelga*, todo medio de acción directa que no responda a las características de la huelga quedará fuera del amparo constitucional.

No obstante, la huelga resulta incompatible con la organización jerárquica de las fuerzas armadas, quedando comprendida dentro de la *falta gravísima de motín* en términos de los numerales 6, 7 y 8 del artículo 13, del anexo IV, de la Ley núm. 26.394, al preverse que incurren en aquella: “Los militares que en número superior a cuatro reclamen o peticionen tumultuosamente al superior, desconozcan el mando, agredieren o coaccionen a otros militares o provoquen daños o desórde-

²⁶ M. A. Gelli, *La Constitución argentina comentada* (Buenos Aires: La Ley, 2010), 168.

nes que afecten el cumplimiento de las tareas o funciones militares”. Asimismo, constituye *falta gravísima* el actuar de todo militar que instigue, proponga o incite a provocar un motín o que de cualquier modo proponga a otro el incumplimiento de una orden directa o desarrolle actividades encaminadas a debilitar el estado de disciplina.

En síntesis, el derecho del personal militar a formar asociaciones o reunirse con fines sindicales se encuentra regulado en las distintas normativas internas de cada una de las fuerzas armadas, requiriendo en cada caso la autorización de las autoridades pertinentes, tanto para la realización de la actividad pública como derecho individual, como para que se verifique que los principios objetivos que animan la conformación de tales asociaciones corresponde con los permitidos, es decir, son razonables con la esencia y las particularidades de las instituciones militares. Al mismo tiempo, la regulación de estos derechos de asociación y reunión responde a la necesidad de cumplir con los principios de autoridad, subordinación y disciplina, propios del ejercicio militar. Con respecto al Código de Disciplina Militar, al constituir éste un cuerpo destinado a complementar cuanto resulta materia de faltas, previendo las sanciones y el procedimiento para aplicar a los eventuales infractores, no hay disposiciones en éste que se encarguen de regular directamente el derecho de asociación o reunión con fines sindicales de los que en el caso se analizan. No obstante, este cuerpo normativo prevé faltas que necesariamente encuadran con la realización de actividades de naturaleza sindical, que aparecen vedadas al personal militar debido a la esencia que motiva lo castrense.

IV. Conclusiones

Los derechos de reunión, asociación y libertad de expresión son derechos humanos que derivan de los tratados internacionales ratificados por la República Argentina y que cuentan con jerarquía constitucional en virtud del artículo 75, numeral 22, de la Constitución nacional.

No obstante, el alcance de estos derechos no es absoluto, pudiendo ser limitado y/o restringido en su ejercicio por el Estado. Fundamentalmente, los distintos tratados internacionales analizados en el presente trabajo autorizan a los Estados a restringir el alcance de estos derechos para el personal de las fuerzas de seguridad, lo que incluye a las fuerzas armadas.

Así, la normativa interna, expuesta y analizada a lo largo del presente trabajo, regula y restringe el ejercicio de estos derechos para el personal de las fuerzas armadas, indicando las consecuentes sanciones ante su incumplimiento.

Por lo tanto, una primera conclusión es que el personal de las fuerzas armadas argentinas podrá ejercer el derecho constitucional de reunión o asociación, con el alcance limitado en el que le es permitido, es decir, obteniendo las debidas autorizaciones y evitando aun así cometer la falta grave de motín. Por ello, será necesario analizar en el particular, individualizando cada caso, si lo hace en cumplimiento de la normativa que regula su ejercicio.

Sin embargo, la necesaria existencia de una progresividad en la democratización de las instituciones en el siglo XXI podría llevar al Estado a cuestionarse sobre la eficiencia de las instancias que dan respuesta a los reclamos yuxtapuestos mediante el ejercicio de asociación y reunión del personal militar con fines sindicales. Por ejemplo, reclamos salariales, mejoras en las condiciones de trabajo, ventajas en sus derechos sociales, entre otros.

De allí que una segunda conclusión es considerar si las instituciones actuales deberían analizar la generación de propuestas de actuación institucional, que garanticen el acceso del personal militar a espacios de asociación y reunión, como medio para obtener respuestas a sus reclamos en materia social y económica. Por ejemplo, una alternativa podría ser la creación de un ombudsman para las fuerzas armadas, o incluso una asociación gubernamental en donde se permita la discusión democrática de un limitado número de temas de agenda, como son los derechos laborales, concordantes con la esencia de jerarquía y disciplina castrense.

Finalmente, y como tercera conclusión, de la experiencia del intercambio que promueven los actuales espacios del Ministerio de Defensa, que canalizan reclamos administrados relativos a presuntas violaciones de derechos humanos, sería interesante generar a futuro espacios de diálogo que originen el intercambio de buenas prácticas entre las instituciones que se encuentran en la tensión de regular el derecho de asociación y reunión del personal de seguridad en la región, con el objetivo de que, desde el derecho interno y mediante la gestión pública, se eleven los estándares de protección de los derechos humanos reconocidos principalmente en el sistema interamericano.

v. Bibliografía

- Gelli, M. A. *La Constitución argentina comentada*. Buenos Aires: La Ley, 2010.
- Naddeo, Cecilia. “Recepción de estándares internacionales en materia de derechos políticos”. En *Aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local*, compilado por Víctor Abramovich, A. Bovino y Christian Courtis. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2007.
- Pinto, Mónica. *Temas de derechos humanos*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2009.
- Riera, Ramiro. *El nuevo Sistema de Administración de Justicia Militar a partir de la Ley Nacional núm. 26.394*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, 2014.

Jurisprudencia

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86. La expresión “le-yes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 9 de mayo de 1986, serie A, núm. 6.

_____. “Caso Kimel *vs.* Argentina (Fondo, Reparaciones y Costas)”, Sentencia del 2 de mayo de 2008, serie C, núm. 177.

_____. “Caso Escher y otros *vs.* Brasil (Fondo, Reparaciones y Costas)”, Sentencia del 6 de julio de 2009, serie C, núm. 200.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. Sindicato Policial Buenos Aires *c/*Ministerio de Trabajo *s/*Ley de Asociaciones Sindicales, 11 de abril de 2017.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. “Caso Matelly *v.* France” (Application núm. 10609/10, Strasborug), 2 de octubre de 2014. [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-146695"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).

Normativa

Decreto 1451/2008, Poder Ejecutivo Nacional del 10 septiembre de 2008. *Boletín Oficial*.

Decreto 721/2016, Ministerio de Defensa del 30 de mayo de 2016. *Boletín Oficial*.

Dictamen del Auditor General de las Fuerzas Armadas, núm. 241243. *Boletín Oficial* del 20 de abril de 2015.

Dictamen Procuración del Tesoro de la Nación núm. 205:56. *Boletín Oficial* del 13 de enero de 2012.

Ley de Defensa Nacional núm. 23.554 del 26 de abril de 1988. *Boletín Oficial*, última reforma del 17 de enero de 1992.

Ley de Justicia Militar núm. 26.394 del 26 de agosto de 2008. *Boletín Oficial*, última reforma del 27 de diciembre de 2012.

Ley de Seguridad Interior núm. 24.059 del 6 de enero de 1992. *Boletín Oficial*, última reforma del 15 de diciembre de 2010.

Ley para el Personal Militar núm. 19.101 del 30 junio de 1971. *Boletín Oficial*, última reforma del 29 de agosto de 2008.

Reglamento del Régimen para la Fuerza Aérea (RAG 11) del 2 de octubre de 2007.

Reglamento General del Servicio Naval (R.G.-1-003), tomo 1 del Servicio en General, 3ª edición, 1986.

Reglamento General del Servicio Naval, tomo 1 Del Servicio General, referido a la situación del personal militar femenino en estado de embarazo y período de lactancia, del 22 de marzo de 2007.

Reglamento para el Ejército, tomo I Cuadro Permanente y de Reserva.

Reglamento para la Administración del Personal de la Armada (R.A.-6-004), título 1, volumen 1, 20ª edición, 2011.

Reglamento para la Administración del Personal de la Armada (R.A.-6-004), título 1, volumen 2, 1ª edición, 2012.

Notas periodísticas

Perfil. “Sectoros militares avanzan con su propio gremio de la mano de Micheli”. Política, 12 de octubre de 2014. <http://www.perfil.com/politica/Sectores-militares-avanzan-con-su-propio-gremio-de-la-mano-de-Micheli-20141012-0017.html>.

Teineresa.es. “Militares. Restricción de asociación de las Fuerzas Armadas”. Política, 18 de septiembre de 2015. http://www.teineresa.es/politica/MILITARES-RESTRICCION-ASOCIACION-FUERZAS-ARMADAS_0_1432657537.html.

Ámbito Financiero. “Gendarmería se plegó al reclamo de Prefectura y el Gobierno negocia una solución”. Política, 3 de octubre de 2012. <http://www.ambito.com/657068-gendarmeria-se-plego-al-reclamo-de-prefectura-y-el-gobierno-negocia-solucion>.

La Nación. “El Reclamo de Prefectura y Gendarmería se extiende al interior del país”. Política, 3 de octubre de 2012. <http://www.lanacion.com.ar/1513904-se-extiende-al-interior-del-pais-el-conflicto-gendarmes-protestan-ahora-en-cordoba>.

Infobae. “Un Grupo de Suboficiales de la Armada se sumó a los reclamos”. Sociedad, 3 de octubre de 2012. <http://www.infobae.com/2012/10/03/673896-un-grupo-suboficiales-la-armada-se-sumo-los-reclamos>.

INVESTIGACIÓN

Y si no interdicción, entonces ¿qué? Una aproximación práctica a la implementación de la CDPD en México

What happens after guardianship? A practical approximation to the CRPD implementation in Mexico

Paula X. Méndez Azuela*

Suprema Corte de Justicia de la Nación
Ciudad de México, México.
paulaxma@gmail.com

Recibido: 25 de octubre de 2017

Dictaminado: 30 de noviembre de 2017

* Es licenciada en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y maestra en Derecho por Columbia Law School, con especialidad en Derechos Humanos. Actualmente es asesora en derechos humanos del ministro Javier Laynez Potisek de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Fue directora del Centro Estratégico de Impacto Social, en donde coordinó litigios en materia de discapacidad.

La opinión expresada en este texto es responsabilidad exclusiva de la autora, por lo que no refleja necesariamente la postura de las instituciones en las que colabora.



Resumen

El artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) establece el derecho de igualdad ante la ley, introduciendo así la necesidad de garantizar el derecho a la capacidad jurídica de todas las personas con discapacidad. La *capacidad jurídica* es la posibilidad de llevar a cabo actos jurídicos y que éstos tengan validez. A pesar de que este derecho es el pilar de la CDPD, su implementación por los Estados Parte aún no se ha logrado. El Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha establecido algunas directrices que sirven de guía a los Estados. Con base en el tratado y estas directrices, queda claro que la figura del estado de interdicción mexicana vulnera el derecho a la capacidad jurídica y, por lo tanto, incumple dicha Convención. En este artículo se busca responder a la recurrente pregunta: Y si no interdicción, entonces ¿qué? Para ello, el artículo identifica los temas o preguntas que habrán de ser tratados para generar un modelo propio de apoyo en el ejercicio de la capacidad jurídica, y se exploran los estándares que tienen que ser respetados y las mejores prácticas de derecho comparado que nos permiten generar ideas para desarrollar un modelo adecuado para México.

Palabras clave: Personas con discapacidad, capacidad jurídica, estado de interdicción, tutor, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Abstract

Article 12 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) states the right to equal recognition before the law, therefore introducing the need to guarantee the right of all people with disabilities to legal capacity. *Legal capacity* is the possibility to carry out binding legal arrangements. Even though the right is the pillar of the CRPD, its implementation by member states has not happen yet. The United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities has established some standards that can guide States. Based on the treaty and these standards, it is clear that Mexican guardianship infringes on the right to legal capacity and therefore is in violation of the Convention. In this article, we explore possible answers to the common question “If not guardianship, then what?” With that in mind, the article identifies the issues and questions that are to be answered to create a Mexican model for the exercise of legal capacity, and it explores standards that need to be taken into account and better practices in comparative law which allow ideas to foster for the development of a model that is appropriate for Mexico.

Key words: Persons with disabilities, legal capacity, guardianship, guardian, Convention on the Rights of People with Disabilities.

Sumario

I. Introducción; II. El cambio de paradigma y la importancia del artículo 12; III. El artículo 12 y su interpretación por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; IV. Implementación del artículo 12 en México. Limitaciones a la capacidad jurídica y el estado de interdicción; v. Hacia un modelo de ejercicio de la capacidad jurídica con apoyo; VI. Conclusiones; VII. Bibliografía.

I. Introducción

El artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante CDPD) es probablemente el que más controversia ha causado en torno a dicha Convención y su implementación por los Estados Parte. A su vez, es reconocido como el derecho más importante de la CDPD y sin el cual no se puede hablar de transformar el paradigma de caridad y dependencia de las personas con discapacidad, a uno de derechos y dignidad. El artículo 12. Derecho a la igualdad ante la ley de la CDPD introduce el derecho a la capacidad jurídica sin restricción alguna. Rompe con todos los sistemas legales que restringen la capacidad de quienes tienen alguna discapacidad, ya sea evitando que actúen en ciertos actos jurídicos o exigiendo que lo hagan a través de un tutor o representante. Por ello, de considerar seriamente la obligación de México de implementar el artículo 12, un paso inevitable es eliminar el estado de interdicción de nuestro sistema jurídico.

El objetivo de este artículo es esclarecer algunas de las preguntas que recurrentemente surgen en torno a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad y la inevitable erradicación del estado de interdicción. Se espera que las contribuciones que puedan hacerse a esta discusión, atendiendo o problematizando estas interrogantes, enriquezcan el trabajo en torno a las modificaciones legales, administrativas y actitudinales, que son necesarias para convertir el artículo 12 en una realidad.

II. El cambio de paradigma y la importancia del artículo 12

La creación y posterior adopción de la CDPD por los países que son parte¹ marcan de algún modo el cambio de paradigma en torno a las personas con discapacidad. Por décadas imperó el modelo

¹ A la fecha de conclusión de este artículo (4 de diciembre de 2017), hay un total de 174 países que han ratificado la Convención.

médico, en el cual éstas eran consideradas como *enfermos que curar o rehabilitar*. La regla era la búsqueda de la normalización, encontrar cómo quien vivía con alguna discapacidad podía acercarse a lo que la sociedad marcaba como “normal”. La lucha de las personas con discapacidad alrededor del mundo y el reclamo por sus derechos originaron el cambio de paradigma, introduciendo una nueva perspectiva: el modelo *social* de la discapacidad. El modelo social entiende a la persona con discapacidad como sujeto de derechos, su enfoque principal está orientado a eliminar o disminuir las barreras sociales (físicas, actitudinales y tecnológicas) que impiden que puedan disfrutar de sus derechos en igualdad de circunstancias con las y los demás. El modelo social busca eliminar la búsqueda por la normalización en aras de construir una sociedad que celebre la diversidad y que garantice espacios para todas y todos.²

En este cambio de paradigma, la inclusión del derecho a la capacidad jurídica (o derecho a la igualdad ante la ley) resultó esencial. Sin capacidad jurídica los demás derechos pierden su valor. Por ejemplificar: si una persona goza del derecho a la salud, pero no puede decidir válidamente si se le practica una esterilización forzada o si puede o no donar órganos, el derecho pierde su valor. Es así que existe una opinión generalizada entre las y los expertos y doctrinarios de los derechos de las personas con discapacidad, en el sentido de que el artículo 12 es el pilar de la CDPD. Las restricciones a la capacidad jurídica son, en gran parte, las que evitan que quienes tienen alguna discapacidad sean autónomos e independientes (principios básicos de la CDPD), y que puedan ejercer otros derechos contenidos en la Convención, como son el derecho de acceso a la justicia, el derecho a la integridad física y la libertad, el derecho a la familia, entre otros.

Lex Grandia, presidente de la Federación Mundial de Sordociegos, quien participó en las discusiones y proceso de creación de la CDPD, señala que

empezó a ser cada vez más claro que la capacidad legal y la capacidad legal para actuar como persona frente a la ley, sin importar el tipo de discapacidad, es la base y el punto de inflexión de la CDPD. Si no reconocemos esto, el documento completo sería solo un documento sobre no discriminación y accesibilidad y una vez más, nos consignaría a ser dependientes de la buena voluntad, el cuidado y la protección de otros.³

Es decir, sin garantizar la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, es imposible que se pueda pensar en alcanzar los objetivos de la CDPD sobre dotarles de autonomía e independencia.

² Para más información sobre el cambio de paradigma y los distintos modelos en torno a la discapacidad véase Agustina Palacios, *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* (Madrid: Ediciones Cinca, 2008), <http://sid.usal.es/docs/F8/FDO20632/Elmodelosocialdediscapacidad.pdf> (fecha de consulta: 16 de noviembre de 2017).

³ Traducción de la autora del texto original en inglés, Lex Grandia, “Imagine: to be a part of this”, en *Human Rights and Disability Advocacy*, editado por Maya Sabatello y Marianne Schulze (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2014), 146-153.

A pesar de que son las personas con discapacidad intelectual y psicosocial quienes actualmente ven vulnerado su derecho a la capacidad jurídica, la lucha por el reconocimiento de este derecho concierne a todas las personas que viven con alguna discapacidad. Si se les reconocen todos los derechos, pero se sigue aceptando que en este punto debe haber excepciones, se seguirá sustentando en su totalidad un modelo que se basa en estereotipos y prejuicios sobre lo que éstas pueden o no hacer. Esto afecta al grupo en su totalidad.

Quienes viven con discapacidad están catalogadas y catalogados dentro de los grupos vulnerables de la sociedad. Esta terminología es desafortunada. Las personas con discapacidad son un grupo vulnerado y marginalizado (alguien los vulnera y los marginaliza, no es propio de su condición) por la sociedad y por la ley. Justamente a través del estado de interdicción, la ley las clasifica en ciudadanas y ciudadanos de segundo nivel que no merecen tener reconocimiento pleno como personas. No es casualidad que la lucha de esclavos, mujeres y minorías raciales por la igualdad giró en gran parte en torno al reconocimiento de su capacidad jurídica y ser reconocidos en igualdad ante la ley.⁴

Hasta antes de la CDPD, la mayoría de los países del mundo regulaban la capacidad jurídica de las personas con discapacidad a través de sistemas de sustitución en el ejercicio. Esto es, tal como en el estado de interdicción mexicano, se les reconocía como titulares de derechos, pero sin la “capacidad” de decidir y, por lo tanto, de ejercerlos. Para ello, se les designa una persona tutora (en el caso de México), quien es responsable de tomar decisiones y ejercer sus derechos. A pesar de ello, el nuevo modelo que introduce la CDPD ha generado que varios países (Canadá, Gran Bretaña, Irlanda, Suecia, Colombia, Perú, Costa Rica, entre otros) comiencen a cuestionar sus sistemas vigentes y, en varios casos, a introducir modelos de apoyo en el ejercicio de la capacidad jurídica.

En los países que siguen contemplando sistemas de sustitución de la voluntad, aún existe una opinión generalizada de que, dado que el estado de interdicción sólo *limita* la capacidad de ejercicio y no el goce de los derechos, no vulnera la capacidad jurídica y el igual reconocimiento como persona ante la ley. Lo que se pierde de vista con esta perspectiva es lo trascendente que es el ejercicio de los derechos para su goce. Sería tanto como tener garantizado el derecho a la vivienda, pero no poder decidir en dónde y con quién vivir; o tener el derecho a la salud, pero no poder oponerse a procedimientos médicos. Tener el derecho a la familia y el respeto a la integridad física, pero que alguien más pueda decidir por nosotros que se nos practique una esterilización. Esto es lo que viven las personas con discapacidad. Se les dice que tiene derechos, pero esos derechos no representan nada en sus vidas. Esos derechos no les dan libertad. No son dueños de su vida,

⁴ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, CRPD/C/GC/1, Observación General núm. 1. Artículo 12: Igual reconocimiento como persona ante la ley, 19 de mayo de 2014, 8.

sino que están a expensas de lo que quieren sus padres, familiares o, en el peor de los casos, una o un tutor designado por una jueza o juez familiar.

También se argumenta que el estado de interdicción es la manera de proteger a las personas con discapacidad. Mediante este argumento no se les restringe la capacidad jurídica por marginalizarlos, sino con “buena intención”, por miedo a que abusen de ellos o se equivoquen y pongan en riesgo su seguridad, libertad o patrimonio, o el de las y los demás. Este argumento no es válido desde que sólo se aplica a quienes viven con alguna discapacidad. En nuestra sociedad hay personas que constantemente toman malas decisiones y ponen en peligro su seguridad, su vida, su patrimonio y el de sus familias. Este es el caso, por ejemplo, de las mujeres víctimas de violencia doméstica que no han logrado salir del círculo de violencia y dejar a su pareja, o el de las personas alcohólicas y ludópatas; en ninguno de estos casos nos atreveríamos a sugerir que se les quite de por vida su capacidad de decidir y ejercer sus derechos. Entonces, ¿por qué parece tan incuestionable en el caso de las personas con discapacidad?

El cambio de paradigma que introduce la CDPD es un modelo de apoyo en el ejercicio de la capacidad jurídica, en lugar de un modelo de sustitución. Bajo este modelo todas las personas tienen derecho a la capacidad jurídica y ninguna restricción basada en la discapacidad es válida. A su vez se reconoce que quienes presentan discapacidad necesitan apoyos, de diferente tipo e intensidad, para ejercer ese derecho, y es justamente obligación de los Estados Parte de la CDPD garantizar el acceso a ellos. Personas expertas en el tema, como Elionóir Flynn y Anna Arstein-Kerslake, explican que los apoyos pueden ser de muy diversos tipos, desde ajustes menores (por ejemplo, facilitar la información en lenguaje sencillo) hasta apoyos más intensos y formales (por ejemplo, alguien que asista a la persona con discapacidad en la toma de decisiones). De cualquier modo, los apoyos deberían siempre de ser opcionales y en ningún momento pueden ser impuestos. Y para los casos más extremos, como último recurso, podría existir una toma de decisiones *facilitada*, que implicaría la necesidad de establecer salvaguardas que garanticen que se respeten los “derechos, voluntad y preferencias” del individuo, hasta donde puedan ser determinados.⁵

El rechazo a dejar atrás los sistemas de sustitución de la voluntad no debe ser sorpresivo. Cambiar paradigmas y estereotipos es mucho más difícil que cambiar leyes. Y como se viene exponiendo, la capacidad jurídica de quienes viven con discapacidad es el cambio más grande en el paradigma que el movimiento de las personas con discapacidad ha impulsado. Incluso es posible afirmar que este derecho es la esencia de la revolución de las personas con discapacidad por no ser tratadas como ciudadanas y ciudadanos de segunda y de seguir siendo estereotipadas bajo características

⁵ Traducción de la autora del texto original en inglés. Elionóir Flynn y Anna Arstein-Kerslake, “The Support Model of Legal Capacity: Fact, Fiction, or Fantasy?” *Berkeley Journal of International Law*, vol. 32, núm. 1 (2014): 124-143.

de dependencia, necesidad de protección y caridad. El cambio de paradigma no es ni será cosa fácil. Si consideramos que la revolución feminista data aproximadamente de finales del siglo XIX, que atendía las necesidades de más de 50% de la población mundial y aún en varios temas y partes del mundo las mujeres siguen siendo tratadas como ciudadanas de segunda, ¿cuánto tardará el movimiento en torno a la discapacidad en conseguir que quienes tienen esta condición dejen de ser consideradas como ciudadanas y ciudadanos con menos derechos que las demás personas?

Ante esta perspectiva, lo esencial es abordar estos temas con una mente abierta, dispuesta a retar las preconcepciones que se tienen, a no generalizar ni particularizar basado en las experiencias cercanas de discapacidad, y a asumir que no se tienen todas las respuestas, pero el primer paso es intentar buscarlas.

III. El artículo 12 y su interpretación por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

La implementación del artículo 12 por los Estados Parte de la CDPD no ha sido cosa fácil. La resistencia a cambiar sistemas como el estado de interdicción llevó a mucha confusión sobre lo que dicho artículo mandata.⁶

Durante los primeros años de entrada en vigor de la CDPD, los Estados Parte entendían que los sistemas como el estado de interdicción respetaban el artículo 12. Algunos aceptaban que sus sistemas podían apearse más a las reglas contenidas en éste, pero que podían seguir con un sistema

⁶ “Artículo 12. Igual reconocimiento como persona ante la ley.

“1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.

“2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.

“3. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.

“4. Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas.

“5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, los Estados Partes tomarán todas las medidas que sean pertinentes y efectivas para garantizar el derecho de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a ser propietarias y heredar bienes, controlar sus propios asuntos económicos y tener acceso en igualdad de condiciones a préstamos bancarios, hipotecas y otras modalidades de crédito financiero, y velarán por que las personas con discapacidad no sean privadas de sus bienes de manera arbitraria.”

de sustitución de la voluntad. El artículo 12 no establece nada textual en ese sentido. Derivado de esta confusión, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas (Comité DPD), órgano encargado de vigilar el cumplimiento del tratado, decidió que su primer Comentario General sería para interpretar las obligaciones de los Estados Parte derivado del artículo 12 de la Convención.

En su parte introductoria, la Observación General núm. 1 dice a la letra:

Sobre la base de los informes iniciales de distintos Estados Partes que ha examinado hasta la fecha, el Comité observa que hay un malentendido general acerca del alcance exacto de las obligaciones de los Estados partes en virtud del artículo 12 de la Convención. Ciertamente, no se ha comprendido en general que el modelo de la discapacidad basado en los derechos humanos implica pasar del paradigma de la adopción de decisiones sustitutiva a otro que se base en el apoyo para tomarlas. El objetivo de la presente observación general es analizar las obligaciones generales que se derivan de los diversos componentes del artículo 12.⁷

Bajo esa premisa, el Comité DPD establece las siguientes directrices para aclarar la interpretación adecuada del artículo 12:

1. No es compatible con la CDPD ningún sistema que permita la sustitución de la voluntad en la toma de decisiones, para ninguna persona y en ninguna circunstancia.⁸ Específicamente se menciona que deben ser abolidos regímenes “como la tutela, la curaduría y las leyes sobre la salud mental que permiten el tratamiento forzoso”.⁹
2. La capacidad mental y la capacidad jurídica no deben equipararse, y “los déficits en la capacidad mental, ya sean supuestos o reales, no deben utilizarse como justificación para negar la capacidad jurídica”.¹⁰ La capacidad jurídica no depende de la capacidad mental, es un derecho que tenemos todas y todos por ser seres humanos.¹¹
3. La capacidad jurídica incluye la capacidad de actuar (en México le denominamos *capacidad de ejercicio*) y, como tal, le debe ser respetada a todas las personas con discapacidad.¹²
4. La obligación de los Estados para garantizar que las personas con discapacidad puedan ejercer su capacidad jurídica, es asegurar que tengan los apoyos necesarios para hacerlo.¹³

⁷ Comité DPD, CRPD/C/GC/1, Observación General núm. 1. Artículo 12, 3.

⁸ Comité DPD, CRPD/C/GC/1, Observación General núm. 1. Artículo 12, 3 y 5.

⁹ Comité DPD, CRPD/C/GC/1, Observación General núm. 1. Artículo 12, 7.

¹⁰ Comité DPD, CRPD/C/GC/1, Observación General núm. 1. Artículo 12, 13.

¹¹ Comité DPD, CRPD/C/GC/1, Observación General núm. 1. Artículo 12, 14.

¹² Comité DPD, CRPD/C/GC/1, Observación General núm. 1. Artículo 12, 14.

¹³ Comité DPD, CRPD/C/GC/1, Observación General núm. 1. Artículo 12, 16.

5. El tipo e intensidad de apoyo variará de una persona a otra. Sin embargo, aún en situaciones difíciles o de crisis, debe respetarse la autonomía y capacidad jurídica de quienes viven con discapacidad.¹⁴
6. Los apoyos son voluntarios, puede haber casos en que una persona con discapacidad se niegue a recibir apoyos.¹⁵ Por lo tanto, ningún sistema forzoso puede ser válido. “La persona debe tener derecho a rechazar el apoyo y a poner fin a la relación de apoyo o cambiarla en cualquier momento”.¹⁶
7. Todo esto es válido aún en los llamados *casos extremos*, es decir, cuando “pese a haberse hecho un esfuerzo considerable, no sea posible determinar la voluntad y las preferencias de una persona”.¹⁷ En estos casos “la determinación del *interés superior* debe ser sustituida por la “mejor interpretación posible de la voluntad y las preferencias”.¹⁸
8. Derivado del artículo 12, los Estados están obligados a establecer salvaguardas para las personas con discapacidad y así protegerlas de abusos e influencia indebida. Estas salvaguardas tienen que respetar “el derecho a asumir riesgos y a cometer errores”.¹⁹ Es decir, la *protección* de las personas con discapacidad es hacia terceros, no hacia los errores que ellas o ellos mismos puedan cometer.

IV. Implementación del artículo 12 en México. Limitaciones a la capacidad jurídica y el estado de interdicción

Lo cierto es que a pesar de que el Comité DPD ha hecho grandes esfuerzos por esclarecer el derecho en torno a la capacidad jurídica de quienes tienen alguna discapacidad, aún hay dudas que persisten y cada país debe decidir cómo resolverlas. Además, la oposición a implementar las obligaciones que tienen los Estados Partes en torno a este derecho ha sido demasiado fuerte.

Hasta la fecha, sólo algunos países han comenzado el camino hacia la erradicación de los sistemas de sustitución de la voluntad. Aunque aún no se puede hablar de alguno que haya logrado cumplir el artículo 12 en su totalidad, lo cierto es que varios han avanzado con leyes o proyectos piloto que dan luz a cómo puede verse y funcionar un sistema de apoyo en el ejercicio de la capacidad jurídica. Así, por ejemplo, países como Irlanda, Costa Rica, Suecia y algunas provincias de Canadá, han incorporado en sus leyes modelos de apoyo en el ejercicio de la capacidad jurídica,

¹⁴ Comité DPD, CRPD/C/GC/1, Observación General núm. 1. Artículo 12, 18.

¹⁵ Comité DPD, CRPD/C/GC/1, Observación General núm. 1. Artículo 12, 19.

¹⁶ Comité DPD, CRPD/C/GC/1, Observación General núm. 1. Artículo 12, 29, g).

¹⁷ Comité DPD, CRPD/C/GC/1, Observación General núm. 1. Artículo 12, 21.

¹⁸ Comité DPD, CRPD/C/GC/1, Observación General núm. 1. Artículo 12.

¹⁹ Comité DPD, CRPD/C/GC/1, Observación General núm. 1. Artículo 12, 22.

ya sea como sistema único o como una opción. Además, países como Israel, Australia y Colombia tienen casos exitosos de proyectos implementados por la sociedad civil que muestran en la práctica y con casos reales cómo las personas con discapacidad (de diferentes tipos y niveles de necesidad) pueden ejercer la capacidad jurídica con los apoyos adecuados.

En México ni siquiera se ha comenzado a pensar formalmente en las alternativas, por lo que seguimos con un sistema de sustitución (estado de interdicción), sin opción de optar por un modelo de ejercicio de la capacidad jurídica con apoyo. En 2014, tras la revisión periódica de México en cuanto al cumplimiento de la CDPD, el Comité expresó su preocupación por

la ausencia de medidas para eliminar el estado de interdicción y las limitaciones a la capacidad jurídica de una persona por razón de su discapacidad en el sistema jurídico del Estado parte. Le preocupa también la falta de conciencia social a este respecto y las resistencias de algunos operadores judiciales para poner en práctica las recomendaciones realizadas por el Comité en su Observación General núm. 1 (2014) sobre el igual reconocimiento como persona ante la ley.²⁰

Eso fue hace más de tres años y aún no se ha llevado a cabo ninguna reforma legislativa o cambio sustancial en el sistema.

Cualquier esfuerzo para implementar el artículo 12 debe partir de la experiencia de quienes viven con discapacidad. De entender que las limitaciones a la capacidad jurídica de éstas son muy variadas, y les afectan en diversos ámbitos de la vida. Las siguientes historias buscan retratar lo que las personas con discapacidad viven cuando su derecho a la capacidad jurídica se ve vulnerado. Todas son historias reales y, lamentablemente, son casos típicos (los nombres han sido alterados). Todas y todos los protagonistas tienen alguna discapacidad.

Caso 1: Alejandro ha estado en estado de interdicción prácticamente toda su vida adulta. El juicio lo inició su madre (se desconocen las razones para ello). Teniendo alrededor de 40 años, su madre muere. Ésta, pensando que de esa manera lo protegía, lo dejó como heredero universal de sus bienes. Una prima de Alejandro accedió a quedarse a su cargo como su tutora. Después de varios meses, Ana, sobrina de Alejandro, se dio cuenta de que Alejandro estaba viviendo en condiciones inhumanas. Su prima lo tenía encerrado en un cuarto de la casa que por derecho correspondía a Alejandro. Únicamente salía para alimentarse. Al percatarse de esto, Ana se llevó a Alejandro a su casa e inició un procedimiento judicial para que se le reconociera a ella como tutora de Alejandro y se removiera del cargo a la prima. Mientras se decidía esto en el juicio, la prima inició un procedimiento penal en contra de Ana por secuestro. Tras unos meses, un día Alejandro salió al mercado, y Ana nunca volvió a saber

²⁰ Comité DPD, CRPD/C/MEX/CO/1, Observaciones finales sobre el informe inicial de México, 27 de octubre de 2014, 23.

de él. Todo indica que la prima lo secuestró como medio para dilatar el juicio y quedarse como tutora, es decir, con el poder de la herencia de Alejandro.

Caso 2: Juan y María se conocieron hace más de siete años en el centro de actividades al que ambos asisten. Tras cinco años de noviazgo y con el apoyo de sus padres, contrajeron matrimonio religioso. Nunca han podido contraer matrimonio civil. Juan está bajo un estado de interdicción y en el Registro Civil le dicen que no puede casarse por medio de su tutor porque es un acto personalísimo (sólo lo puede llevar a cabo la persona por sí misma). María no tiene estado de interdicción, pero le dicen que al no estar en *pleno uso de sus facultades mentales* no puede contraer matrimonio.

Caso 3: Felipe quiere cobrar el seguro de orfandad al que tiene derecho por la muerte de su padre. Cuando acude a su instituto de seguridad social a realizar el trámite, uno de los requisitos que le exigen es tramitar y concluir su juicio de interdicción. Él no está bajo estado de interdicción y su mamá les argumenta que no lo necesita. El instituto alega que es la única manera de confirmar que tenía dependencia económica de su padre, por ser una persona con discapacidad.

Caso 4: Laura está casada desde hace 15 años con Tomás. Muchas veces ha sido víctima de abuso físico y verbal, al igual que su hijo. Hace 10 años Laura presentó una serie de crisis por la enfermedad psiquiátrica que tiene. Lleva ya 10 años estable sin presentar ninguna crisis. En los últimos años, la violencia hacia Laura ha escalado. Tomás la amenaza todo el tiempo con encerrarla en un hospital psiquiátrico (cosa que puede hacer fácilmente por el historial de Laura). Laura ha sido internada a petición de Tomás más de siete veces en los últimos dos años; la interna de 10 a 20 días, tiempo en el cual deja de ver a su hijo. Además, estos internamientos han perjudicado considerablemente la salud mental de Laura. Actualmente se encuentran en un juicio de divorcio y los internamientos de Laura están siendo usados como argumento de Tomás para quedarse con la patria potestad de su hijo.

Caso 5: Héctor tiene dos hermanos, Juana y Santiago. Los tres viven en una casa que pertenece a Héctor. El sustento de la casa lo aportan Héctor y Juana. Santiago lleva más de cuatro años sin trabajar. Héctor se enteró recientemente que Santiago promovió un juicio de interdicción para sus dos hermanos (Héctor tiene una discapacidad psicosocial y Juana es sorda). El juicio lleva más de seis meses y Héctor y Juana nunca fueron notificados al respecto. El objetivo de Santiago es poder decidir sobre el patrimonio de sus hermanos.

Como se puede apreciar en las historias relatadas, no todas las limitaciones a la capacidad jurídica tienen relación con el estado de interdicción. A pesar de que éste es el foco principal de este artículo, no se puede ignorar que hay otras formas en que se incumple con las obligaciones derivadas del artículo 12 de la CDPD, y que, si no son atendidas, no se puede hablar de que el Estado mexicano cumpla a cabalidad con sus obligaciones derivadas de la CDPD.

a) ¿Cómo se vulnera la capacidad jurídica?

1. *Por estereotipos.* Las personas con discapacidad se ven limitadas diariamente porque la sociedad considera que no son *capaces* de hacer ciertas cosas; mucho menos de celebrar actos jurídicos. Por ejemplo, en el caso de Felipe (caso 3), el instituto de seguridad social exige el estado de interdicción para probar la discapacidad y dependencia. Lo que no tiene ningún sustento en la ley, más bien se basa en un estereotipo que está enraizado en la institución. Un estereotipo de que cualquier persona con discapacidad, que es dependiente económica, forzosamente debe ser restringida su capacidad jurídica.

Otro ejemplo que ilustra cómo los estereotipos obstaculizan el ejercicio de los derechos es el caso de Laura (caso 4). Los estereotipos en torno a la discapacidad de Laura hacen que su esposo pueda internarla en un hospital psiquiátrico, sin que se considere su opinión o voluntad.

2. *Por restricciones en la ley que equiparan la capacidad mental a la capacidad jurídica.* Nuestras leyes están repletas de restricciones para celebrar actos cuando la persona no se encuentra *en pleno uso de sus facultades mentales*. Ese es el caso, por ejemplo, de restricciones para contraer matrimonio,²¹ para celebrar actos notariales,²² para donar sangre y órganos.²³ Se ilustra esta situación en el caso de María (caso 2), a quien aún sin estado de interdicción no se le permite casarse. Estas restricciones son aún peores que el estado de interdicción, pues la determinación de si la persona tiene “facultades mentales” la hace un funcionario de casilla o un particular, y normalmente depende de si la discapacidad *se ve* o no (tome-mos en cuenta, por ejemplo, que María es una persona con síndrome de Down). En lugar de constatar que la persona entienda el acto que va a celebrar, sus consecuencias y si contó con el apoyo que necesitaba o no, la simple presencia de una discapacidad basta para que se les niegue la posibilidad de celebrar los actos.
3. *Por el estado de interdicción.* No se ahondará demasiado en este punto debido a que será el enfoque del siguiente apartado. Pero vale la pena comentar esta limitación con los casos expuestos. Como se puede ver en el caso de Alejandro (caso 1), las personas que están en estado de interdicción, al pasar a la “guardia y custodia” de personas que no tienen los mejores intereses, suelen ser objeto de abusos (físicos, económicos, psicológicos) o abandono. Además, estar bajo estado de interdicción impide llevar a cabo ciertos actos como contraer matrimonio en el caso de Juan (caso 2), pero no tenerlo también puede obstaculizar

²¹ Código Civil para el Distrito Federal del 26 de mayo de 1928 (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, última reforma del 5 de febrero de 2015) artículo 156.

²² Ley del Notariado del Distrito Federal del 28 de marzo de 2000 (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, última reforma del 18 de diciembre de 2014) artículo 105.

²³ Norma Oficial Mexicana NOM-253-SSA1-2012, Para la disposición de sangre humana y sus componentes con fines terapéuticos del 26 de octubre de 2012 (*Diario Oficial de la Federación*), artículo 5.3.2.

otros, como cobrar seguros y pensiones en el caso de Felipe (caso 3). Es decir, a quienes viven con discapacidad se les orilla a perder su derecho a ser personas ante la ley y a actuar en consecuencia, o renunciar a derechos que tienen porque los funcionarios de casilla o el sistema en general no los deja actuar sin “un papel”. Finalmente, el caso de Héctor (caso 5) saca a la luz varios de los problemas que tiene el estado de interdicción en México y que se comentará en el siguiente apartado, es decir, es un procedimiento que no toma en cuenta a las personas a las que se les privará de derechos y puede ser utilizado por quienes lo único que quieren es tener el control sobre la persona o patrimonio de la persona con discapacidad.

b) *El estado de interdicción en México*

La doctrina mexicana define la *interdicción* como

el estado jurídico en que se encuentra una persona que careciendo de las aptitudes generales para gobernarse y administrar sus bienes por sí misma, es declarada incapaz por sentencia judicial y sometida a la guarda de un tutor o tutriz, quien cuidará de la persona incapaz mayor de edad, administrará sus bienes y la representará tanto en juicio como en todos los actos jurídicos.²⁴

El estado de interdicción es materia local, es decir, cada entidad federativa puede regularlo, aunque se puede afirmar que hasta el momento todos tienen la misma regulación derivada del Código Civil federal. Para efectos de este artículo se hará referencia a las disposiciones contenidas en el Código Civil de la Ciudad de México y el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (CPCDF).

El artículo 23 del Código Civil local²⁵ establece como restricciones a la capacidad de ejercicio la “minoría de edad, el estado de interdicción y demás incapacidades establecidas por la ley”. En el mismo sentido, el artículo 450 menciona que tienen “incapacidad natural y legal” las personas menores de edad y “mayores de edad que por causa de enfermedad reversible o irreversible, o que, por su estado particular de discapacidad, ya sea de carácter físico, sensorial, intelectual, emocio-

²⁴ Hilda Pérez Carbajal y Campuzano, “Análisis crítico y constructivo de la Declaración del Estado de Interdicción”, en *Homenaje al maestro José Barroso Figueroa por el Colegio de Profesores de Derecho Civil*, coordinado por Domínguez Martínez y Sánchez Barroso, 235 (México: UNAM, 2014), <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3835>.

²⁵ Código Civil de la Ciudad de México, artículo 23: “La minoría de edad, el estado de interdicción y demás incapacidades establecidas por la ley, son restricciones a la capacidad de ejercicio que no significan menoscabo a la dignidad de la persona ni a la integridad de la familia; los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes.”

nal, mental o varias de ellas a la vez, no puedan gobernarse, obligarse o manifestar su voluntad, por sí mismos o por algún medio que la supla”.

Si algo queda claro del artículo 12 y su desarrollo jurisprudencial a través del Comité DPD, es que el estado de interdicción no es compatible con las obligaciones que tiene México derivadas de la Convención. La razón principal es por su naturaleza de sistema de sustitución de la voluntad en el ejercicio de la capacidad jurídica, pero también por cuestiones específicas que establecen las normas que regulan el estado de interdicción y su práctica.

Es preciso notar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ya tuvo un pronunciamiento sobre la constitucionalidad del estado de interdicción al decidir el asunto AR 159/2013 (coloquialmente identificado como Caso Ricardo Adair). En dicho asunto, Ricardo Adair Coronel Robles, joven con discapacidad intelectual, alegó la inconstitucionalidad del estado de interdicción por ser contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, principalmente la CDPD. La SCJN otorgó el amparo a Ricardo Adair, sin embargo, no declaró inconstitucional el estado de interdicción. Consideró que las juezas y los jueces familiares deben interpretar las disposiciones aplicables de conformidad con CDPD (interpretación conforme). En este sentido, obligó a juezas y jueces a: *i*) interpretar la figura jurídica de interdicción como un mecanismo de asistencia y no de sustitución de la voluntad; *ii*) a diferenciar caso por caso y dictar sentencias que tomen en cuenta las particularidades del caso concreto, y *iii*) a que un régimen de sustitución de la voluntad sea la excepción y sólo por el tiempo estrictamente necesario.²⁶

A pesar del avance que dicha sentencia y los criterios emanados de ella representaron para los derechos de las personas con discapacidad en México, el criterio de la SCJN no erradica la posibilidad de que se sustituya la voluntad de éstas y, principalmente por ello, resulta incompatible con la CDPD y el derecho a la capacidad jurídica. Además, dado que no es todavía jurisprudencia, muy pocas juezas y pocos jueces en el país implementan dichos criterios. Aunque se harán algunas referencias a los criterios específicos que emanaron de dicha sentencia, el punto focal de este análisis es la legislación y la práctica derivada de ésta.

1. *La persona con discapacidad es parte en el juicio de interdicción.* A pesar de que el juicio gira en torno a la persona que tiene alguna discapacidad y tendrá como consecuencia vulnerar significativamente sus derechos y su vida, ésta ni siquiera tiene que ser notificada de que

²⁶ Para una explicación más detallada sobre caso Ricardo Adair, véase Paula X. Méndez Azuela, “El caso de Ricardo Adair y lo que significa para las personas con discapacidad en México”, <http://docplayer.es/14681150-El-caso-de-ricardo-adair-y-lo-que-significa-para-las-personas-con-discapacidad-en-mexico.html> (fecha de consulta: 16 de noviembre de 2017).

se inició un procedimiento judicial para declarar su estado de interdicción. El CPCDF así lo establece explícitamente, el juicio se sigue entre el peticionario y el tutor interino (artículo 904 del CPCDF). En la práctica, la única verdadera intervención que tiene la persona con discapacidad en el juicio es por los peritajes médicos que se le practican. Ricardo Adair, quejoso en el AR 159/2013, cuenta que él nunca supo que tenía un estado de interdicción, pues su madre sólo le comentó que lo llevaría a practicarle unos exámenes médicos. Nunca preguntó y, por lo tanto, nunca se enteró para qué eran esos exámenes. Esta falta de participación en el juicio ha sido reconocida como inconstitucional por el Pleno de la SCJN, por violar el derecho a la garantía de audiencia.²⁷ Además, durante la tramitación del juicio ordinario, que deriva de una solicitud de interdicción, se prevé en la ley que la persona con discapacidad “será oíd[a] en juicio, si él [o ella] lo pidiere” (artículo 905, F.II del Código Civil de la Ciudad de México). En un contexto en donde la mayoría de quienes viven con discapacidad no saben que están sujetos a juicio o no cuentan con representación legal adecuada, este *derecho a ser oído* por petición de parte es ilusorio. La realidad es que muy pocas personas con discapacidad son oídas en el juicio que les privará de sus derechos, lo que evita, por ejemplo, que pueda opinar sobre la persona que será designada como su tutor.

2. *La persona con discapacidad no tiene personalidad para remover o sustituir su estado de interdicción.* Dado que, al ser declarada en interdicción, la persona con discapacidad pierde la posibilidad de actuar por sí misma en cualquier procedimiento judicial, no puede acudir ante la jueza o el juez familiar para cuestiones como sustituir a su tutor o curador, o para solicitar que se reevalúe su estado de interdicción. Así, por ejemplo, el artículo 584 del Código Civil de la Ciudad de México establece que el curador, los parientes del *incapacitado*, el Consejo Local de Tutelas o el Ministerio Público, pueden solicitar la remoción de la persona tutora, pero no así la propia persona con discapacidad. Volviendo al caso de Ricardo Adair, su procedimiento constitucional inició precisamente porque se le negó una petición que hizo, bajo su propio nombre, para que se reevaluara su estado de interdicción. Esta limitación deja en completa desprotección a quien vive con discapacidad, quien depende totalmente de su tutora o tutor y terceros (quienes pueden tener conflicto de interés con él) para actuar en el juicio.
3. *El estado de interdicción no impone medidas proporcionales.* Las personas con discapacidad no pueden homogenizarse. No puede ignorarse que hay diversos tipos de discapacidades y que aún respecto de la misma discapacidad, cada persona tiene funcionalidades, habilidades y una historia de vida particulares. Por ello, utilizar un sistema todo o nada (como

²⁷ SCJN, Pleno, tesis aislada P. XXXI/2000, “Interdicción, diligencias prejudiciales. El artículo 904 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal viola la garantía de audiencia, al no dar intervención al señalado como incapacitado en el procedimiento relativo”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XI (marzo de 2000): 93.

lo hace ahora el estado de interdicción), no resulta compatible con respetar la dignidad de las personas que viven con alguna discapacidad.²⁸ En lugar de este sistema binario que sólo permite declarar la capacidad o incapacidad, un sistema de apoyo en la toma de decisiones posibilita hablar de escalas de apoyo que pueden adaptarse a las circunstancias de la persona.²⁹ Lo curioso de este punto es que la ley actual podría dar lugar a una interpretación más apegada al artículo 12, pues el artículo 462 del Código Civil de la Ciudad de México establece que la jueza o el juez “emitirá la sentencia donde se establezcan los actos jurídicos de carácter personalísimo, que podrá realizar por sí mismo, determinándose con ello la extensión y límites de la tutela”. A pesar de ello, en la práctica es muy raro toparse con una sentencia así. Lo común es que la sentencia de interdicción declare que según los peritajes médicos se acreditó que la persona tiene la condición X, y por lo tanto es declarada incapaz.

4. *El estado de interdicción se basa en la capacidad mental para determinar si una persona tiene capacidad jurídica o no.* La capacidad mental –como quiera que se enuncie en las leyes– como elemento que define si una persona con discapacidad puede ejercer o no su capacidad jurídica, es discriminatorio para ésta. Si el elemento esencial para ser persona frente a la ley es *ser inteligente*, entonces el valor de la persona humana radica en su inteligencia. Aun cuando nuestra ley se ha reformado para decir que tienen incapacidad legal y natural los que *no pueden gobernarse, obligarse o manifestar su voluntad*, lo cierto es que, al analizar los anteriores textos, queda claro que el verdadero fin del estado de interdicción –que no ha sido sustancialmente modificado desde 1932–, es calificar a los seres humanos por su inteligencia. Así el artículo 450, fracción II, se ha referido a “los mayores de edad privados de inteligencia por locura, idiotismo o imbecilidad” (1932), y “los mayores de edad disminuidos o perturbados en su inteligencia” (1992). El Comité DPD ha señalado que el criterio de *capacidad mental* es violatorio de la CDPD: “a) porque se aplica en forma discriminatoria a las personas con discapacidad; y b) porque presupone que se pueda evaluar con exactitud el funcionamiento interno de la mente humana y, cuando la persona no supera la evaluación, le niega un derecho humano fundamental”.³⁰

Además, este punto se agrava por el hecho de que la determinación de si la persona tiene capacidad mental o no, únicamente se basa en dictámenes de peritos psiquiatras que evalúan si la persona tiene discapacidad o no. Es decir, en ningún momento hay una determinación o análisis de si la persona *puede gobernarse, obligarse o manifestar su voluntad*. Es preciso hacer notar que el Comité DPD señaló que “[l]a capacidad mental no es, como se presenta comúnmente, un fenómeno objetivo, científico y natural, sino que depende

²⁸ Comité DPD, CRPD/C/GC/1, Artículo 12, 18.

²⁹ Elionóir Flynn y Anna Arstein-Kerslake, “The Support Model of Legal Capacity: Fact, Fiction, or Fantasy?”, 130.

³⁰ Comité DPD, CRPD/C/GC/1, Artículo 12, 15.

de los contextos sociales y políticos, al igual que las disciplinas, profesiones y prácticas que desempeñan un papel predominante en su evaluación”³¹. Es por ello por lo que un modelo de apoyo en el ejercicio de la capacidad jurídica debe apartarse de estos indicadores que sólo sirven para discriminar y que de ningún modo son útiles para determinar el apoyo que necesita una persona con discapacidad para ejercer su capacidad jurídica.³² Un sistema basado en la CDPD debe tomar en cuenta la opinión y experiencia de profesionales de otras áreas como son la psicología, el trabajo social, etc. Además, debe dar prioridad a la opinión y experiencia de la propia persona con discapacidad y de las personas más cercanas a ella (parientes, amistades, terapeutas, empleadores, profesores).

5. *La revisión periódica es ilusoria.* Según el artículo 546 del Código Civil de la Ciudad de México, la persona tutora está obligada a presentar a la jueza o el juez un informe sobre *el desarrollo de la persona sujeta a tutela*, cada mes de enero. Este informe también debe incluir, cuando sea el caso, “cuenta detallada de su administración” (artículo 590 del Código Civil local). La revisión periódica que marca la ley, en la realidad, es una mera formalidad carente de cualquier contenido que resulte significativo. Las juezas y los jueces no dan seguimiento a los casos, y les basta con la presentación de informes parcos, que no dan cuenta real de la situación de las personas con discapacidad, su estado, y cómo está desempeñando su cargo su tutora o tutor. El artículo 12, en su párrafo cuarto, establece que para que quienes viven con discapacidad no sufran abusos, las salvaguardas deberán ser revisadas periódicamente por la autoridad o el órgano judicial competente. Un sistema en el que no se le da importancia a este *rendimiento de cuentas* por parte de la o el tutor, deja la puerta abierta al abuso y negligencia de tutores hacia las personas con discapacidad. Si no fuera así, no sería tan común escuchar casos como el de Alejandro (caso 1).
6. *El estado de interdicción no atiende la problemática con la que se encuentran las personas con discapacidad.* Quienes trabajan con personas con discapacidad y sus familias apuntan a que una gran cantidad de familias no consideran el estado de interdicción como una figura útil. La madre de una persona que vive con discapacidad expresó que “es un proceso engorroso, costoso y no nos ha dado nada”. Esto se suma que el estado de interdicción está rodeado de mitos que llevan a las familias a pedirlo, sin entender a cabalidad para qué sirve y para qué no. Además, la preocupación más grande de estas familias es quién apoyará a la persona con discapacidad cuando ellos falten y de manera incorrecta creen que a través del estado de interdicción pueden obligar a quien designen como tutora o tutor sustituto, a tener el mismo cuidado, procuración y cariño para con sus familiares. Lo cierto es que el estado de interdicción no obliga a querer, y con un sistema defectuoso que no tiene la capacidad de supervisar cómo se da la relación entre quien vive con discapacidad y su tu-

³¹ Comité DPD, CRPD/C/GC/1, Artículo 12, 14.

³² Comité DPD, CRPD/C/GC/1, Artículo 12, 29, i).

tor, tampoco garantiza que las necesidades básicas de la persona y su cuidado —entendido como falta de abuso—, serán atendidos.

7. *El estado de interdicción es un sistema de sustitución de la voluntad.* Por su naturaleza y su regulación, el estado de interdicción no puede ser compatible con la CDPD, ni siquiera si se interpreta o se le añaden elementos del artículo 12.³³ Es decir, aunque cambie la práctica, el estado de interdicción es incompatible con el artículo 12 por su naturaleza jurídica. Justamente en este punto se equivocó la SCJN en el AR 159/2013, donde bajo el criterio de la mayoría de la Primera Sala se señala que si se incorporan ciertas directrices, como por ejemplo que la persona con discapacidad pueda acceder a los documentos relevantes en lectura fácil, o que la jueza o el juez se entreviste cara a cara, o bien que la determinación de si es necesario un apoyo *obligatorio* o un *estado de interdicción* dependa de estudios interdisciplinarios, es suficiente para hacer compatible el estado de interdicción con el artículo 12. Sin embargo, la SCJN olvida que la CDPD no acepta ningún sistema de sustitución en la toma de decisiones. Es decir, si haciendo esas modificaciones persisten casos en que es legítimo que una persona con discapacidad pierda su capacidad de ejercicio y una o un tutor decida por ella —como lo hace actualmente—, entonces no se puede hablar de que la regulación sea compatible con la CDPD.

Como se desprende de las consideraciones anteriores, muchas de las deficiencias del sistema vigente no tienen que ver con la ley sino con la práctica. Por ello, en la construcción de un modelo de apoyo en el ejercicio de la capacidad jurídica es importante tener en cuenta estos errores para no reproducirlos. Por ejemplo, según la CDPD, se debe implementar una revisión periódica por una jueza o un juez imparcial. De no tomarse en cuenta lo que sucede con las revisiones periódicas en el sistema actual, podríamos terminar con otro sistema de revisión que no aporte ningún elemento significativo a la evaluación de si los apoyos de la persona son vigentes o deben de ser modificados, y el rol que está cumpliendo quien o quienes son apoyo.

v. Hacia un modelo de ejercicio de la capacidad jurídica con apoyo

Al dejar claro que el estado de interdicción debe ser dejado atrás por ser un sistema que viola los derechos de las personas con discapacidad, las expone a abusos, no es relevante para sus necesidades, y además es contrario a las obligaciones internacionales de México, siempre surge la misma pregunta: Y si no interdicción, entonces ¿qué?

³³ Comité DPD, CRPD/C/GC/1, Artículo 12, párr. 16.

La pregunta deja entrever una opinión generalizada de que, aún si se acepta que las personas con discapacidad no deben excluirse del derecho a ejercer su capacidad jurídica, erradicar los sistemas que la vulneran –como el estado de interdicción– no es suficiente. Claro está que hay quienes buscan una alternativa porque son incrédulos de que las personas que viven con discapacidad puedan ejercer su capacidad jurídica por sí mismas. Sin embargo, aún desde una perspectiva de derechos existe la necesidad de buscar algo que sustituya la interdicción. Ello porque no se puede ignorar que las personas con discapacidad necesitan apoyo, a veces de manera sustancial, para poder ejercer este derecho, y también porque es un hecho que éstas resultarían expuestas, en mayor grado que las personas sin discapacidad, a abusos por parte de terceros.

Pues bien, la respuesta a la pregunta planteada es que es necesario y urgente diseñar un modelo de apoyo en el ejercicio de la capacidad jurídica que pueda sustituir al actual estado de interdicción. Como ya se mencionó, varios países han comenzado este proceso de reformas legales, y ello enriquece el trabajo que se debe hacer en México. Lo cierto es que hay diversas maneras en que se ha regulado un sistema de este tipo, y México tiene que encontrar el modelo que se adapte mejor a su ordenamiento jurídico, contexto social, económico y cultural.

En este apartado se intentará hacer una aproximación básica a algunas de las preguntas y decisiones que deben empezar a formularse para diseñar dicho modelo.

a) *Y ¿qué con los casos difíciles?* Una de las mayores inquietudes cuando se habla de apartarse del modelo de interdicción, y en general de un modelo de sustitución, es qué pasa con los casos *difíciles* o *extremos*. Lo que se incluye bajo esta terminología puede ser muy variado, pero para efectos de tratar de abordar esta pregunta es útil plantear el caso de una persona que está en coma, y cuya voluntad presente no puede conocerse; o peor aún, una persona que desde que nace no ha tenido medio alguno de comunicación.

Pues bien, se parte de que, bajo el nuevo paradigma de apoyo en el ejercicio de la capacidad jurídica, no puede aceptarse como compatible con la CDPD ningún sistema de sustitución de la voluntad, ni siquiera para algunos casos. Alrededor del mundo existen modelos que se conocen como tutoría parcial (sólo respecto de ciertos actos), o que prevén que algunas personas pueden tener apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica pero otras necesitan medidas *más fuertes* como la sustitución en la toma de decisiones.³⁴ Ello no es compatible con la CDPD.³⁵

³⁴ Por ejemplo, ese es el caso de Irlanda, que su ley incorporó diversas figuras para el apoyo en la toma de decisiones, pero para algunos casos prevé un representante que actúa de manera muy similar al de una persona tutora, y de la misma manera que la interdicción, el representante se le puede imponer. Esta ley puede ser consultada en la siguiente liga disponible en internet: <http://www.inclusionireland.ie/sites/default/files/attach/news-item/1392/assisted-decision-making-capacity-bill-2013-v-17-12-2015.pdf> (fecha de consulta: 13 de noviembre de 2017).

³⁵ Comité DPD, CRPD/C/GC/1, Artículo 12, 28.

Michael Bach y Lana Kerzner, expertos canadienses en capacidad jurídica de personas con discapacidad, sugieren una división de tres maneras en las que se puede ejercer la capacidad jurídica:³⁶

- *Legalmente independiente.* En este estatus el individuo actúa por sí mismo. Puede dar su consentimiento, contratar, etc. Este estatus aplica para aquellas personas que comprenden la información y consecuencias de su decisión, pueden comunicar su intención a terceras personas en un modo en que estas entiendan y no tienen coerción de ningún tipo. En estos casos la persona podría pedir tener apoyos para la toma de decisiones, pero la decisión la realiza de manera independiente.
- *Toma y ejercicio de decisión con apoyo.* Una persona es nombrada para asistir a la persona en la toma de decisiones o para representarla o comunicar su intención a otros. Para que una persona entre en este estatus el requisito es que al menos otra persona que conoce personalmente al individuo: 1) pueda adscribir a sus acciones, voluntad o intención consistente con su identidad, y 2) pueda, como consecuencia, llevar a cabo acciones para dar efecto a esa voluntad o intención, con respeto a la dignidad de riesgo de la persona con discapacidad.³⁷
- *Toma y ejercicio de decisiones facilitada.* Este estatus serviría para los *casos difíciles*. Según Bach y Kerzner, este estatus es adecuado para aquellos casos en donde la persona no puede actuar de manera independiente y no tiene a nadie que tenga el conocimiento personal para estar bajo el estatus de apoyo, o cuando aquellos con relaciones personales con alguien con discapacidad no pueden interpretar su voluntad e intención.

Esta aproximación no es la única, pero plantea una posibilidad de dividir en diferentes estatus el ejercicio de la capacidad jurídica, según la intensidad de apoyos que necesite una persona.

Hay quienes seguramente argumentarán que el hecho de que alguien “facilite” el ejercicio de la capacidad jurídica en estos casos difíciles, es prever algo idéntico a la interdicción, pero poniéndole un nombre distinto. Aunque es muy válido pensar esto, lo cierto es que ignora la importancia del cambio de perspectiva del sistema y de la persona que facilitará la decisión. Por el contrario del tradicional tutor o tutora que tiene que buscar el *interés superior* de quien vive con discapacidad, el nuevo paradigma obliga a que la persona que funja de apoyo en estos casos difíciles, tome decisiones basándose en la “mejor interpretación posible de la voluntad y las pre-

³⁶ Michael Bach y Lana Kerzner, *A New Paradigm for Protecting Autonomy and the Right to Legal Capacity* (Canadá: Comisionado por la Comisión de Derecho de Ontario, 2010) 82-93, <http://www.lco-cdo.org/en/disabilities-call-for-papers-bach-kerzner> (fecha de consulta: 16 de noviembre de 2016).

³⁷ El *derecho al riesgo* en ocasiones referido como *dignidad del riesgo* se refiere al derecho de cualquier persona a tomar decisiones que pueden resultar equivocadas y el riesgo implícito que esa decisión representa de causar daños a la propia persona o terceros.

ferencias” de la persona.³⁸ El criterio del *interés superior* no es una salvaguarda adecuada para una persona adulta,³⁹ justamente porque proviene del estándar con el que se debe ver por el bienestar de las niñas y los niños, es decir, con una visión paternalista y no de autonomía, independencia y derecho al riesgo.

- b) *¿Cómo interpretar la voluntad y preferencias de una persona que tiene nula o limitada comunicación?* Aún las personas que tienen limitada comunicación suelen tener a alguien que sabe interpretar sus deseos (aunque sean básicos, como si tienen calor o frío, hambre, o si una persona les agrada o no). Para otras personas que no siempre han estado en esa situación de *limitada comunicación* es posible trazar su historia de vida y con ello determinar cuál hubiera sido su voluntad. En fin, no es materia de este artículo abordar las modalidades en que puede ser interpretada la voluntad en los casos difíciles. Lo importante es entender que aún si es por el simple cambio de paradigma, es decir, entender que el rol de la persona de apoyo no es sustituir sino interpretar, vale la pena que ni siquiera en los casos difíciles se permitan sistemas de sustitución.
- c) *¿Cómo asegurar que una persona bajo una figura de apoyo o bajo capacidad jurídica facilitada no está siendo coaccionada o bajo influencia indebida?* Mediante las salvaguardas que mandata el artículo 12. Como se viene repitiendo, la CDPD no ignora que las personas con discapacidad están expuestas a mayor riesgo frente a abusos e influencia indebida, y justamente por ello, prevé como obligación de los Estados Parte establecer salvaguardas que prevengan esto.
- d) *¿Cuáles son esas salvaguardas?* Como se desprenderá del siguiente apartado, este es uno de los puntos que tenemos que prever en el nuevo modelo, puesto que depende del diseño de éste. Pero para ejemplificar, Bach y Kerzner hablan de establecer una Oficina de Capacidad Jurídica y Apoyo, que podría estar encargada de vigilar e investigar casos en donde se sospeche que una persona no cuenta con los apoyos suficientes o adecuados, o que se encuentra en caso de abuso o influencia indebida.⁴⁰

Existen varias preguntas que surgen y que tienen que ser definidas para diseñar un modelo de ejercicio de la capacidad jurídica con apoyo. A continuación, se busca plantear los temas y las preguntas que deben ser abordados en este diseño, sin prejuzgar sobre el contenido específico que éste debe tener.

³⁸ Comité DPD, CRPD/C/GC/1, Artículo 12, párr. 21.

³⁹ Comité DPD, CRPD/C/GC/1, Artículo 12.

⁴⁰ Michael Bach y Lana Kerzner, *A New Paradigm for Protecting Autonomy*, 141.

En primer término, hay que definir qué debe entenderse por *apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica*. Es común que se caiga en el error de agrupar todos los apoyos que necesita una persona con discapacidad, al decir: apoyo para acceder a una vivienda, para la educación, el trabajo. A pesar de que todos éstos son importantes y, podríamos decir, indirectamente relevantes para el ejercicio de la capacidad jurídica, no son lo que más nos atañe.

Bach y Kerzner hablan de seis cuestiones en las que una persona con discapacidad puede requerir apoyo para ejercer su capacidad jurídica: 1) Planeación de vida, refiriéndose a que hay personas que ni siquiera han tenido la oportunidad de pensar y decidir hacia dónde quieren trazar sus decisiones y acciones; 2) defensa de los propios derechos, cuando a pesar de poder decidir de manera independiente necesita apoyo para defender esas decisiones ante terceros; 3) apoyos de comunicación e interpretación, cuando necesita apoyo para comunicar su voluntad a terceros; 4) representación, para aquellos casos en donde sea imposible que la persona ejecute sus decisiones por sí misma; 5) construcción de relaciones, ahí donde no tiene relaciones significativas que puedan apoyarle en el ejercicio de la capacidad jurídica; y 6) administración, cuando la persona necesita apoyo para la administración de bienes y patrimonio relacionados con las decisiones adoptadas.⁴¹

Habría que decidir también quién y cómo proveerá los apoyos. Así, se podría optar por que una persona funja como figura de apoyo en cada una de las áreas en que la persona tenga que tomar decisiones. Podría también optarse por que varias personas ejerzan dicha labor, ya sea de manera conjunta o para cada una de las áreas relevantes para la persona con discapacidad. Habría que decidir si el apoyo es prestado por familiares y amigos, o si se quiere dejar éste en manos de un servicio público. Por ejemplo, en Irlanda las dos vertientes de ejercicio de la capacidad jurídica con apoyo (Assisted Decision-Making Agreements y Co-Decision-Making Appointments) están previstas para ser ejercidas por familiares y amigos.⁴² En Suecia, por el contrario, tienen la figura de Personal ombudsman, que es un prestador de servicios, ya sea del Estado o de alguna organización no gubernamental.⁴³

Además, habría que pensar cómo determinar que una persona es adecuada para fungir como apoyo. ¿Sería adecuado y útil poner restricciones o requisitos? ¿Se quiere un sistema que profesionalice a quienes fungen como apoyo? ¿Un registro de las personas que fungen como apoyo?

⁴¹ Michael Bach y Lana Kerzner, *A New Paradigm for Protecting Autonomy*, 72-82.

⁴² Assisted Decision-Making (Capacity) Bill 2013, Irlanda.

⁴³ Para más información sobre el Personal Ombudsmen de Suecia véase la página Zero Project, <http://zeroproject.org/policy/sweden-2/>.

Un elemento sumamente importante que debe preverse es cuál será el umbral o detonante para *activar* los sistemas de apoyo. Si, como quedó claro de los apartados anteriores, se debe dejar atrás el concepto de *capacidad mental* como el elemento definidor, entonces hay que pensar cómo se establecerá que una persona necesita apoyo, y qué tipo de evaluación se llevará a cabo para determinarlo. Volviendo a traer a colación el trabajo de Bach y Kerzner, ellos proponen el concepto de *habilidad para tomar decisiones*, que implica reconocer que las personas tienen un rango de habilidades para tomar decisiones. Éstas, al ser combinadas con apoyo y ajustes razonables de terceros, pueden potencializar la capacidad de la persona con discapacidad para tomar decisiones.⁴⁴

También habría que explorar las distintas formas en que se puede *formalizar* la relación o relaciones de apoyo. Así, en algunos lugares han optado por acuerdos, ya sea formales o informales, por ejemplo, el Representation Agreement de Columbia Británica (Canadá)⁴⁵ o las figuras de apoyo de Irlanda que se señalaron en párrafos arriba. En otras jurisdicciones han optado por que los acuerdos o las figuras de apoyo sean designados por una jueza o un juez o tribunal. Este es el caso de los Independant Mental Capacity Advocates del Reino Unido⁴⁶ y la figura de apoyo de Israel.⁴⁷

Para que una persona con discapacidad, aún con apoyos, pueda ejercer su capacidad jurídica, es indispensable garantizar que sus actos serán reconocidos frente a las autoridades y frente a terceros. En este sentido, es indispensable prever 1) una obligación de hacer ajustes razonables para el ejercicio de la capacidad jurídica, y 2) algún eximente de responsabilidad civil para aquellos terceros que, actuando de buena fe, permiten a quien vive con discapacidad ejercer su capacidad jurídica.

Tratándose de salvaguardas habrá que tener cuidado. A pesar de que éstas son algunos de los elementos indispensables que tienen que preverse para que las personas con discapacidad puedan ejercer su capacidad jurídica, la línea entre protegerlas de abusos e influencia indebida y vulnerar sus derechos por tener una visión paternalista de esta “protección” es muy delgada. No debe perderse de vista que, como todas las personas, quienes viven con discapacidad tienen derecho a la dignidad del riesgo. La posibilidad de que se equivoquen al tomar decisiones o que puedan

⁴⁴ Michael Bach y Lana Kerzner, *A New Paradigm for Protecting Autonomy*, 160.

⁴⁵ Michael Bach y Lana Kerzner, *A New Paradigm for Protecting Autonomy*, 53.

⁴⁶ Martin, Wayne y otros, “Three Jurisdictions Report. Toward Compliance with CRPD Art. 12 in Capacity/Incapacity Legislation across the UK”, en *Essex Autonomy Project*, position paper, 78-83 (junio de 2016), <http://autonomy.essex.ac.uk/wp-content/uploads/2016/06/EAP-3J-Report-Final1.pdf>.

⁴⁷ Véase Capacity and Guardianship (Amendment núm. 18) Law, 5776-2016 (Israel), disponible en <http://bizchut.org.il/en/576>.

ser sujetas a influencias indebidas o abusos, no justifica negarles la capacidad jurídica.⁴⁸ Esto es, el sistema de salvaguardas debe ser una protección hacia terceros, no hacia ellas o ellos mismos.

Algunas de las cosas que deben ser previstas como salvaguardas son el proceso de revisión periódica de una autoridad u órgano judicial imparcial y un complejo sistema de responsabilidades para quienes funjan como apoyo, que garantice protección a las personas con discapacidad pero no desincentive a quienes fungirán como apoyos de desempeñar dicho rol.

Finalmente, se debe prever un modelo de transición de los juicios de interdicción vigentes al nuevo modelo de apoyo en la toma de decisiones. Es decir, no se puede erradicar el juicio de interdicción sin más, hasta no tener un nuevo sistema que responderá a las necesidades de las personas con discapacidad. Hacerlo podría exponer a quien vive con discapacidad a una falta de seguridad jurídica y de riesgos para su integridad física y patrimonio. Un modelo interesante es el de Latvia, en donde se obligó a las personas que estaban en interdicción y sus tutores a acudir a los tribunales competentes a que se revisara su interdicción (ellos incorporaron un sistema de interdicción parcial, por lo que la interdicción podía confirmarse o revocarse y pasar a un modelo de apoyo). Se dio un plazo razonable para hacer esto, bajo la determinación de que aquellos juicios de interdicción que no hubieren sido revisados quedarían revocados de forma automática al finalizar dicho periodo.⁴⁹

VI. Conclusiones

Avanzar en la implementación del derecho a la capacidad jurídica es esencial para lograr que se garanticen los derechos de todas las personas con discapacidad en igualdad. Para ello, es indispensable reconocer que ninguna limitación a la capacidad jurídica es válida, ni siquiera en los casos más extremos. El derecho a la capacidad jurídica consagrado en el artículo 12 de la CDPD exige dejar atrás los sistemas de sustitución de la voluntad y empezar a idear nuevos sistemas de apoyo en el ejercicio de la capacidad jurídica.

México aún está muy atrasado en sus esfuerzos por implementar plenamente este derecho. Es necesario empezar a resolver las preguntas difíciles y explorar los posibles modelos que permitan

⁴⁸ Comité DPD, CRPD/C/GC/1, Artículo 12, 22.

⁴⁹ Esto fue relatado por Annija Mazapša de ZELDA Resource Center for People with Disabilities (Latvia) en la Reunión Internacional para el Intercambio de Experiencias en la Implementación del artículo 12 de la CDPD, organizado por Open Society Foundation, celebrada en Washington D. C., Estados Unidos, en abril de 2016.

garantizar que todas las personas con discapacidad en México puedan ejercer su capacidad jurídica, con el apoyo y las salvaguardas necesarias para ello.

Si algo queda claro es que diseñar este nuevo modelo no será cosa sencilla. Los ejemplos de leyes y experiencias de otros países nos aportan ideas y elementos que serán útiles, pero la construcción de un modelo para México tiene que atender a nuestras necesidades y circunstancias.

VII. Bibliografía

- Assisted Decision-Making (Capacity) Bill 2013 (Irlanda) Consultada en: <http://www.inclusionireland.ie/sites/default/files/attach/news-item/1392/assisted-decision-making-capacity-bill-2013-v-17-12-2015.pdf>.
- Bach, Michael y Lana Kerzner. *A New Paradigm for Protecting Autonomy and the Right to Legal Capacity*. Canadá: Comisionado por la Comisión de Derecho de Ontario, 2010. <http://www.lco-cdo.org/en/disabilities-call-for-papers-bach-kerzner>.
- Capacity and Guardianship (Amendment núm. 18) Law, 5776-2016 (Israel). Consultada en: <http://bizchut.org.il/en/576>.
- Código Civil del Distrito Federal del 26 de mayo de 1928. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, última reforma el 5 de febrero de 2015.
- Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal del 1 al 21 de septiembre de 1932. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, última reforma el 2 de junio de 2015.
- Comité DPD. CRPD/C/GC/1. Observación General núm. 1. Artículo 12: Igual reconocimiento como persona ante la ley, 19 de mayo de 2014.
- _____. CRPD/C/MEX/CO/1. Observaciones finales sobre el informe inicial de México, 27 de octubre de 2014.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Nueva York, 13 de diciembre de 2006.
- Flynn, Elionóir y Anna Arstein-Kerslake. “The Support Model of Legal Capacity: Fact, Fiction, or Fantasy?” *Berkeley Journal of International Law*, vol. 32, núm. 1 (2014): 124-143.
- Grandia, Lex. “Imagine: to be a part of this”. En *Human Rights and Disability Advocacy*, editado por Sabatello, Maya, y Marianne Schulze. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2014.
- Ley del Notariado del Distrito Federal del 28 de marzo de 2000. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, última reforma el 18 de diciembre de 2014.
- Martin, Wayne *et al.* “The Essex Autonomy Project. Three Jurisdictions Report. Toward Compliance with CRPD Art.12 in Capacity/Incapacity Legislation across the UK”. En *Essex Autonomy Project*, position paper (junio 2016) <http://autonomy.essex.ac.uk/wp-content/uploads/2016/06/EAP-3J-Report-Final1.pdf>.

- Méndez Azuela, Paula X. “El caso de Ricardo Adair y lo que significa para las personas con discapacidad en México”. Centro Estratégico de Impacto Social. <http://docplayer.es/14681150-El-caso-de-ricardo-adair-y-lo-que-significa-para-las-personas-con-discapacidad-en-mexico.html> (fecha de consulta: 16 de noviembre de 2017).
- Norma Oficial Mexicana NOM-253-SSA1-2012, Para la disposición de sangre humana y sus componentes con fines terapéuticos del 26 de octubre de 2012. *Diario Oficial de la Federación*.
- Palacios, Agustina. *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Madrid: Ediciones Cinca, 2008. <http://sid.usal.es/idos/F8/FDO20632/Elmodelosocialdediscapacidad.pdf>.
- Pérez Carbajal y Campuzano, Hilda. “Análisis crítico y constructivo de la Declaración del Estado de Interdicción”. En *Homenaje al maestro José Barroso Figueroa por el Colegio de Profesores de Derecho Civil, Facultad de Derecho-UNAM*, coordinado por Domínguez Martínez, Jorge Alfredo y José Antonio Sánchez Barroso. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014. <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3835>.
- SCJN, Pleno. Tesis aislada P. XXXI/2000. “Interdicción, diligencias prejudiciales. El artículo 904 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal viola la garantía de audiencia, al no dar intervención al señalado como incapacitado en el procedimiento relativo”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XI (marzo de 2000).

INVESTIGACIÓN

Patrimonio biocultural, políticas públicas y derechos humanos: El caso del Programa Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional

Biocultural heritage, public policies and human rights: The case of the Sustainable Modernization of Traditional Agriculture Program in Mexico

Francisco Xavier Martínez Esponda*

Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A. C.

Ciudad de México, México

xmartinez@cemda.org.mx

Mariana Benítez Keinrad**

Instituto de Ecología-Universidad Nacional Autónoma de México

Ciudad de México, México

mбенitez@iecolогia.unam.mx

Gisselle García Maning***

Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A. C.

Ciudad de México, México

ggarcia@cemda.org.mx

Recibido: 4 de octubre de 2017.

Dictaminado: 17 de noviembre de 2017.

- * Es licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana (2002-2006) y maestro en Ecología Tropical por el Centro de Investigaciones Tropicales de la Universidad Veracruzana (2014). En la actualidad se desempeña como director técnico operativo del Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A. C. (CEMDA).
- ** Es investigadora titular en el Instituto de Ecología de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en donde estudia diversos sistemas ecológicos y socioecológicos desde perspectivas teóricas y prácticas.
- *** Es licenciada en Derecho por la UNAM (2003-2008) y maestra en Derecho Ambiental por la Universitat Rovira i Virgili en Tarragona, España. Actualmente es Experta Senior de la Oficina Golfo y Centro del CEMDA.

En la realización del presente texto se contó también con la colaboración de Luis Bracamontes Nájera, Ximena Ramos Pedrueza Ceballos y Benito Francisco Vázquez Quesada.

La opinión expresada en este texto es responsabilidad exclusiva de las y los autores, por lo que no refleja necesariamente la postura de las instituciones en que colaboran.



Resumen

México es un país mega diverso y pluricultural; estas dos características se interrelacionan de manera tan estrecha que vale la pena analizarlas bajo la lupa de los derechos humanos. El campo mexicano representa este puente entre la conservación de la biodiversidad y de la cultura milenaria que nos representa como pueblo mexicano. El llamado patrimonio biocultural (PatBio) se refiere a la interpenetración entre los pueblos indígenas/campesinos y los recursos naturales, los ecosistemas y los territorios donde se han asentado a través de los siglos. Una política pública que no reconozca este PatBio ni favorezca su conservación está violando sistemáticamente los derechos humanos de la población mexicana y de manera más específica los derechos de nuestros pueblos originarios a la libre determinación, al consentimiento libre, previo e informado, a la identidad cultural, al territorio y al acceso a los recursos tradicionalmente manejados.

Palabras clave: derecho al medio ambiente sano, derecho a la alimentación, derecho a la libre determinación de pueblos indígenas, consentimiento libre, previo e informado, soberanía alimentaria, maíz transgénico, milpa, patrimonio biocultural.

Abstract

Mexico is a megadiverse and pluricultural country; these two characteristics are interrelated so narrowly that it is convenient analyzing them under the perception of the human rights. The Mexican countryside represents a big bridge between the conservation of biodiversity and the millennial culture that represents Mexican people. The so-called biocultural heritage (PatBio) refers to the interpenetration between indigenous peoples/peasants and the natural resources, ecosystems and territories where they have settled through the centuries. A public policy that neither recognizes this PatBio nor favors its conservation is violating the human rights of the Mexican population and, more specifically of the indigenous people to the rights of self-determination, free, prior and informed consent, cultural identity, territory and access to resources traditionally managed.

Keywords: environmental rights, feeding rights, self-determination of indigenous people, prior informed consent, mutually agreed terms, food sovereignty, transgenic maize, milpa, biocultural heritage.

Sumario

I. Introducción; II. Derechos humanos de pueblos indígenas y comunidades equiparadas y políticas públicas para el campo; III. Patrimonio biocultural y los programas de Gobierno para el campo; IV. El caso del Programa Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional (MasAgro); v. Conclusiones; VI. Bibliografía.

I. Introducción

México es un país biodiverso y multicultural donde tanto campesinos de pequeña escala como indígenas comparten una forma de producción agrícola tradicional basada en conocimientos derivados de la experiencia de muchos años que han pasado de una generación a otra y que comparten una misma matriz cultural (la mesoamericana) bajo la cual se articulan y dan sentido a los elementos indispensables para su supervivencia cultural. Sin embargo, México es también un país marcado por un fuerte proceso de violencia cultural desencadenado desde el propio Estado que impone una cultura hegemónica y cuyos efectos son particularmente palpables en el campo.

El patrimonio biocultural (PatBio) nace como un concepto que visibiliza la interpenetración entre los pueblos indígenas y/o campesinos y los recursos naturales, los ecosistemas y los territorios donde se han asentado a través de los siglos. Así, el PatBio refiere por una parte a los elementos culturales indispensables para la forma de ser y estar indígena o campesina, y por la otra, a un añejo proceso de coevolución con los ecosistemas que habitan. En nuestro país los pueblos originarios, y posteriormente las comunidades equiparables a ellos (e.g. campesinos) son los actores principales de este proceso de coevolución con los ecosistemas que ha dado lugar a diversas formas de ser y estar en el mundo, así como a un paisaje biocultural y a una agrobiodiversidad sobresalientes.

Los llamados *modos tradicionales de producción* han sido reconocidos como “verdaderos ejemplos de agroecosistemas manejados con bases ecológicas” y como “modelos de agricultura sostenible”.¹ En el caso mexicano, la agricultura campesina e indígena ha dado lugar a la domesticación y diversificación de alrededor de 15.4% de las especies que se utilizan en el sistema alimentario

¹ Stephen R. Gliessman, *Agroecología. Procesos ecológicos en agricultura sostenible* (Costa Rica: Catie, 2002); Miguel Altieri y Javier Trujillo, “The Agroecology of Corn Production in Tlaxcala, Mexico”, *Human Ecology*, vol. 15, núm. 2 (1987).

mundial,² así como a una gastronomía portentosa. En otros términos, la relación recíproca entre los distintos grupos humanos asentados en México y Centroamérica y su diversidad biológica ha generado al menos 100 variedades de especies cultivadas, entre las que destaca el maíz por su importancia cultural, social y económica, pero también el cacao, la papaya, el nopal, el jitomate, el tabaco, la vainilla, el algodón, los magueyes, el frijol y el tomate, entre muchos otros.³ Es notable además el hecho de que la agricultura tradicional (o de pequeña escala) ocupa 20% de la superficie cultivable del planeta y produce 50% de los alimentos, mientras que la agricultura industrial produce 30% de los alimentos en 80% del área agrícola mundial.⁴

No obstante todo lo anterior, desde hace varias décadas las autoridades mexicanas han adoptado para el campo políticas públicas construidas desde una única lógica y perspectiva cultural: la moderna-occidental, enfocada principalmente en la producción-exportación y en las supuestas ventajas en el ámbito económico para el país. En otras palabras, nuestras autoridades se han empeñado en fomentar una agricultura industrializada (también llamada agroindustrial) que no pareciera ser congruente con los modos de producir alimentos, de ser y de estar que los indígenas y campesinos mexicanos han desarrollado desde hace siglos.

Este artículo pretende visibilizar esta postura gubernamental y sus consecuencias a través de un análisis bajo la lógica de los derechos humanos de uno de los programas agrícolas con mayor presupuesto asignado en los últimos años: el denominado Programa Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional (MasAgro). La información utilizada para este documento proviene del análisis documental tanto de la doctrina como de información oficial obtenida vía Infomex a las autoridades competentes y de una revisión al marco jurídico de este ámbito.

II. Derechos humanos de pueblos indígenas y comunidades equiparadas y políticas públicas para el campo

Con las reformas constitucionales en materia indígena de 2001 y en materia de derechos humanos en 2011, México se reconoce como un Estado democrático, garantista y pluricultural.

² Narciso Barrera-Bassols *et al.*, “Saberes locales y defensa de la agrobiodiversidad: maíces nativos *vs.* maíces transgénicos en México”, *FUHEM CIP Ecosocial* (Madrid: Centro de Investigación para la Paz, 2006), http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Sostenibilidad/Saberes_locales_defensa_agrobiodiversidad.pdf (fecha de consulta: 1 de junio de 2013).

³ Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, “Centros de plantas cultivadas”, <http://www.biodiversidad.gob.mx/genes/centrosOrigen/centrosPlantas.html> (fecha de consulta: 5 de octubre de 2016).

⁴ Miguel Altieri y Marc Dufumier, Referidos en Sara Burch, “Crisis alimentaria y agroecología”, *América Latina en Movimiento*, núm. 487 (julio 2013): 4; y citado en Jaime Morales *et al.*, “Los saberes campesinos y la construcción de conocimientos hacia agriculturas más sustentables: Una experiencia desde Jalisco”, ponencia, México, ALASRU, 2014.

Dichos paradigmas suponen que la fuente de legitimidad y primera obligación de toda autoridad en el país es la de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos.

Reconocernos como nación pluricultural supone como primera necesidad poner en marcha un marco jurídico y políticas públicas que permitan el florecimiento de los diversos pueblos y etnias que habitan el territorio nacional y por lo mismo supone limitar el poder de una cultura dominante única. En este sentido, uno de los aspectos en los que el Estado mexicano debe poner particular atención y cuidado en la legislación y política pública que expide e implementa es el relativo al campo, porque es ahí, en lo rural, donde se encuentra la mayor parte del patrimonio biocultural de las y los mexicanos. Para ello el Estado mexicano requiere necesariamente de preservar los territorios de los pueblos indígenas y comunidades equiparables.⁵

Los pueblos indígenas y campesinos poseen derechos humanos que se expresan o ejercen a partir del manejo cotidiano del PatBio, como son los derechos a la autonomía, a la diferencia, a la identidad cultural, al territorio, al acceso a los recursos naturales tradicionalmente manejados, al agua, al medio ambiente y a la alimentación. Éstos constituyen la base moderna de la igualdad y la fuente de legitimación de las autoridades en una democracia sustancial.⁶

Los derechos humanos por tanto constituyen hoy día la principal herramienta con la que cuentan los grupos indígenas y campesinos para proteger el patrimonio biocultural y por ende, sus formas de ser y estar en el mundo. Así pues hablar de PatBio es hablar de territorios (paisajes bioculturales)⁷ y de derechos humanos de carácter colectivo.

Los derechos colectivos o de naturaleza difusa implican un avance en la ampliación de la titularidad sobre los derechos que se ha concretado con el reconocimiento de la diversidad. Es decir, de colectivos que aun formando parte de la sociedad política, son culturalmente diferentes a la mayoría. Es el caso de los pueblos indígenas y comunidades equiparadas. Precisamente el reconocimiento de esa diferencia, sustentada en la diversidad de formas de ver y entender el mundo, es lo que justifica su protección jurídica diferenciada.

Un paso significativo en la línea de reconocer derechos colectivos, son los que se atribuyen a los pueblos indígenas. En el tiempo, estos pueblos han sabido conservar y mantener sus tradiciones,

⁵ Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc.56.09, Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, 30 de diciembre de 2009, <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/Tierras-Ancestrales.ESP.pdf>.

⁶ Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil* (España: Trotta, 2010).

⁷ Estos territorios con el tiempo se convirtieron y continúan siendo centros de origen, diversificación y uso de una gran cantidad de especies del sistema alimentario y medicinal del planeta.

usos, costumbres e instituciones de modo tal que hoy reciben reconocimiento y protección jurídica, tanto a nivel nacional como internacional.

Este reconocimiento legal supone el afianzamiento, desde los Estados, de la identidad propia de los pueblos, debido a que se autoidentifican, no como individuos, sino como una colectividad. Se trata de comunidades que construyen su propia identidad cultural y cuyo reconocimiento es el resultado histórico de movimientos de defensa de derechos y territorios.

En este sentido, uno de los derechos humanos con que cuentan nuestros pueblos originarios es el derecho a la diferencia. Este justifica el establecimiento de una política pública de reconocimiento de las particularidades, es decir, lo que nos distingue unos de otros, de un pueblo a otro.⁸ En esta tesitura un Estado pluricultural (como es el caso de México) tiene por obligación realizar los ajustes necesarios para la convivencia pacífica de las diferentes culturas, así como constreñir los alcances de una cultura dominante.

En otras palabras en el Estado pluricultural las autoridades deben por un lado garantizar a todas las personas la satisfacción de sus necesidades básicas (obligación de homogeneización), y por otro lado, garantizar el pleno respeto hacia el derecho a la diferencia (obligación de dinamización), es decir, la creación, conservación y desarrollo de los derechos de naturaleza colectiva en razón del grupo al que se pertenezca.⁹ Un Estado que de observancia a lo anterior se caracteriza por alentar *la interacción y la interpretación recíproca entre miembros de culturas diferentes*¹⁰ con lo que se pueden construir puentes para alcanzar la paz a partir de la protección y garantía de los derechos fundamentales de todos y todas y así lograr la desaparición de la violencia cultural.¹¹

Las políticas públicas (PP) reflejan el qué hacer de los gobiernos, por qué lo hacen y cuál es su efecto.¹² En nuestro país, las políticas públicas a veces son mal entendidas como la simple aplicación de los programas de Gobierno, sin embargo, son más que eso. Aguilar Villanueva (1996) refiere que se trata de todo un proceso de solución de problemas públicos, donde a veces, el problema es la propia definición del problema.

En un régimen democrático, las políticas públicas constituyen un aspecto sustancial para su consolidación. Las acciones de gobierno en un entorno plural y de intereses diversos requieren

⁸ Daniel Bonilla, *La Constitución multicultural* (Colombia: Siglo del Hombre Editores, 2006).

⁹ León Olivé, *Multiculturalismo y pluralismo* (México: Paidós/Facultad de Filosofía y Letras-UNAM, 2003).

¹⁰ León Olivé, *Multiculturalismo y pluralismo*.

¹¹ Johan Galtung, "Cultural Violence", *Journal of Peace Research*, vol. 27, núm. 3 (1990).

¹² Thomas Dye, "Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes", citado en Wayne Parsons, *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas* (FLACSO: 2007), 31.

construir procesos abiertos y sistemáticos de deliberación para consensuar los problemas que se han de enfrentar y la manera de hacerlo, esto es, para definir las políticas públicas a desarrollar.¹³

Sin embargo, en esta labor se necesita la acción conjunta de gobernantes y gobernados. Una ciudadanía informada, activa y participativa es un componente distintivo de la creación e implementación de las políticas públicas en democracia, las cuales deben contemplar mecanismos de participación en condiciones de igualdad para determinar las problemáticas a atender, la definición y el diseño de las políticas a emprender, conocer de su implementación y, finalmente, evaluar los resultados.¹⁴ En este sentido para la realización de PP exitosas se requiere de la participación efectiva de la población a la que van dirigidas, adecuándose a sus necesidades reales.

Ahora bien, en el modelo mexicano, todo problema considerado público debe estar contenido en la llamada agenda pública. Esta agenda es la que se ve reflejada en la Plan Nacional de Desarrollo, a partir del cual se crean *programas de Gobierno* que no necesariamente cuentan con participación activa de la población a la que van dirigidos para su diseño y determinación de su forma de operación.

Para el tema agrícola, el actual Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 creó una amplia gama de programas sectoriales. Estos programas públicos son implementados tanto por Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) como por otras dependencias, como la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), así como por las dependencias competentes a nivel estatal y municipal. Dichos programas constituyen las acciones gubernamentales que, siguiendo el paradigma de un sistema democrático, deberían consensuar los problemas que se han de enfrentar y la manera de abordarlos; sin embargo, para el diseño de la mayoría de estos programas sectoriales ningún pueblo o comunidad campesina/indígena es consultada de manera efectiva, tomando en cuenta sus características e identidades propias.

Lo anterior representa un obstáculo para encontrar alternativas que funcionen a largo plazo para impulsar el campo mexicano de manera eficaz, puesto que los programas no se adecuan a las formas de ser/estar y de trabajar el campo de los actores que sustentan a este sector, es decir, no toman en cuenta la complejidad de las y los campesinos y/o indígenas, que son quienes finalmente soportan el peso de los cambios en las decisiones políticas gubernamentales.

¹³ David Arellano Gault y Felipe Blanco, *Políticas públicas y democracia*, IFE (México: 2013), http://biblio.ine.mx/janium/Documentos/cuaderno_30.pdf.

¹⁴ David Arellano Gault y Felipe Blanco, *Políticas públicas y democracia*.

Desde la entrada del sistema neoliberal a México, el marco jurídico concerniente al ámbito agrícola se ha reformado drásticamente a fin de fomentar la libre empresa y el modelo de negocio requerido por la agricultura industrializada, relegando con ello a la agricultura tradicional o campesina y calificándola como “atrasada”.

Muchas de las reformas estructurales que se han hecho al sector agrícola nacen a partir de la firma del Tratado Libre Comercio para América del Norte (TLCAN). Sin embargo, algunos autores como Gordillo y Wagner identifican desde años anteriores cambios importantes para la regulación del campo vinculados a un proceso de transición al modelo de capitalismo neoliberal que han llamado de *corporativismo estatal*. De hecho, identifican al periodo de 1975-2000 como el final del modelo intervencionista del Estado puesto que en ese tiempo el país liberalizó su régimen comercial y se puso fin a la reforma agraria mediante la modificación del artículo 27 constitucional y la expedición de una nueva Ley Agraria.¹⁵

De acuerdo con Fernando Rello, a partir de 1982 el gobierno mexicano aceptó poner en marcha programas de ajuste estructural promovidos por el Fondo Monetario Internacional, marcando así el inicio de la época de la mundialización de la política pública en los países subdesarrollados, un proceso de pérdida de soberanía sobre los instrumentos de regulación económica.¹⁶

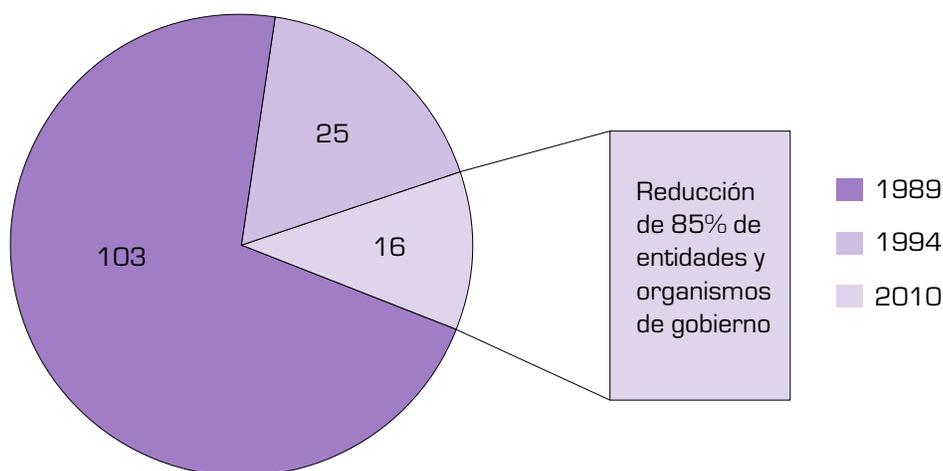
Según el mismo autor, el objetivo de las reformas estructurales que se hicieron durante este periodo fue en palabras de uno de sus impulsores (Luis Téllez) “disminuir la intervención gubernamental en diversos sectores, fomentando la participación del sector privado y removiendo obstáculos y distorsiones del mercado que no permiten el desarrollo pleno de la agricultura mexicana”. Para alcanzar este objetivo diversas empresas paraestatales que intervenían en la producción y distribución agrícolas fueron privatizadas o liquidadas. Tan sólo en el sector agropecuario la disminución de entidades y organismos del sector tuvo un decrecimiento dramático; en 1989 había 103 entidades y organismos dedicados al agro, en 1994 contaba sólo con 25 y actualmente existen sólo 16,¹⁷ tomando en cuenta que la pesca fue incorporada a la Sagarpa en 2000. Sirva para ilustrar mejor lo anterior el siguiente esquema:

¹⁵ Gustavo Gordillo y Rodrigo Wagner, “Las reformas titubeantes. El campo mexicano, 1975-2000”, *Economía UNAM*, vol. 2, núm. 5 (2004): 23-40.

¹⁶ Fernando Rello, “Inercia estructural y globalización: La agricultura y los campesinos más allá del TLCAN,” Working Group Discussion Paper DP20, 2008, <http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/DP20RelloJuly08.pdf>.

¹⁷ Estas entidades y organismos son los siguientes: 1) Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca); 2) Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (Conapesca); 3) Comisión Nacional de las Zonas Áridas (Conaza); 4) Colegio de Postgraduados (Colpos); 5) Fideicomiso de Riesgo Compartido (Firco); 6) Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A. C. (INCA RURAL); 7) Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (Inifap); 8) Instituto Nacional de Pesca (Inapesca); 9) Productora Nacional de Biológicos Veterinarios (Pronavibe); 10) Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (Senasica); 11) Servicio de Información Agroalimentaria

Figura 1: Evolución de las entidades y organismos del sector agropecuario 1989-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Rello (2008) y Sagarpa (S/F).

En estos términos la política agropecuaria en México en los últimos tiempos se ha traducido en procesos de importación de grandes cantidades de granos básicos a cambio de la emigración de indígenas y campesinos de sus comunidades.¹⁸ Toledo y otros autores refieren que algunos de los efectos de esta política han sido:

- 1) El desplazamiento de los procesos de domesticación de especies vigentes.
- 2) La destrucción de los mosaicos de paisaje que permiten formas equilibradas del manejo de los territorios.
- 3) La devastación de los conocimientos indígenas y campesinos sobre la naturaleza.
- 4) La desaparición de cosmovisiones y relaciones únicas con el mundo.
- 5) La destrucción de los sistemas agroforestales, de agricultura hidráulica como las chinampas, de pesca ribereña, etcétera.
- 6) La destrucción de tecnologías de todo tipo: agrícolas, pecuarias, pesqueras, de caza y recolección, hidráulicas, etcétera.
- 7) La destrucción de artesanías elaboradas con productos de la naturaleza.
- 8) La devastación de herbolarias y farmacoepas.

y Pesquera (SIAP); 12) Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas (SNICS); 13) Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAAN); 14) Universidad Autónoma Chapingo (UACH); 15) Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar (CNDSCA), y 16) Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero (CSAEGRO). Fuente: Sagarpa, s/f, <http://www.sagarpa.gob.mx/lists/organismos%20del%20sector/allitems.aspx>.

¹⁸ Elizabeth Fitting, "Importing corn, exporting labor: The neoliberal corn regime, GMOs, and the erosion of Mexican biodiversity", *Agriculture and Human Values*, núm. 23 (marzo 2006): 15-16.

- 9) La desaparición de cocinas regionales y culinarias de todo tipo.
- 10) La desaparición de vestimentas y sus técnicas textiles.
- 11) La devastación de las formas colectivas de gobierno local y territorial por usos y costumbres.¹⁹

III. Patrimonio biocultural y los programas de Gobierno para el campo

El PatBio se refiere a *un sistema complejo, formado por partes interdependientes*.²⁰ El término se enfoca particularmente en la relación recíproca entre los pueblos indígenas y su medio ambiente. Los componentes incluyen recursos biológicos, que van de lo micro (genético) a lo macro (paisajes), tradiciones y prácticas ancestrales también conocidas como conocimientos tradicionales, incluidas las relacionadas con la forma de manejar adaptativamente un ecosistema complejo y el uso sostenible de biodiversidad (e.g. las prácticas de manejo agrícola). Eckart Boege por su parte ha referido que dicho patrimonio se manifiesta en los bancos genéticos comunitarios de plantas y animales domesticados y semidomesticados, los agroecosistemas (paisajes bioculturales), plantas medicinales, conocimientos (tradicionales), rituales y formas simbólicas de apropiación de los territorios.²¹

Alejandro Argumedo ha señalado que a través del PatBio es posible visibilizar: *i)* los profundos lazos entre pueblos indígenas y su medio ambiente; *ii)* que los pueblos indígenas no hacen distinción entre recursos biológicos y culturales, los tratan de manera holística; *iii)* que la diversidad biológica depende directamente de las prácticas culturales de los pueblos indígenas y viceversa, esto es, que la cultura y medio ambiente no pueden ser separados y convertidos en mercancía.²²

Así pues, hablar del PatBio es hablar de un bien común indispensable para el bienestar y buen vivir de los pueblos indígenas y comunidades campesinas. Es además un acervo de diversidad fundamental para que la humanidad pueda hacer frente a perturbaciones como las que se espe-

¹⁹ Véase Víctor M. Toledo et al., “Los sistemas agroforestales tradicionales de México: una aproximación biocultural”, *Botanical Sciences*, núm. 91 (2013), <http://www.scielo.org.mx/pdf/bs/v91n4/v91n4a1.pdf>.

²⁰ Alejandro Argumedo, “Territorios bioculturales indígenas: una propuesta para la protección de territorios indígenas y el buen vivir”, *Asociación ANDES*, <http://www.internationalfund.org/documents/TerritoriosBioculturalesIndigenas.pdf>.

²¹ Eckart Boege, *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México: hacia la conservación in situ de la biodiversidad y agrobiodiversidad en los territorios indígenas* (México: INAH-CDI, 2008), http://www.cdi.gob.mx/biodiversidad/biodiversidad_0_preliminares_1-31_eckart_boege.pdf.

²² Alejandro Argumedo, “Territorios Bioculturales Indígenas: una propuesta para la protección de territorios indígenas y el buen vivir”.

ran con el cambio climático.²³ Ejemplo de ello es la capacidad de las variedades nativas de maíz de desarrollarse desde los cero hasta los más de dos mil metros sobre el nivel del mar y en muy diversas condiciones de precipitación y tipo de suelo.²⁴

Como se refirió al inicio de este artículo, en el caso mexicano los campesinos y los indígenas han sido y son responsables de la hazaña histórica y civilizatoria de que nuestro país sea centro de origen y diversificación genética de alrededor del 15.4% de las especies que se utilizan en el sistema alimentario mundial,²⁵ así como del desarrollo e implementación de diversas formas de agricultura (v.gr. roza-tumba-quema, barbecho, milpa y chinampas), que son modelos de agricultura sostenible.²⁶

La continuidad y conservación del PatBio de México dependen directamente de que las autoridades mexicanas garanticen a las comunidades campesinas y a los pueblos indígenas sus derechos humanos, así como del desarrollo de instituciones y marcos jurídicos correspondientes a un Estado pluricultural. En otras palabras, el PatBio de México sólo podrá subsistir y seguir su recreación continua si se les garantiza a los pueblos indígenas y comunidades equiparables la continuidad en el manejo cotidiano de los recursos naturales, ecosistemas y agroecosistemas que tradicionalmente han utilizado. El pluriculturalismo supone constreñir los poderes de la cultura dominante y redefinir los límites del Estado nacional; la reforma constitucional de 2001 en materia de derechos de los pueblos indígenas tuvo ese objetivo, sin que a la fecha se haya dado inicio a esa transformación profunda y requerida en el sistema jurídico mexicano.

En este sentido, la resistencia de los pueblos mesoamericanos ha estado cimentada sobre dos piedras angulares, el maíz y la milpa. El maíz es la principal fuente de sustento material para millones de personas y también el signo indiscutible de su identidad cultural y como dice Barros y Buenrostro *su vida y la nuestra están entretrejidas*.²⁷ La unión entre los pueblos mesoamericanos y el maíz originó el surgimiento de 62 razas de maíz criollo con sus miles de variedades adaptadas a todos los ecosistemas del país, por lo que se considera que México es centro de origen y de constante domesticación y diversificación genética. Aunado a ello, el maíz es el cultivo más emblemático del país, así como la base de la economía rural y campesina y de la alimentación familiar

²³ Eckart Boege, *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México: hacia la conservación in situ de la biodiversidad y agrobiodiversidad en los territorios indígenas*.

²⁴ Eckart Boege, *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas*.

²⁵ Narciso Barrera-Bassols et al., "Saberes locales y defensa de la agrobiodiversidad: maíces nativos vs. maíces transgénicos en México".

²⁶ Miguel Altieri y Javier Trujillo, "The Agroecology of Corn Production in Tlaxcala, Mexico", *Human Ecology*, vol. 15, núm. 2 (1987).

²⁷ Cristina Barros y Marco Buenrostro, "El maíz, nuestro sustento", *Arqueología Mexicana*, vol. v, núm. 25 (mayo-junio 1997): 6-15.

nacional. El 53% de la ingesta calórica (carbohidratos) y 39% de la proteínica de la dieta de las mexicanas y los mexicanos proviene del consumo directo del maíz como grano nixtamalizado en alrededor de 600 platillos especializados.²⁸

Por su parte, la milpa es al mismo tiempo un agroecosistema y una unidad de domesticación, conservación y producción agrícola que forma parte fundamental de la estrategia de uso múltiple que aspira a la autosuficiencia y a la soberanía alimentaria.²⁹ La milpa es el eje principal de sustento sobre la cual se articula un sistema de policultivo de los pueblos mesoamericanos ya que también se vincula con el manejo de otros espacios de producción como son el patio o traspatio, los acahuales (vegetación secundaria), cafetales, vainillales, cañales, pitayales, etcétera.

En las condiciones actuales el cultivo y el manejo del maíz y de la milpa pueden no ser rentables en términos meramente económicos en México y aun así los campesinos y los indígenas están empeñados en continuar sembrándolo y manejándolo de esta manera. Esta férrea voluntad tiene parte de su explicación en que el cultivo del maíz y el manejo de la milpa posibilita la satisfacción de necesidades no únicamente económicas, como son el mantenimiento de la identidad cultural y el territorio, la generación de alimentos sanos y culturalmente significativos, la construcción de comunidad, el mantenimiento del vínculo con la tierra y la reproducción cotidiana de la cosmovisión.³⁰ De hecho Barkin ha señalado que la cultura del maíz ha permitido a los campesinos e indígenas adaptarse a los continuos vaivenes de la política nacional y, al mismo tiempo, conservar su producción y estilo de vida.³¹

La alianza entre el maíz y los pueblos mesoamericanos puede ser rastreada desde diferentes aristas. Por ejemplo, Ureta y otros autores encontraron que la presencia de grupos étnicos es una variable crítica para explicar la distribución de razas individuales de maíz, así como para definir las áreas potenciales de mayor riqueza de razas de maíz en México (APR).³² En efecto, encuentra

²⁸ Héctor Bourges, “El maíz: su importancia en la alimentación de la población mexicana”, en *El maíz en peligro ante los transgénicos. Un análisis integral sobre el caso de México*, coordinado por Elena R. Álvarez Buylla y Alma Piñeyro Nelson, 231-247 (México: UNAM-Unión de científicos comprometidos con la sociedad- Universidad Veracruzana, 2013).

²⁹ Véase Eckart Boege, *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas*, Lev Jardoón-Barbolla y Mariana Benítez, “La comunidad agroecológica como unidad ecológica, de domesticación y de conservación”, en *Naturaleza, Ciencia y Sociedad: 40 años de pensamiento crítico interdisciplinario en la Facultad de Ciencias en la UNAM*, editado por Fabrizio Guerrero Mc Manus, Octavio Valadez Blanco y Eduardo Vizcaya Xilotl (México: Copit-Arxives, 2016).

³⁰ Véase David Barkin, “Reconsiderando las alternativas sociales en México rural: Estrategias campesinas e indígenas”, *Polis*, vol. 5, núm. 15 (2006); S. Ryan Isakson, “No hay ganancia en la milpa: The agrarian question, food sovereignty, and the on-farm conservation of agrobiodiversity in the Guatemalan highlands”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 36, núm. 4 (octubre 2009): 725- 759.

³¹ David Barkin, “Reconsiderando las alternativas sociales en México rural: Estrategias campesinas e indígenas”.

³² Carolina Ureta et al., “Environmental and social factors account for Mexican maize richness and distribution: A data mining approach”, *Agriculture, Ecosystems and Environment*, núm. 179 (octubre 2013): 25-34.

que las APR ocupan 6.9% del territorio nacional y están asociadas a áreas en donde habita 40% de los pueblos indígenas. Esta información concuerda con lo señalado por Toledo, otros autores y Boege, quienes reconocen la importancia de los grupos étnicos en la dinámica de crear, preservar y diversificar las variedades de maíz nativo en México.³³

Ahora bien, para determinar la idoneidad de los programas de Gobierno dedicados al campo debemos tener en consideración la composición del sector agrícola en México y referir la importancia de la agricultura familiar.

Para el 2010, 32.4 millones de mexicanos habitaban en comunidades de menos de 5 000 habitantes, de los cuales 10.3 millones eran indígenas.³⁴ Esta población maneja 4 069 938 unidades de producción rural que ocupan 108.3 millones de hectáreas y que siembran 280 cultivos anuales y 199 perennes.³⁵ De éstas, 68% son menores o iguales a cinco hectáreas; además de 1930 a 2007, las pequeñas unidades de producción pasaron de 332 000 a más de 2.7 millones, lo que significa un aumento de 709 por ciento.

En otros términos, 73% de los productores del país poseen unidades de menos de cinco hectáreas (<5 ha), por lo cual puede decirse que la pequeña agricultura es preponderante y caracteriza a este sector.³⁶ Por lo general su tierra es de temporal, 72% de acuerdo con el INEGI,³⁷ 62% se encuentran sobre pendientes de más de 4 grados de inclinación y 63% presentan suelos someros, menores a un metro de profundidad.³⁸

A pesar de estas limitantes, son los pequeños productores (<5 ha) quienes producen 73.4% del maíz amarillo, 70.5% del maíz blanco (de los que 50% se siembra con razas nativas) y 60.6%

³³ Véase Víctor M. Toledo et al., "Atlas Etnoecológico de México y Centroamérica: Fundamentos, Métodos y Resultados", *Etnoecológica*, vol. 6, núm. 8 (2001), 7-41, http://ccp.ucr.ac.cr/bvp/pdf/cambiodemografico/atlas_etnologico.pdf (fecha de consulta: 16 de junio de 2014); Eckart Boege, "Centros de origen, pueblos indígenas y diversificación del maíz", 18-28; Eckart Boege, *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México: hacia la conservación in situ de la biodiversidad y agrodiversidad en los territorios indígenas*.

³⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Censo General de Población y Vivienda 2010", <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/>.

³⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007", <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=17177&s=est>.

³⁶ Héctor Robles, *El sector rural en el siglo XXI. Un mundo de realidades y posibilidades* (México: CEDRSSA, 2007).

³⁷ INEGI, "Información nacional por entidad federativa y por municipios", <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx> (fecha de consulta: 12 de septiembre de 2016).

³⁸ Antonio Turrent et al., "Análisis de la estrategia MasAgro Maíz", *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, núm. 8 (nov.-dic. 2014): 1531-1547.

del frijol en el país. Por si fuera poco, estos pequeños productores son los que generan 63.4% de los empleos agrícolas, 73.1% de los empleos familiares y 56.8% de los contratados.³⁹

La agricultura que practican la mayoría de los indígenas y campesinos como una de las principales expresiones de su identidad cultural y de su PatBio, se caracteriza por ser de “pequeña escala, con altos niveles de diversidad, autosuficiencia y productividad ecológica y basada en el uso de energía solar y biológica”,⁴⁰ siendo además sumamente eficiente en términos de rendimiento por hectárea y por cantidad de agua, suelo y otros recursos utilizados.⁴¹

Las lecciones que pueden ser aprendidas de este tipo de agricultura basada en una vasta experiencia resultado de años y años de aprendizaje expresados en el PatBio son algo que aún no se han reflejado en las políticas públicas adoptadas por el gobierno, pues como mencionábamos en párrafos anteriores, desde hace casi cuatro décadas se ha optado por un modo de producción agrícola industrializado, el cual se impone como modelo único de desarrollo y se implementa sin consultar previamente a los pueblos indígenas y a las comunidades equiparables, sin abrir espacios para su participación en la toma de decisiones y sin adecuarse a sus necesidades y formas de ser en la realidad, afectando así sus territorios y modos de vida.

Muchas políticas agrícolas nacionales determinan el monto de los apoyos y subsidios a la agricultura en relación con el área manejada, por lo que se deduce que los grandes productores obtendrán mayores ingresos *per cápita* que los pequeños y medianos. En este sentido, Robles menciona, en relación con los programas públicos para el campo, que los grandes productores que poseen 27.6 hectáreas en promedio reciben \$100 000 pesos anualmente, mientras que los medianos y pequeños, con un promedio de 10.8 hectáreas, reciben apenas \$19 000 pesos.⁴² Esto sólo es una forma más de acrecentar la brecha de desigualdad en un país con importantes problemas de igualdad social.

La importancia de diseñar programas gubernamentales públicos que se adecuen de manera eficaz a las necesidades de los pequeños productores, respetando la estrecha relación que tienen con su medio natural se ve reflejada de manera directa en las garantías de derechos humanos que aseguran un Estado de derecho funcional. De lo contrario (como sucede en los hechos) existe un modelo que sigue reproduciendo patrones de desigualdad y acaparamiento de beneficios y recursos.

³⁹ Véase Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007”; Héctor Robles, *El sector rural en el siglo XXI. Un mundo de realidades y posibilidades* (México: CEDRSSA, 2007).

⁴⁰ Víctor Manuel Toledo y Narciso Barrera-Bassols, *La memoria biocultural: la importancia agroecológica de las sabidurías tradicionales* (Barcelona: Icaria, 2008), 43.

⁴¹ Miguel Altieri y Víctor M. Toledo, “The agroecological revolution in Latin America: rescuing nature, ensuring food sovereignty and empowering peasants”, *Journal of peasant studies*, vol. 38, núm. 3 (julio 2011): 587-612.

⁴² Héctor Robles, *El sector rural en el siglo XXI. Un mundo de realidades y posibilidades*.

IV. El caso del Programa Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional (MasAgro)

El Programa Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional (MasAgro) devela desde su nombre una lógica de asimilación o imposición cultural, la cual presupone que la agricultura tradicional deber ser *modernizada* (según el modelo occidental hegemónico).

MasAgro surge a raíz de un acuerdo de colaboración celebrado entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT), el 15 de octubre de 2010.⁴³ A diferencia de otros programas de política pública en materia agropecuaria, MasAgro fue configurado como un proyecto transversal y transexenal (su vida programada es de 10 años) y no cuenta con Reglas de Operación publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* anualmente, como se hace con el resto de los programas públicos. Este programa ha *mutado de forma* entre programa, estrategia y componente de otros programas. De hecho, durante 2014 y 2015 MasAgro fue uno de los componentes del Programa Integral de Desarrollo Rural (Pider).

De acuerdo con el convenio suscrito entre Sagarpa y CIMMYT, estas instituciones están comprometidas a cooperar en materia de tecnología e innovación científica, agronómica y socioeconómica respecto del maíz y el trigo, a través de programas conjuntos. En un inicio, los programas conjuntos se realizarían sobre los siguientes temas: *i)* Desarrollo sustentable con el agricultor; *ii)* Descubriendo la diversidad genética de las semillas; *iii)* Estrategia Internacional para Aumentar el Rendimiento del Maíz; *iv)* Estrategia Internacional para Aumentar el Rendimiento del Trigo; *v)* Capacitación de especialistas y productores para el desarrollo del sector agrícola; *vi)* Intercambio de información sobre temas de interés mutuo; *vii)* Intercambio de especialistas y expertos nacionales de la comunidad científica, en los cultivos de maíz y trigo, y *viii)* cualquier otro tema que las partes convengan.⁴⁴

Según el convenio, Sagarpa es quien aporta los recursos financieros necesarios para que se ejecuten los proyectos y, en la medida de lo posible, propicia las facilidades de instalación física y apoyo logístico. Por ello, Sagarpa tiene la facultad de supervisión y vigilancia de la ejecución de todos los proyectos. Por su parte, el CIMMYT debe ejercer los recursos para la realización de los objetivos de los proyectos.

⁴³ Sagarpa, Acuerdo de colaboración celebrado entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT), Respuesta de solicitud de información con número de folio 00008000035714, <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>.

⁴⁴ Sagarpa, Acuerdo de colaboración celebrado entre la Secretaría.

El objetivo general del programa es “fortalecer la seguridad alimentaria a través de la investigación, el desarrollo de capacidades y la transferencia de tecnologías al campo y que los pequeños y medianos productores de maíz y de trigo ubicados en zonas de temporal, obtengan rendimientos altos y estables, aumenten su ingreso y mitiguen los efectos del cambio climático en México”.⁴⁵

La forma en que funciona este programa es a través del desarrollo de los llamados *Hub* o nodo de innovación, que consiste en áreas con condiciones agroecológicas para la práctica de un sistema de producción, en donde se desarrollan, difunden y mejoran tecnologías que el CIMMYT cataloga como sustentables, a través del trabajo principalmente con técnicos, científicos, universidades, iniciativa privada, prensa y funcionarios gubernamentales.

CIMMYT, al ser la instancia responsable de operar el programa, es quien ha suscrito convenios de colaboración con los gobiernos de los estados, específicamente con las secretarías encargadas del desarrollo agropecuario. De acuerdo con la información oficial, los proyectos que se han desarrollado por el CIMMYT, financiados por Sagarpa, desde 2011 han sido en cuatro líneas de acción: *a)* desarrollo sustentable con el productor, *b)* Descubriendo la diversidad genética de las semillas, *c)* Estrategia Internacional para Aumentar el Rendimiento del Maíz, y *d)* Estrategia Internacional para Aumentar el Rendimiento del Trigo; para ello se ha erogado el siguiente presupuesto:

Tabla 1. Presupuesto anual total y por línea de acción

Año	Monto total (USD)	Líneas de acción			
		Desarrollo sustentable con el productor	Descubriendo la diversidad genética de las semillas	Estrategia Internacional para Aumentar el Rendimiento del Maíz	Estrategia Internacional para Aumentar el Rendimiento del Trigo
2011	\$20,301,500	\$3,325,000	\$9,756,500	\$6,270,000	\$950,000
2012	\$28,787,878.80	\$10,303,828.30	\$9,756,500	\$7,627,550.50	\$1,100,000
2013	\$380,000,000	\$136,010,533.40	\$128,785,800	\$100,683,666.60	\$14,520,000
2014	\$250,000,000	\$105,000,000	\$75,000,000	\$60,000,000	\$10,000,000
2015	\$285,000,000	\$113,400,000	\$81,000,000	\$64,800,000	\$25,800,000
2016	\$285,000,000	\$113,400,000	\$81,000,000	\$64,800,000	\$25,800,000

Fuente: Sagarpa, 2016.

La información anterior fue obtenida principalmente de solicitudes de información pública. Ahora bien, la asignación y ejercicio de los recursos no significa que en los hechos el objetivo general de este programa esté alcanzado o por alcanzarse, ni mucho menos reflejan que en verdad

⁴⁵ Sagarpa, Acuerdo de colaboración celebrado entre la Secretaría.

se trate de una política pública cultural y ambientalmente adecuada para las y los campesinos y pueblos indígenas de México.

Las variedades mejoradas de maíz desarrolladas por MasAgro en principio están disponibles para el productor a través de la Red Colaborativa de Evaluación de Híbridos del componente MasAgro Maíz, la cual está conformada por 50 empresas semilleras nacionales y públicas⁴⁶ y a través de un convenio de colaboración con la Asociación Mexicana de Semilleros, A. C. (AMSAC); integrada por empresas privadas que controlan 88% del comercio de semillas nacional, entre ellas Monsanto, Syngenta Agro y Dupont-Pioneer.⁴⁷

Uno de los objetivos explícitos de MasAgro Maíz es el fortalecimiento de la industria semillera nacional a través de la provisión de semilla básica y precomercial a las empresas relacionadas con el programa que, al ser público, permite que los híbridos generados a partir de dichas semillas alcancen independencia del CIMMYT, haciendo posible su venta y promoción en el mercado local y nacional.⁴⁸ Con ello MasAgro pretende incrementar el rendimiento promedio de maíz en el subsector de temporal de pequeñas unidades de producción (<5 ha) a través del impulso para la adopción de variedades mejoradas (híbridos) e incrementar la superficie de siembra de estos últimos de 1.5 a 3 millones de hectáreas.

El éxito de MasAgro, aún de alcanzarse, supondría entonces el desplazamiento de entre 25 y 50% de la superficie que actualmente se siembra de maíz nativo, lo cual claramente pone en riesgo su diversidad en todo el territorio nacional.⁴⁹ Esto constituiría un daño de grandes proporciones toda vez que México es, como habíamos mencionado antes, centro de origen y diversificación de este grano.⁵⁰

El desplazamiento de las variedades nativas también podría tener consecuencias negativas para la productividad debido a que estas variedades han sido tradicionalmente sembradas en tierras de baja productividad. La propuesta de MasAgro de introducir variedades mejoradas de maíz a

⁴⁶ CIMMYT, “Resultados MasAgro, 2014”, *EnlACe*, núm. 25 (2015): 14-17.

⁴⁷ Alejandro Espinosa et al., “El potencial de las variedades nativas y mejoradas de maíz”, *Ciencias*, núm. 92 (octubre-marzo 2009): 118-125.

⁴⁸ Alberto Chassigne, “Contribuye el CIMMYT a la seguridad alimentaria en México con semillas mejoradas”, *EnlACe*, núm. 25 (abril-mayo 2015), http://conservacion.cimmyt.org/en/component/docman/doc_view/1409-enlace-no-25.

⁴⁹ Antonio Turrent et al., “Análisis de la estrategia MasAgro Maíz”, *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*.

⁵⁰ John Doeble et al., “Patterns of isozyme variation between maize and Mexican annual teosinte”, *Economic Botany*, vol. 41, núm. 2 (abril 1987): 234-246; Yoshihiro Matsuoka et al., “A single domestication for maize shown by multilocus microsatellite genotyping”, *Proceedings of the national academy of science*, núm. 99 (marzo 2002): 6080-6084; Carolina Ureta et al., “Environmental and social factors account for Mexican maize richness and distribution: A data mining approach”, *Agriculture, Ecosystems and Environment*, núm. 179 (2013): 25-34.

través de las empresas semilleras como una vía para solucionar la baja productividad en las unidades de producción menores a 5 ha no es congruente con la adopción histórica que este tipo de tecnologías ha tenido en México. Espinosa y otros autores señalan que para 1963 el INIFAP había liberado más de 200 variedades mejoradas de maíz adaptadas a las condiciones agroclimáticas locales en México,⁵¹ sin embargo, la adopción nunca ha superado 30% a lo largo de tres décadas, lo que sugiere que se ha alcanzado el umbral límite de adopción de variedades mejoradas.⁵²

Las razones que sugieren Turrent y colaboradores, que podrían explicar la baja adopción es que los pequeños productores perciben: *i*) mayores riesgos que beneficios esperados con adoptar una nueva tecnología, *ii*) la típicamente inaceptable calidad de las variedades mejoradas para su autoconsumo tradicional y *iii*) el escaso capital disponible y la carencia de crédito.⁵³ Por otra parte, Guillén-Pérez y colaboradores atribuyen la resistencia al uso de variedades mejoradas a que los campesinos perciben mayores beneficios de sembrar maíz nativo más allá del rendimiento.

La vinculación entre la generación de semillas mejoradas híbridas y la industria semillera nacional e internacional es cuestionable ya que, como hemos señalado, la población objetivo de MasAgro son los agricultores con unidades de producción pequeñas (<5 ha) que, dadas sus condiciones económicas, es difícil que adopten las semillas mejoradas híbridas debido a que la relación de precio insumo/producto se deja implícitamente al mercado.⁵⁴ A esto se suma la conocida pérdida de vigor de los híbridos en la segunda y posteriores generaciones de siembra, forzando al agricultor a comprar indefinidamente nuevas semillas en cada ciclo, así como la necesidad de insumos para su mantenimiento y de maquinaria para su manejo.⁵⁵

En un principio MasAgro fue planteado únicamente como un programa que prometía resolver el déficit de producción observado en el sector de temporal con unidades de producción menores de 5 ha y de 5 a 20 ha.⁵⁶ Sin embargo, actualmente impulsa sus desarrollos tecnológicos –como la semilla híbrida y la adopción de agricultura de conservación– también en el sector empresarial de escala mediana y grande que cuenta con sistema de riego.⁵⁷ Esto podría ser debido a la resistencia en la adopción de las nuevas tecnologías en el sector de temporal pero no deja de ser criticable, ya que el acuerdo inicial entre Sagarpa y el CIMMYT se enfocaría en las unidades de producción en

⁵¹ Alejandro Espinosa et al., “El potencial de las variedades nativas y mejoradas de maíz”, *Ciencias*, núm. 92 (octubre-marzo 2009): 118-125.

⁵² Antonio Turrent et al., “Análisis de la estrategia MasAgro Maíz”, *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*.

⁵³ Antonio Turrent et al., “Análisis de la estrategia MasAgro Maíz”.

⁵⁴ CIMMYT, “Resultados MasAgro”, Redacción, *EnlACe*, núm. 25 (2015): 14-17.

⁵⁵ Jean Pierre Berlan y R. Lewontin, “The Political Economy of Hybrid Corn”, *Monthly Review*, núm. 38 (1986): 35-47.

⁵⁶ Antonio Turrent et al., “Análisis de la estrategia MasAgro Maíz”, *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*.

⁵⁷ CIMMYT, “Productores de trigo participan en curso sobre uso y manejo de agroquímicos”, (2014), <http://conservacion.cimmyt.org/index.php/es/promaf/1583-productores-de-trigo-participan-en-curso-sobre-uso-y-manejo-de-agroquimicos>.

donde hay un déficit de producción (temporal, <5 ha) cercano a 50%,⁵⁸ mientras que el cambio y ampliación de la población objetivo no mejora las expectativas de incremento de producción debido a que los medianos y grandes productores con sistemas de riego ya han alcanzado su potencial productivo en cerca de 90 por ciento.⁵⁹

El CIMMYT presume que a través del uso de sus semillas mejoradas se ha alcanzado un incremento promedio de 20% en la productividad por hectárea de maíz en comparación con los rendimientos locales.⁶⁰ Sin embargo, no proporciona información acerca de las condiciones en las que se llevó a cabo el ensayo, ni el balance entre lo producido y lo invertido en términos económicos y de mano de obra, lo que es relevante si consideramos la ampliación de la población objetivo a grandes productores y que la mayoría de los estudios en donde se ha identificado un incremento en el rendimiento han sido realizados en condiciones favorables que no concuerdan con las condiciones de los pequeños agricultores de temporal.⁶¹

Como ya se mencionó, uno de los elementos culturales más importantes de los pueblos indígenas y campesinos es el maíz y MasAgro está enfocado principalmente a operar en las áreas dedicadas a la agricultura de temporal, lo cual es muy significativo porque estas áreas son precisamente donde se ubican los territorios indígenas y campesinos.⁶² En otras palabras existe un traslape entre varios de los *hubs* de MasAgro y los territorios campesinos e indígenas. Cabe destacar aquí el hecho de que MasAgro puede desplazar a los maíces nativos provocando un impacto significativo para las formas de estar y ser tradicionales de los pueblos indígenas.

El modelo de extensión MasAgro no reconoce ni se articula con las instituciones comunitarias (asambleas, sistemas de tequio, etc.) o con las redes locales de intercambio de semillas, entidades que de hecho han generado la agrobiodiversidad adaptada a una gran diversidad de condiciones ambientales y con potencial de responder a los escenarios de cambio climático que se prevén.⁶³

⁵⁸ Antonio Turrent, *El cultivo de maíz en México. Temas selectos* (Ciudad de México: Rodríguez Montessoro R y C. de León, Colegio de Postgraduados y Mundi-OPrensa, 2008): 107-113; FAO & World Bank et al., *Sustainable Agricultural Productivity Growth y Bridging the Gap for Small Family Farms: Interagency Report to the Mexican G20 Presidency* (Roma: FAO-OECD, 2012).

⁵⁹ Antonio Turrent, *El cultivo de maíz en México*.

⁶⁰ CIMMYT, Agricultura de Conservación y fertilización integral: una combinación sustentable para producir en Jalisco (2015), <http://conservacion.cimmyt.org/index.php/es/noticias/1810-agricultura-de-conservacion-y-fertilizacion-integral-una-combinacion-sustentable-para-producir-en-jalisco> (fecha de consulta: 14 de septiembre de 2016).

⁶¹ Antonio Turrent, “Estrategias científicas y tecnológicas para reforzar la productividad agrícola de México ante el cambio climático”, *Resumen de Congreso Ciencia y Humanismo, Agrociencias* (México: Academia Mexicana de Ciencias, 2012).

⁶² David Barkin, “La soberanía alimentaria; el quehacer del campesinado mexicano”, *Estudios Agrarios* (México, 2003), http://www.pa.gob.mx/publica/rev_22/David%20Barkin.pdf.

⁶³ Eckart Boege, *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México: hacia la conservación in situ de la biodiversidad y agrobiodiversidad en los territorios indígenas* (México: INAH-CDI, 2008), http://www.cdi.gob.mx/biodiversidad/biodiversidad_0_preliminares_1-31_eckart_boege.pdf; Kristin L. Mercer y Hugo R. Perales, “Evolutionary response of landraces to climate

De esta forma, el programa MasAgro deja fuera e incluso obstaculiza la reproducción social del componente cultural del patrimonio biocultural asociado a las comunidades campesinas e indígenas de México.

Por otro lado, los campesinos poseen sus propias formas de investigación, experimentación y compartir conocimientos. Si bien en la actualidad pueden estar limitados en alcances, resultan profundos en relación con su propio sistema de cultivo, además nutrido por el conocimiento tradicional, heredado de generación en generación.⁶⁴ Del mismo modo, campesinos e indígenas poseen sus propios sistemas de intercambio de conocimientos. Si algún campesino experimenta un nuevo cultivo y encuentra que este funciona satisfactoriamente, por ejemplo que resiste a una plaga o tiene buenos rendimientos, lo compartirá con otro campesino cuando se reúna en un espacio común, por ejemplo, en un mercado local.⁶⁵

El Programa MasAgro en su componente MasAgro Productor, olvida el diálogo de saberes y habla de centros de investigación, desarrollo, adaptación y *extensión* de tecnologías, los llamados *hubs*.⁶⁶ De acuerdo con Freire, el término *extensión* implica “intentar que ellos [los campesinos] cambien sus conocimientos asociados a su acción sobre la realidad, por otros que son los del extensionista”,⁶⁷ el extensionista, asumiendo que sus conocimientos son los verdaderos, los extiende, los deposita en los agricultores, convirtiéndose así en el sujeto del proceso, dejando de lado el diálogo horizontal desde las condiciones particulares de cada campesino.

El modelo de extensión MasAgro contrasta con experiencias en Latinoamérica y el resto del mundo en las que los campesinos son los principales actores en redes de producción, creación del conocimiento e intercambio de experiencias. Una de las experiencias que se ha convertido en un referente mundial es la de *campesino a campesino*, la cual de hecho tiene antecedentes muy importantes en México y parte de que los agricultores sean experimentadores e intercambien

change in centers of crop diversity”, *Evolutionary applications*, núm. 5-6 (septiembre 2010): 480-493; Carolina Ureta et al., “Projecting the effects of climate change on the distribution of maize races and their wild relatives in Mexico”, *Global Change Biology*, vol. 18, núm. 3 (marzo 2012): 1073-1082.

⁶⁴ Paul Richards, *Indigenous agrarian revolution* (Londres: Hutchinson, 1985); Gene Wilken, *Good farmers: Traditional agricultural resource management in Mexico and Guatemala* (Berkeley, CA: University of California Press, 1987); Julie M. Grossman, “Exploring farmer knowledge in organic coffee systems in Chiapas, Mexico”, *Geoderma*, vol. 111, núm. 3-4 (febrero 2003): 267-287; Víctor M. Toledo y Narciso Barrera-Bassols, *La memoria biocultural: la importancia agroecológica de las sabidurías tradicionales* (Barcelona: Icaria, 2008).

⁶⁵ John Vandermeer e Ivette Perfecto, “Tradiciones complejas: intersección de marcos teóricos en la investigación agroecológica”, *Revista Agroecología*, núm. 2 (2013): 55-63, <http://revistas.um.es/agroecologia/article/viewFile/212191/168411>.

⁶⁶ CIMMYT, “Resultados MasAgro 2014”, *EnLACE*, núm. 25 (2015): 14-17.

⁶⁷ Paulo Freire, *¿Extensión o comunicación?* (México: Siglo XXI, 1973), 95.

sus saberes mediante el diálogo directo y la pedagogía del ejemplo.⁶⁸ Esta metodología facilita la autoorganización social hacia sistemas distribuidos y resilientes de manejo y creación de recursos y conocimiento, desafiando a los programas e intereses políticos y económicos que impiden a los agricultores tener acceso al diseño y elaboración de estrategias agroalimentarias en la escala comunitaria, regional o nacional, es decir, transitar hacia la soberanía alimentaria.

A la fecha no existe información alguna que evidencie que el Programa MasAgro se haya construido en diálogo y consulta con los pueblos indígenas, campesinos y/o sus autoridades. Esto es muy relevante porque, como se refirió anteriormente, México es un Estado pluricultural y de acuerdo con los artículos segundo de la Constitución y sexto del Convenio 169 de la OIT toda medida legislativa y/o administrativa que pueda afectarles debe ser consultada. Es decir, se diseñó y se puso en marcha un programa gubernamental que tiene incidencia directa sobre el cultivo mesoamericano más importante simbólica y alimenticiamente hablando, sin permitir la participación directa de los custodios de este elemento indispensable del PatBio de México.

Ahora bien, otro aspecto relevante a mencionar es que en 2013 la Auditoría Superior de la Federación (ASF), como parte de sus actividades de fiscalización de la cuenta pública de 2012, realizó la auditoría financiera y de cumplimiento con número: 12-0-08100-02-0332 a la Sagarpa respecto del Programa MasAgro, el cual comenzó con un presupuesto de 380 000.0 miles de pesos en 2010 y que recibió una ampliación de 396 271.0 miles de pesos en 2012 gracias al programa S230 Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura. Esta auditoría refleja problemas por la falta de justificación de la erosión de dinero ya que se encontraron recursos devengados no pagados por la celebración de ciertos convenios con instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales.⁶⁹ Los resultados más significativos fueron:

- Los manuales de Organización y de Procedimientos de la Dirección General de Productividad y Desarrollo Tecnológico (DGPDT) no están actualizados por lo que se recomendó agilizar la actualización y difusión de los manuales.
- De los 380 091.2 miles de pesos reportados, la CIMMYT erogó 370 008.8 miles de pesos en conceptos de: suministros y servicios, personal, administración, colaboradores, talleres; conferencias; capacitación, infraestructura, equipo y viajes. Aquí es donde viene la pro-

⁶⁸ Véase Eric Holt-Giménez, *Campesino a campesino: voices from Latin America's farmer to farmer movement for sustainable agriculture* (Oakland CA: Food First books, 2006); P. M. Rosset et al., "The Campesino-to-Campesino agroecology movement of ANAP in Cuba: social process methodology in the construction of sustainable peasant agriculture and food sovereignty", *The Journal of peasant studies*, vol. 38, núm. 1 (2011): 161-191.

⁶⁹ Auditoría Superior de la Federación, Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 13-0-08100-02-0300 DE-007 al Programa de Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional "MasAgro", http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0300_a.pdf.

blemática, porque se supone que esa diferencia de 10 082.4 miles de pesos corresponde a recursos devengados no pagados derivados de 27 convenios de concertación celebrados con instituciones privadas y públicas, pero al analizar esos convenios se determinó que sólo 1 481.9 miles de pesos se encontraban pendientes de pago al 31 de diciembre de 2013.

- No se encontró la documentación justificativa y comprobatoria de 8 600.5 miles de pesos de 12 convenios de concertación que se reportaron como comprometidos, por lo tanto se presume un probable daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal por un monto de 8 600 540.29 pesos.
- Respecto a los 45 173.9 miles de pesos registrados en el concepto de gasto *Colaboradores*, se comprobó que corresponde al pago de 128 convenios que la CIMMYT celebró con diversas instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales en 2011, 2012 y 2013. Se solicitó a la CIMMYT la documentación comprobatoria del gasto de 22 instituciones de diversos convenios y acuerdos por un monto total de 20 185.6 miles de pesos. Sin embargo, no se proporcionó la documentación comprobatoria del gasto de 4 162.3 correspondientes a 31 convenios de colaboración, por lo tanto, se presumió de nueva cuenta un probable daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal.
- Se menciona que CIMMYT registró 793.9 miles de pesos correspondientes a las ministraciones de 12 convenios en 2012, sin embargo, esto es irregular, porque en el informe del CIMMYT a la Sagarpa los presentaron como comprometidos y los conservaron en su poder, por lo que no justifica que los hubiese cubierto con recursos de 2013.

Si bien los resultados de esta auditoría reflejan un menoscabo a la Hacienda Pública Federal, el presupuesto otorgado a este Programa no ha disminuido desde la publicación de esta auditoría y la transparencia en la gestión de MasAgro aún deja mucho que desear pues, al ser gestionado por el CIMMYT (ente no gubernamental) el acceso a la información no está garantizado de manera adecuada.

Lo anterior es inadmisibles en un país democrático que reconoce los derechos humanos y que tiene una presupuestación basada en resultados, como lo es México. Por desfortuna, el diseño actual del marco legal de la ASF es insuficiente para que la información que presenta este organismo sea un insumo eficaz para que los diputados tomen medidas en la asignación presupuestaria.

v. Conclusiones

Lo expuesto en este trabajo refiere la existencia de un patrón sistemático de lesión a los derechos humanos, sobre todo de los pueblos indígenas y comunidades equiparables, el cual debe llegar a su fin mediante el diseño e implementación de un nuevo marco jurídico y su política pública. Este nuevo paradigma debe encaminarse hacia posibilitar que indígenas y campesinos mantengan

el control cultural de sus territorios y recursos, y una manera de lograr esto es fomentando la pequeña agricultura.

La legislación y política pública para el campo mexicano no deben estar fundadas en la protección de los derechos individuales de propiedad sino, por el contrario, tendrían que estar cimentado en los llamados *bienes comunes*. El ejercicio de los derechos de acceso a la información y participación en la toma de decisiones, iluminados por la agroecología y la soberanía alimentaria, representan un sendero viable para la consecución de este fin.

En papel el objetivo principal del programa MasAgro es el de “fortalecer la seguridad alimentaria a través de la investigación, el desarrollo de capacidades y la transferencia de tecnologías al campo para que los pequeños y medianos productores de maíz y de trigo obtengan rendimientos altos y estables”; sin embargo, para lograr este objetivo MasAgro pretende elevar la capacidad productiva de los pequeños productores de maíz bajo un modelo que no es culturalmente aceptable.

Este Programa en su implementación no reconoce los conocimientos tradicionales, las condiciones ambientales y culturales de los pequeños productores (que en 75% son comunidades indígenas y comunidades campesinas equiparables) ni el patrimonio biocultural del que estos pueblos son creadores y defensores.

En nuestra opinión, MasAgro representa una clara prueba de que el patrón sistemático de violación existe porque no reconoce los conocimientos tradicionales, las condiciones ambientales y culturales de los pequeños productores. En cambio, propone un cambio en la política agraria para convertir el sistema agroalimentario tradicional y de subsistencia en un sistema agroalimentario industrializado orientado a satisfacer las demandas del mercado y la agroindustria a través de un programa de extensión y “modernización” de la agricultura en el que los campesinos no son los actores principales. Su propuesta de extensión y construcción del conocimiento no retoma los conocimientos tradicionales ni se articula con las instituciones comunitarias que han participado en la generación de la agrobiodiversidad del país. Por otra parte, identificamos que no hay congruencia entre los objetivos del programa con el uso de los recursos y que el reporte de la ASF muestra inconsistencias importantes.

Por todo ello se considera que el Programa MasAgro debe ser suspendido hasta que garantice los derechos humanos de los pueblos originarios y comunidades equiparables de este país, lo cual implica colocar al PatBio de México y las reglas para su manejo en el corazón de la legislación y política pública para el campo. La paz que esperamos, la paz que vendrá sólo podrá ser fruto del diálogo intercultural y de la ecología de saberes.

VI. Bibliografía

- Aguilar, Luis F. *El estudio de las políticas públicas. Estudio introductorio y edición*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- Altieri, Miguel y Javier Trujillo. "The Agroecology of Corn Production in Tlaxcala, Mexico". *Human Ecology*, vol. 15, núm. 2 (junio 1987): 189-220.
- Arellano Gault, David y Felipe Blanco. *Políticas públicas y democracia*. México: Instituto Federal Electoral, 2016. http://biblio.ine.mx/janium/Documentos/cuaderno_30.pdf.
- Argumedo, Alejandro. "Territorios bioculturales indígenas: una propuesta para la protección de territorios indígenas y el buen vivir". *Asociación ANDES*. <http://www.internationalfundes.org/documents/TerritoriosBioculturalesIndigenas.pdf>.
- Barkin, David. "La soberanía alimentaria; el quehacer del campesinado mexicano". Mención Honorífica del III Premio de Estudios Agrarios 2002. México, 2003. http://www.pa.gob.mx/publica/rev_22/David%20Barkin.pdf.
- _____. "Reconsiderando las alternativas sociales en México rural: Estrategias campesinas e indígenas". *Polis*, vol. 5, núm. 15. <http://www.redalyc.org/articulo.oa>.
- Barrera-Bassols, Narciso et al. "Saberes locales y defensa de la agrodiversidad: maíces nativos vs. maíces transgénicos en México", *FUHEM CIP Ecosocial*, Madrid: Centro de Investigación para la Paz, 2006. http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Sostenibilidad/Saberes_locales_defensa_agrodiversidad.pdf.
- Barros, Cristina y Marco Buenrostro. "El maíz, nuestro sustento". *Arqueología Mexicana*, vol. v, núm. 25 (mayo-junio 1997): 6-15.
- Berlan, Jean Pierre y Lewontin, R. "The Political Economy of Hybrid Corn". *Monthly Review*, núm. 38 (1986): 35-47.
- Bonilla, Daniel. *La Constitución multicultural*. Colombia: Siglo del Hombre Editores, 2006.
- Boege, Eckart. *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México: hacia la conservación in situ de la biodiversidad y agrodiversidad en los territorios indígenas*. México: INAH-CDI, 2008. http://www.cdi.gob.mx/biodiversidad/biodiversidad_0_preliminares_1-31_eckart_boege.pdf.
- _____. "Centros de origen, pueblos indígenas y diversificación del maíz". *Ciencias*, núms. 92-93 (octubre-marzo 2009): 18-28.
- Bourges, Héctor. "El maíz: su importancia en la alimentación de la población mexicana". En *El maíz en peligro ante los transgénicos. Un análisis integral sobre el caso de México*, coordinado por Elena Álvarez Buylla y Alma Piñeyro Nelson, 231-247. México: UNAM-Unión de científicos comprometidos con la sociedad-Universidad Veracruzana, 2013.
- Burch, Sara. "Crisis alimentaria y agroecología". *América Latina en Movimiento*, núm. 487 (febrero 2014). Citado en Morales, Jaime et al. "Los saberes campesinos y la construcción de conocimientos hacia agriculturas más sustentables: Una experiencia desde Jalisco, México", ponencia. México: ALASRU, 2014.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.56.09. OEA, 31 de diciembre de 2009. <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/Tierras-Ancestrales.ESP.pdf>.
- CIMMYT. “Resultados MasAgro 2014”. *EnlACe*, núm. 25 (abril-mayo 2015): 14-17.
- _____. “Agricultura de Conservación y fertilización integral: una combinación sustentable para producir en Jalisco” (diciembre 2015) <http://conservacion.cimmyt.org/index.php/es/noticias/1810-agricultura-de-conservacion-y-fertilizacion-integral-una-combinacion-sustentable-para-producir-en-jalisco>.
- _____. “Productores de trigo participan en curso sobre uso y manejo de agroquímicos” (enero 2014) <http://conservacion.cimmyt.org/index.php/es/promaf/1583-productores-de-trigo-participan-en-curso-sobre-uso-y-manejo-de-agroquimicos>.
- Chassaigne, Alberto. “Contribuye el CIMMYT a la seguridad alimentaria en México con semillas mejoradas”. *EnlACe*, núm. 25 (abril-mayo 2015): 31-33. http://conservacion.cimmyt.org/en/component/docman/doc_view/1409-enlace-no-25.
- Conabio. “Centros de plantas cultivadas”. <http://www.biodiversidad.gob.mx/genes/centrosOrigen/centrosPlantas.html>.
- De Frece, Annabel y Nigel Poole. “Constructing Livelihoods in Rural Mexico: Milpa in Mayan Culture”. *The Journal of Peasant Studies*, vol. 35, núm. 2 (abril 2008): 335-352.
- Doebly, John, Major M. Goodman y Charles W. Stuber. “Patterns of isozyme variation between maize and Mexican annual teosinte”. *Economic Botany*, núm. 41 (abril 1987): 234-246.
- Dye, Thomas. “Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes”. Citado en Parsons, Wayne. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO, 2007.
- Espinosa, Alejandro et al. “El potencial de las variedades nativas y mejoradas de maíz”. *Ciencias*, núm. 92 (octubre-marzo 2009): 118-125.
- FAO & WORLD BANK et al. *Sustainable Agricultural Productivity Growth y Bridging the Gap for Small Family Farms: Interagency Report to the Mexican G20 Presidency*. Roma: Food and Agriculture Organization, Organization for Economic Co-operation and Development, 12 de junio de 2012.
- Ferrajoli, Luigi. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. España: Trotta, 2010.
- Fitting, Elizabeth. “Importing corn, exporting labor: The neoliberal corn regime, GMOs, and the erosion of Mexican biodiversity”. *Agriculture and Human Values*, núm. 23 (marzo 2006): 15-16.
- Galtung, Johan. “Cultural Violence”. *Journal of Peace Research*, vol. 27, núm. 3 (agosto 1990).
- Gliessman, Stephen R. *Agroecología. Procesos ecológicos en agricultura sostenible*. Costa Rica: Catie, 2002.
- Gordillo, Gustavo y Wagner Rodrigo. “Las reformas titubeantes. El campo mexicano, 1975-2000”. *Economía UNAM*, vol. 2, núm. 5 (mayo-agosto 2004): 23-40.

- INALI. “Catálogo de las lenguas indígenas nacionales: Variantes lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas”. *Diario Oficial de la Federación*, 14 de enero de 2008. http://www.inali.gob.mx/pdf/CLIN_completo.pdf.
- INEGI. “Censo Agrícola Ganadero y Forestal 2007”. http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/Agro/ca2007/Resultados_Agricola/default.aspx.
- _____. “Censo General y de Vivienda 2010”. <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/>.
- _____. “Información nacional, por entidad federativa y por municipios”. 2011. <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx>.
- _____. “Presentación de la Encuesta Intercensal-Principales resultados”. 2015. http://www3.inegi.org.mx/sistemas/componentes/previsualizador/vista.aspx?arch=/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825078966.pdf&tipo=1.
- Isakson, S Ryan. “No hay ganancia en la milpa: the agrarian question, food sovereignty, and the on-farm conservation of agrobiodiversity in the Guatemalan highlands”. *The Journal of Peasant Studies*, vol. 36, núm. 4 (octubre 2009): 725-759.
- Jardón-Barbolla, Lev y Benítez, M. “La comunidad agroecológica como unidad ecológica, de domesticación y de conservación”. En *Naturaleza, Ciencia y Sociedad: 40 años de pensamiento crítico interdisciplinario en la Facultad de Ciencias*, editado por Mc Manus, Fabrizio Guerrero, Octavio Vizcaya Xilotl, 174 pp. México: Copit-Arjives-UNAM, 2016.
- Matsuoka, Yoshihiro, Yves Vigouroux, Major M. Goodman, Jesús Sánchez G., Edward Buckler, y John Doebley. “A single domestication for maize shown by multilocus microsatellite genotyping”. *Proceedings of the national academy of science*, núm. 99 (marzo 2002): 6080-6084.
- Mercer, Kristin L. y Hugo R. Perales. “Evolutionary response of landraces to climate change in centers of crop diversity”. *Evolutionary applications*, núm. 5-6 (septiembre 2010): 480-493.
- Olivé, León. *Multiculturalismo y pluralismo*. México: Paidós-Facultad de Filosofía y Letras UNAM, 2003.
- Rello, Fernando. “Inercia estructural y globalización: La agricultura y los campesinos más allá del TLCAN”. Working Group Discussion Paper DP20, 2008. <http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/DP20RelloJuly08.pdf>.
- Robles, Héctor. *El sector rural en el siglo XXI. Un mundo de realidades y posibilidades*. México: CEDRSSA, 2007.
- Sagarpa. Acuerdo de colaboración celebrado entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT). Respuesta de solicitud de información con número de folio 00008000035714, 2010. <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>.
- _____. Respuesta a la solicitud de información con número de folio 0000800216016, 2016. <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>.
- _____. Respuesta a la solicitud de información con número de folio 0000800025616, 2016. <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>.

- Sevilla Guzmán, Eduardo y Graham Woodgate. “Agroecología: Fundamentos del pensamiento social agrario y teoría sociológica”. *Agroecología*, vol. 8, núm. 2, 2013. <http://revistas.um.es/agroecologia/article/view/212161>.
- Toledo, Víctor, Pablo Alarcón-Chaires, Patricia Moguel, Magaly Olivo, Abraham Cabrera, Eurídice Leyequien y Amaya Rodríguez-Aldabe. “Atlas Etnoecológico de México y Centroamérica: Fundamentos, Métodos y Resultados”. *Etnoecológica*, vol. 6, núm. 8 (2001): 7-41. http://ccp.ucr.ac.cr/bvp/pdf/cambiodemografico/atlas_etnologico.pdf.
- Toledo, Víctor, Ana Isabel Moreno-Calles, Alejandro Casas. “Los sistemas agroforestales tradicionales de México: una aproximación biocultural”. *Botanical Sciences*, vol. 91, núm. 4 (2013): 375-398. <http://www.scielo.org.mx/pdf/bs/v91n4/v91n4a1.pdf>.
- Toledo, Víctor y Narciso Barrera-Bassols. *La memoria biocultural: la importancia agroecológica de las sabidurías tradicionales*. Barcelona: Icaria, 2008.
- Turrent, Antonio. “Producción bajo temporal”. *El cultivo de maíz en México. Temas selectos*. México: Rodríguez Montessoro R y C. de León, Colegio de Postgraduados y Mundi-OPrensa, 2008, 107-113.
- _____. “Estrategias científicas y tecnológicas para reforzar la productividad agrícola de México ante el cambio climático”. En *Resumen de Congreso Ciencia y Humanismo, Agrociencias*. México: Academia Mexicana de Ciencias, 2012.
- Turrent, Antonio, Alejandro Espinosa Calderón, José Isabel Cortés Flores y Hugo Mejía Andrade. “Análisis de la estrategia MasAgro Maíz”. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, núm. 8 (noviembre-diciembre 2014):1531-1547.
- Ureta, Carolina, Constantino González Salazar, Edgar J. González, Elena R. Álvarez Buylla y Enrique Martínez Meyer. “Environmental and social factors account for Mexican maize richness and distribution: A data mining approach Agriculture”. *Ecosystems and Environment*, núm. 179 (octubre 2013): 25-34.
- Ureta, Carolina, Enrique Martínez-Meyer, Hugo R. Perales y Elena R. Álvarez-Buylla. “Projecting the effects of climate change on the distribution of maize races and their wild relatives in Mexico”. *Global Change Biology*, vol. 18, núm. 3 (marzo 2012): 1073-1082.≠

INVESTIGACIÓN

El enfoque de derechos humanos en la política urbana de la Ciudad de México

The human rights approach in the urban policy of Mexico City

Domitille Marie Delaplace*

Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos, CDHDF.

Ciudad de México, México.

domitille.delaplace@cdhdf.org.mx

Osiris Edith Marín Carrera**

Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos, CDHDF.

Ciudad de México, México

osiris.marin@cdhdf.org.mx

Las autoras agradecen la revisión y observaciones del doctor Francisco Javier Conde González, director ejecutivo del Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). Este artículo surge en el marco del proyecto de investigación La evolución de la política urbana en la Ciudad de México y sus efectos en la calidad de vida de la población: investigación e intercambio académico para la generación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, de la CDHDF en convenio con la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Ciudad de México, a la que se agradece el apoyo financiero. Los resultados completos de la investigación serán publicados en el *Informe especial Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*.

Ingrith Gabriela Carreón Morales***

Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos, CDHDF.

Ciudad de México, México

ingrith.carreon@cdhdf.org.mx

Recibido: 27 de noviembre de 2017

Dictaminado: 7 de diciembre de 2017 CDHDF

- * Maestra en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de la Sorbona, Francia; licenciada en Economía y Sociología por la Universidad París X Nanterre, Francia. Desde finales de 2007 trabaja en la CDHDF; colaboró en la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y actualmente se desempeña como directora de Información e Investigación del Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos (CIADH), donde realiza procesos de investigación aplicada, la elaboración y edición de informes, libros, artículos y propuestas sobre temas estratégicos de la agenda de derechos humanos. Sus campos de especialización son los derechos humanos y la formulación de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. Es autora y coautora de diversas publicaciones y artículos sobre el tema.
- ** Es licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) con estudios de maestría en Derechos Humanos por la Universidad Iberoamericana. Actualmente es subdirectora de Investigación del CIADH de la CDHDF. Colaboró en Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incide Social, A. C., como investigadora del área de Derechos humanos, diálogo social y prevención social de las violencias. Fue miembro del Grupo Técnico del Observatorio de Política Social y Derechos Humanos.
- *** Es licenciada en Relaciones Internacionales por la UNAM. Ha trabajado en Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incide Social, A. C. Actualmente es analista del CIADH de la CDHDF. Ha sido investigadora en diversos temas como: derechos humanos, prevención social de las violencias y democracia. Fue miembro del Grupo Técnico del Observatorio de Política Social y Derechos Humanos.



Resumen

La Ciudad de México presenta innumerables retos en su política y gestión urbana, en donde el crecimiento desordenado, la falta de satisfacción del interés público y la exclusión social que se ha generado, han propiciado diversas afectaciones a la calidad de vida de la población; lo anterior ha sido expuesto en las quejas recibidas en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, quien en la investigación de las mismas ha documentado violaciones de derechos humanos generadas por problemáticas propias de la ausencia de una planeación integral, de la debilidad institucional y de la falta de voluntad política para cumplir los estándares internacionales de derechos humanos. Los cauces de la Constitución Política de la Ciudad de México y la adopción del enfoque de derechos humanos pueden coadyuvar al impulso de una ciudad democrática, incluyente y sostenible, en donde tenga cabida el ejercicio de los derechos humanos y con ello el desarrollo pleno de las personas que habitan y transitan la ciudad.

Palabras clave: derecho a la ciudad; política urbana y gestión urbana; enfoque de derechos humanos; gobernanza urbana; planeación democrática de la ciudad.

Abstract

Mexico City's countless challenges embedded in its policy and urban management, to say the disorderly growth, the absence of satisfaction of public interest and social exclusion, have had negative effects on the quality of life of its entire population, as it has been exposed in the complaints received in the Mexico City's Human Rights Commission, whose investigations regarding human rights violations have been able to identify inherent problems in the absence of integral planning, institutional weakness and lack of political will to comply with international human rights standards. The channels of the New Constitution and the adoption of this approach can contribute to the existence of a democratic, inclusive and sustainable city, where the exercise of human rights is guarantee and with it the full development of the people who live in and transit by Mexico City.

Keywords: right to the city; urban policy and management; human rights approach; urban governance; democratic planning of the city.

Sumario

I. El crecimiento urbano en la Ciudad de México; II. El enfoque de derechos humanos en el análisis de la política y gestión urbana; III. Principales problemáticas de la política y gestión urbana de la Ciudad de México; IV. Principales retos de la política urbana de la Ciudad de México; v. Bibliografía.

1. El crecimiento urbano en la Ciudad de México

La Ciudad de México se ha caracterizado históricamente por concentrar diversas actividades y servicios, tales como centros de trabajo, educativos, culturales, financieros, empresariales y políticos, lo que la convierte en una urbe compleja con importantes flujos de movilidad (datos de 2007 exponían que tan sólo en la Ciudad de México se realizaban 11 millones de desplazamientos al día),¹ de ahí que la planeación y gestión urbana tienen gran relevancia para evitar desequilibrios y afectaciones a la calidad de vida de la población.

La Ciudad de México y la zona metropolitana del valle de México presentan un modelo de expansión urbana desarticulado que provoca, entre otros fenómenos, la separación de las distintas funciones de la ciudad, por ejemplo el alejamiento de las zonas habitacionales de los centros de actividades, con un crecimiento demográfico veloz en las zonas periféricas;² lo anterior ha dado lugar a un crecimiento extensivo con segregación espacial de los sectores sociales, con consecuencias en la demanda de transporte y la degradación del medio ambiente, así como deficiencias en la accesibilidad, disponibilidad, asequibilidad y calidad de los servicios públicos.

Este panorama lleva a cuestionar, entre otras cosas, cómo se ha planeado la ciudad, las prioridades y los objetivos que se han pretendido alcanzar; el nivel de involucramiento de la sociedad alcanzado en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación en las decisiones de política urbana que le afectan; el grado de protección de los derechos que brindan la normatividad y las instituciones responsables del tema urbano. La evidencia parece constatar la ausencia de una política y gestión

¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Encuesta origen-destino 2007. Principales resultados”, citado en Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal 2011-2012* (México: CDHDF, 2012), 63.

² Adrián Guillermo Aguilar, coord., *La Ciudad de México en el siglo XXI. Realidades y retos* (México: SECTI-Editorial Porrúa, 2016), 13.

urbana que ponga en el centro a las personas, pues el espacio en donde se desarrollan social y culturalmente se ve afectado de múltiples maneras con impactos negativos en su calidad de vida.

Por ello, en el presente artículo se expone la importancia de adoptar el enfoque de derechos humanos en la política y gestión urbana, y se analizan algunas de las afectaciones y violaciones a derechos humanos que sufre la población que habita y transita la Ciudad de México, las cuales han sido documentadas en diversas Recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

II. El enfoque de derechos humanos en el análisis de la política y gestión urbana

a) *Caracterización del enfoque de derechos humanos*

El enfoque de derechos humanos es un marco conceptual metodológico basado en las normas internacionales de protección de derechos humanos, y su abordaje en la política y gestión urbana tiene como propósito garantizar el respeto, la protección y el ejercicio de los derechos de toda la población en las ciudades sin distinción alguna, de forma equitativa, participativa y justa.

A través de estas normas internacionales, los Estados han contraído obligaciones y compromisos; éstas constituyen un conjunto de reglas de actuación respecto de las que pueden exigírseles responsabilidades en caso de incumplimiento. Este marco no significa en sí la existencia de un determinado diseño de políticas, sino de estándares que sirven de marco de referencia para la adopción de políticas públicas por parte de cada Estado, como lo menciona Pautassi, constituyen un conjunto de pautas, principios y reglas orientadoras que fija el contenido de un derecho, precisa el alcance de las obligaciones del Estado; y delinea elementos comunes para verificar el cumplimiento, la fiscalización y la evaluación de las acciones que éste ha adoptado para satisfacer los derechos.³ Es decir, supone el establecimiento de elementos mínimos que el Estado debe proveer a cualquier persona de forma inmediata sin que medien contra argumentaciones,⁴ de ahí su importancia.

Bajo este enfoque se identifican tanto a las personas titulares de derechos y sus derechos, como a las personas titulares de deberes y sus obligaciones. Cabe mencionar que el contenido normativo de los derechos humanos es elaborado por organismos internacionales de derechos humanos,

³ Laura Pautassi y Víctor Abramovich, *La medición de los derechos en las políticas sociales* (Buenos Aires: Del Puerto, 2012), 13-14.

⁴ CDHDF, *Propuesta General 1/2015 sobre el derecho humano al agua y el saneamiento. Estándares internacionales para el diseño de normativa y políticas públicas con enfoque de derechos humanos* (México: CDHDF, 2015), 35.

como son los comités que supervisan la aplicación de los pactos y convenciones, los que, a través de las observaciones generales, aclaran el significado de los distintos derechos; así como por órganos integrados por personas expertas designadas por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, conocidos como procedimientos especiales, relatores especiales o grupos de trabajo; y por cortes y tribunales regionales y nacionales a través de sus sentencias, declaraciones, opiniones consultivas y principios.⁵ A ello se suman los convenios, recomendaciones, documentos de trabajo, principios y directrices en materia urbana elaborados por organismos especializados como el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), la Organización Mundial de la Salud (OMS), entre otras.

Bajo estas normas, los Estados están obligados a adoptar medidas principalmente de cuatro tipos:

Obligación	Medidas
Respetar	Implica no interferir en el disfrute de los derechos humanos, así como abstenerse de realizar ciertas prácticas y conductas.
Proteger	Asegurar que terceras personas no interfieran con el disfrute de los derechos, lo que implica en particular, adoptar medidas de vigilancia, regulación e incluso sanción.
Garantizar	Adoptar medidas progresivas que permitan su disfrute efectivo, lo que requiere de la organización del aparato gubernamental.
Promover	Adoptar programas de concientización y sensibilización sobre los derechos humanos, así como la difusión de información adecuada sobre su contenido y ejercicio.

Para cumplir con tales obligaciones, los Estados deben satisfacer los siguientes elementos básicos de los derechos:⁶⁷

Elemento	Características
Accesibilidad	Asegura que los medios por los cuales se materializa un derecho sean alcanzables a todas las personas, sin discriminación alguna.
Disponibilidad	Implica "garantizar la suficiencia de los servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población". ⁶
Calidad y aceptabilidad	Requieren que "los servicios, instalaciones o contenidos que satisfacen el derecho sean pertinentes, respetuosos, culturalmente adecuados y de calidad". ⁷

⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo* (Ginebra: Naciones Unidas, 2006): 1.

⁶ Sandra Serrano y Daniel Vázquez, Los derechos humanos en acción: operacionalización de los estándares internacionales de los derechos humanos, Flacso México, <http://www.cjslp.gob.mx/SEMINARIO/programa/Panel%20IV/Enfoque%20de%20derechos.%20Operacionalizacio%C2%B4n%20de%20esta%C2%B4ndares%20internacionales.pdf> (fecha de consulta: 8 de noviembre de 2017)

⁷ *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México*, t. 1. Marco contextual (México: Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, 2016), 76, <http://derechoshumanos.cdmx.gob.mx/docs/diagnostico/Tomo1Marcocontextual.pdf> (fecha de consulta: 8 de noviembre de 2017).

La adopción de este enfoque implica que en la normatividad, políticas y programas se incorporen una serie de elementos propios de los derechos humanos, entre ellos:

- la universalidad, inalienabilidad, invisibilidad, interdependencia e interrelación;
- la rendición de cuentas;
- la intersectorialidad que toma en cuenta las diferentes acciones, planes y presupuestos públicos en los distintos niveles y órdenes de gobierno;⁸
- la articulación de los distintos niveles de gobierno;
- la coordinación que implica la permanente concertación entre autoridades públicas, entre otros.⁹

En general, se trata de un marco conceptual metodológico que pretende garantizar la transversalidad de la perspectiva de derechos humanos a la política y gestión urbana, como una medida que pone en el centro a las personas y su plena protección y ejercicio de los derechos humanos.

También en el marco jurídico nacional se reconoce una diversidad de derechos humanos, este enfoque ha cobrado mayor relevancia en los últimos años a través, por ejemplo, de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en junio de 2011, así como, de la promulgación de la nueva Constitución Política de la Ciudad de México en el presente año, en la cual se reconocen una diversidad de derechos, entre ellos el derecho a la ciudad.

En el país, la mencionada reforma establece en el artículo 1º constitucional que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece;¹⁰ además, incorpora el principio *pro persona*, al indicar que las normas relativas a los derechos humanos deberán interpretarse de conformidad con la Carta Magna y los tratados internacionales en la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia. Por lo tanto, los derechos humanos “conforman la ley suprema que debe ser el eje rector de los actos de autoridad”.¹¹

⁹ William Guillermo Jiménez Benítez, “El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas”, *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, vol. 7, núm. 12 (enero-junio 2007): 43.

¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 (*Diario Oficial de la Federación*; última reforma del 24 de febrero de 2017) artículo 1º.

¹¹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 5/2011, Caso: Habitantes de la colonia Pueblo de Santa Úrsula Coapa en la delegación Coyoacán. (Construcción de desarrollos habitacionales en el Callejón Esfuerzo 302 y Calzada de Tlalpan 3155), México, 2011.

A nivel local existe un reconocimiento de los derechos humanos en la Constitución Política de la Ciudad de México que entrará en vigor en 2018, lo que representa un gran avance; en particular se reconoce *el derecho a la ciudad*, definido como aquél que “consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente”.¹² De esta manera, las autoridades gubernamentales están obligadas por un conjunto amplio de disposiciones dirigidas a garantizar la protección y el ejercicio de los derechos humanos en la planeación y gestión urbana.

b) El enfoque de derechos humanos en la política y gestión urbana

A través de la política y gestión urbana los Estados establecen las líneas de actuación pública para la planeación, el ordenamiento y la gestión del territorio urbano; materia estrechamente vinculada con el ejercicio de una diversidad de derechos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales, culturales y ambientales, como los derechos a la tierra y a la vivienda adecuada; a servicios urbanos suficientes, accesibles, aceptables y de calidad; al uso y disfrute del espacio público; a un medio ambiente sano; al acceso a la información; a la participación y la consulta, entre otros, como se verá más adelante.

Asimismo, existen principios sustanciales de derechos humanos que deben ser observados de forma transversal en las acciones públicas como marcos de referencia imprescindibles en la elaboración e implementación de las políticas públicas, entre ellos están *la gobernanza urbana con perspectiva de derechos humanos; la gestión democrática de la ciudad; el acceso a la justicia; la función social de la ciudad; la igualdad y la no discriminación*.

La gobernanza urbana permite conocer la organización del aparato gubernamental, tal como lo define ONU-Hábitat, este principio se integra por las diversas formas en las que las instituciones y las personas se organizan para gestionar de manera cotidiana la ciudad, así como por los procesos utilizados para llevar a cabo de forma efectiva su agenda de desarrollo a corto y largo plazo, por lo cual requiere de “marcos jurídicos adecuados, procesos políticos, de gestión y administrativos eficientes, así como mecanismos, directrices y herramientas que permitan al gobierno local responder a las necesidades de [las y] los ciudadanos”.¹³

¹² Constitución Política de la Ciudad de México del 5 de febrero de 2017 (*Gaceta Oficial de la Ciudad de México*), artículo 12.

¹³ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, “Gobernanza”, <http://es.unhabitat.org/gobernanza/> (fecha de consulta: 8 de noviembre de 2017).

Bajo este principio, “la acción urbana logra mejores resultados cuando todos los niveles de gobierno comparten los objetivos y los mecanismos de integración vertical y horizontal, actuando de forma conjunta”,¹⁴ por lo que enfatiza que es deber de los Estados asegurar la coordinación entre autoridades de los distintos órdenes de gobierno con el objetivo de conciliar las políticas conexas, por ejemplo, como la de vivienda y medio ambiente.

Tales procesos de la política urbana requieren de su democratización en aras de concretar de forma co-responsable (Estado-sociedad) el derecho colectivo a la ciudad, en ello, el principio de *la gestión democrática de la ciudad* desempeña un papel fundamental e “implica la participación ciudadana en todos los espacios y hasta el más alto nivel posible (decisión, control y cogestión) en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, la planeación, presupuestación y control de los procesos urbanos”.¹⁵ Su ejercicio fortalece la transparencia y eficacia de las administraciones públicas locales;¹⁶ se trata de crear verdaderos espacios y mecanismos que otorguen la oportunidad de decidir e intervenir.

Bajo este principio son fundamentales la existencia de procesos participativos en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas (participación), la exigencia de que los procesos sean más transparentes (transparencia), y que existan vías de reparación efectivas en caso de violación de derechos (acceso a la justicia y reparación del daño); asimismo, se impulsa la adopción de una visión holística del entorno, teniendo en cuenta distintos actores (la comunidad, la sociedad civil, las autoridades locales y nacionales), entre otros aspectos.¹⁷

Sin embargo, cuando las acciones y omisiones, medidas legislativas, administrativas y judiciales, y prácticas sociales resulten en el impedimento, recusación, dificultad e imposibilidad de realizar los derechos, se considerará una lesión al derecho a la ciudad. Ante esto los Estados deben garantizar el *derecho al acceso a la justicia*, el cual “permite restablecer el ejercicio de aquellos derechos que hubiesen sido desconocidos o quebrantados”.¹⁸ Por medio de este principio los Estados están obligados a establecer mecanismos judiciales y administrativos adecuados, los cuales deben cumplir con determinados principios como la legalidad, efectividad, publicidad y transparencia, el

¹⁴ ONU-Hábitat, *Las ciudades y la gestión del cambio climático y el riesgo de desastres (Temas Hábitat III)* (Nueva York: ONU-Hábitat, 29 de mayo de 2015), 6.

¹⁵ Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, aprobada por el Comité Promotor de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad y el Gobierno del Distrito Federal, Distrito Federal, julio de 2010.

¹⁶ Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad.

¹⁷ Luis Acebal Monfort (coord.), *El enfoque basado en derechos humanos y las políticas de cooperación internacional. Análisis comparado con especial atención al caso español* (Madrid: DeGraf Integral, S.L., 2011), 27.

¹⁸ Organización de las Naciones Unidas, *Sociedad, derechos y medio ambiente. Estándares internacionales de derechos humanos aplicables al acceso a la información, a la participación pública y al acceso a la justicia* (Santiago de Chile, ACNUDH/CEPAL, 2016), 30-32.

establecimiento de procedimientos claros, equitativos, oportunos e independientes, el derecho a la defensa, y el derecho a la revisión por una instancia superior.¹⁹

Asimismo, las políticas públicas deben tener entre sus fines *la función social de la ciudad*, principio que hace referencia a la priorización del interés público que debe ser definido colectivamente con la participación activa de sus habitantes, garantizando tanto la distribución y el uso social, justo y ambientalmente equilibrado del territorio; por la otra, al uso equitativo de los bienes, servicios y oportunidades que la ciudad ofrece.²⁰

Por su parte, *los principios y derechos a la igualdad y no discriminación* determinan la forma en que los derechos humanos deberán aplicarse. Tanto en los documentos declarativos como vinculantes, se ha reconocido que todas las personas son iguales ante la ley y, en consecuencia, tienen derecho a igual protección.²¹ El principio de igualdad es un criterio de justicia, de respeto a la diversidad y la pluralidad.²² Mientras tanto, “el principio de no discriminación tiene por objeto garantizar la igualdad de trato (o igualdad formal) y la igualdad de oportunidades (o igualdad material), partiendo del reconocimiento jurídico de la diferencia”.²³

Ante la complejidad que requiere el ordenamiento y la gestión de una ciudad, la adopción de un enfoque integral que perciba la interrelación de los derechos humanos y de los principios de toda política pública que ponga en el centro a las personas, el enfoque de derechos humanos coadyuvará a la existencia de ciudad más democrática, incluyente y sostenible.

Para conocer los retos que las autoridades de la Ciudad de México tienen que subsanar en la materia, a continuación se analiza cómo algunos de los principios de derechos abordados anteriormente han sido adoptados en la política y gestión urbana local, en razón de los hallazgos particu-

¹⁹ Organización de las Naciones Unidas, *Sociedad, derechos y medio ambiente*.

²⁰ Lorena Zárate, “Derecho a la ciudad: enfoques y herramientas para los desafíos de la justicia social en una centuria urbana”, *Revista Institucional de la defensa pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 6, núm. 10 (septiembre 2016): 31.

²¹ Véanse Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2.2; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 26; Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), artículos 1º y 24; Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 2º y 7º; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo II; Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social, artículo 1º; Convenio 169 de la OIT, artículos 2º y 3º; Observación general número 20 Sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales; tratados internacionales sobre discriminación racial, discriminación hacia las mujeres, los derechos de los niños, los refugiados, los trabajadores migratorios, los pueblos indígenas o las personas con discapacidad; la Carta mundial por el derecho a la ciudad, artículos I.1 y II.3; Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, numeral 1.6.

²² Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, numeral 1.6.

²³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, tesis aislada constitucional 1a. CXLV72012 (10a.), Igualdad ante la ley y no discriminación. Su connotación jurídica nacional e internacional, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro XI, agosto de 2012, t. 1, p. 487, citado en SCJN, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura* (México: SCJN, 2014).

lares que fueron encontrados en un conjunto de Recomendaciones emitidas por la CDHDF y que exponen de manera explícita los elementos que comprenden cada uno de ellos, esto considerando que son un marco de referencia para la definición de políticas públicas urbanas con enfoque de derechos.

III. Principales problemáticas de la política y gestión urbana de la Ciudad de México

A través de las problemáticas identificadas y documentación de violaciones a derechos humanos en las Recomendaciones, la CDHDF hace visible de qué manera las autoridades de la Ciudad de México han incurrido en el incumplimiento de sus obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en todo el andamiaje jurídico en los ámbitos federal y local; y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

a) Casos documentados por la CDHDF

Desde su creación hasta la fecha, este organismo ha emitido 72 documentos recomendatorios relacionados con la política y gestión urbana,²⁴ de este total, el presente artículo considera únicamente 23 que fueron seleccionadas debido a la magnitud de las afectaciones que se registraron en diversos aspectos de la calidad de vida de la población y por tratarse de violaciones específicas de la normatividad urbana que pudieron ser agrupadas en cuatro grandes categorías de análisis.²⁵

²⁴ Barenboim considera que el ámbito sustantivo de la política urbana incluye los siguientes sectores de actuación pública y de la gestión del territorio urbano: la localización y reestructuración económica del territorio, la regulación de usos por medio del ordenamiento urbanístico, la vivienda en todos sus aspectos, el transporte colectivo y los equipamientos e infraestructura conectados a la oferta de servicios públicos (Cintia Ariana Barenboim, “Políticas públicas urbanas e instrumentos de regulación en la Ciudad de Rosario”, *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, núm. 7 (2012). Por su parte, Martínez refiere que, en una concepción más amplia, el propio concepto *gestión* abarca las acciones desde la planeación hasta la ejecución y la evaluación. La gestión se caracteriza por orientarse al logro de resultados concretos; es un concepto que se centra en conseguir que las cosas sucedan, mediante el seguimiento y acompañamiento de acciones, y su peso está más en la coordinación, la concertación y la construcción de consensos (Heriberto Martínez, *Conceptos actuales de planeación y gestión urbana* (julio 2015), <<http://documents.mx/documents/conceptos-actuales-de-planeacion-y-gestion-urbana.html>>).

²⁵ La información sobre las recomendaciones emitidas por la CDHDF está disponible en el portal institucional. Véase Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, “Recomendaciones”, <https://cdhdf.org.mx> (fecha de consulta: 8 de noviembre de 2017).

Eje temático	Recomendaciones
La construcción de desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto.	<p>8/2004 Negativa al derecho de petición y prestación ineficiente del servicio público.</p> <p>9/2004 Negativa al derecho de petición, y prestación ineficiente del servicio público.</p> <p>15/2006 Prestación ineficiente del servicio público.</p> <p>7/2009 Obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable y obstaculización, negativa o restricción de la protección, preservación y mejoramiento del ambiente.</p> <p>5/2011 Construcción de desarrollos habitacionales en el Callejón Esfuerzo 302 y Calzada de Tlalpan 3155.</p> <p>12/2014 Falta de actuación diligente y oportuna de las autoridades respecto al desarrollo de obras civiles para vivienda, en suelo urbano del Distrito Federal.</p> <p>4/2015 Omisiones en el procedimiento de emisión de Certificados Únicos de Zonificación de Uso de Suelo y de derechos adquiridos, así como aplicación incorrecta de normas técnicas lo que permitió la autorización de obras que incumplen con la zonificación respectiva.</p>
La construcción de megaproyectos para la movilidad y esparcimiento.	<p>7/2006 Obstaculización, injerencias arbitrarias o ataques a la propiedad privada.</p> <p>1/2011 Violaciones a los derechos humanos cometidas en el contexto de la obra pública denominada Sistema vial de puentes, túneles y distribuidores al sur-poniente de la Ciudad de México [Supervía Poniente].</p> <p>17/2013 Habitantes de los pueblos de Santa Bárbara, Santa Catarina, San Martín Xohinauac, San Andrés, Barrio de San Andrés, colonia Nueva España y de la Unidad Habitacional "Ferrería" de la delegación Azcapotzalco, que fueron vulnerados en sus derechos humanos por causa de una construcción ubicada en la Avenida Granjas núm. 800, Pueblo de Santa Bárbara, en la delegación Azcapotzalco.</p>
La falta de adopción de estándares de accesibilidad universal y de seguridad en las obras públicas.	<p>5/2009 Negativa a realizar ajustes razonables para la accesibilidad universal de las personas con discapacidad en los inmuebles de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</p> <p>24/2009 Discriminación por la falta de accesibilidad universal en los inmuebles públicos, medios de transporte y demás espacios y entorno públicos de la Ciudad de México.</p> <p>11/2010 Falta de accesibilidad y seguridad en el Centro de Transferencia Modal Pantitlán.</p> <p>7/2014 Falta de adopción de mecanismos y medidas de prevención del riesgo adecuadas para las personas transeúntes respecto a una excavación profunda por parte de la autoridad delegacional en Azcapotzalco, lo que ocasionó el fallecimiento de una persona.</p> <p>6/2015 Omisiones en la supervisión de puentes provisionales, colocados sobre avenida Periférico con motivo de la construcción de las autopistas urbanas Poniente y Sur, lo que ocasionó el fallecimiento de una persona; así como no garantizar que los puentes definitivos que se construyeron cumplan con los estándares de accesibilidad universal.</p>
La realización de expropiaciones y permutas para realizar proyectos de obra pública.	<p>4/1996 Indemnización a un particular por la expropiación de un predio, llevada a cabo hace 28 años.</p> <p>5/1997 Seis lotes fueron expropiados a una particular desde 1970 sin que mediara el pago correspondiente.</p> <p>12/2007 Expropiación del predio ubicado en las calles de Tenochtitlan 40 y Jesús Carranza 33, colonia Morelos, delegación Cuauhtémoc.</p> <p>1/2008 Omisión en el pago por concepto de la revocación de expropiación de tres predios.</p> <p>2/2008 Falta de indemnización -pago- por decreto expropiatorio y dilación en el procedimiento administrativo mediante el cual se resolvió su procedencia.</p> <p>21/2008 Omisión de pago por concepto de una afectación a la propiedad privada e incumplimiento de conciliación ante la CDHDF.</p> <p>9/2009 Omisiones de la autoridad para desincorporar y regularizar un predio.</p> <p>25/2009 Omisión de proteger y garantizar la práctica de juegos de pelota de origen prehispánico.</p>

Fuente: Elaboración del CIADH con base en información sobre las recomendaciones de la CDHDF, disponibles en su portal. Véase Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, "Recomendaciones", disponible en <https://cdhdf.org.mx> (fecha de consulta: 8 de noviembre de 2017).

En las investigaciones realizadas por la CDHDF sobresale la existencia de problemas multicausales que derivan en la afectación de diversos derechos humanos, principalmente, el derecho a la seguridad jurídica, a la vivienda adecuada, a un nivel de vida adecuado, a la propiedad privada y a un medio ambiente sano.²⁶ Se trataron de afectaciones individuales y colectivas, y en una Recomendación se presentaron violaciones a diversos derechos humanos.

De esta manera, los hallazgos indican que la política urbana de la Ciudad de México perdió de vista que los derechos humanos son interdependientes y deben ser reconocidos y concebidos integralmente, incluyendo los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.²⁷ Lo anterior exige la construcción de todo un andamiaje jurídico e institucional que sea capaz de concebir las repercusiones que una decisión de política urbana conlleva en el bienestar de la población y el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos.

De manera particular se expondrán a continuación algunos de los retos encontrados en los elementos que integran los principios de política y gestión urbana con enfoque de derechos humanos.

b) *Gobernanza urbana con perspectiva de derechos humanos*

En las 23 recomendaciones analizadas se identificaron deficiencias en la planeación, ordenación del territorio, ejecución de procedimientos administrativos y en la vigilancia en el cumplimiento de la normatividad, elementos que atestiguan obstáculos en la gobernanza urbana de la ciudad.

Particularmente, se presenta un *conjunto de violaciones a la normatividad existente* por parte de empresas particulares al construir desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto. De esta manera, por ejemplo, los casos documentados en las recomendaciones²⁸ evidencian que:

²⁶ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, “Recomendaciones”, <https://cdhdf.org.mx> (fecha de consulta: 8 de noviembre de 2017).

²⁷ Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, aprobada por el Comité Promotor de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad y el Gobierno del Distrito Federal, Distrito Federal, julio de 2010, numeral 1.1.

²⁸ Véase de la CDHDF: Recomendación 8/2004, Caso: Negativa al derecho de petición y prestación ineficiente del servicio público, México, 2004; Recomendación: 9/2004, Caso: Negativa al derecho de petición, y prestación ineficiente del servicio público, México, 2004; Recomendación 15/2006, Caso: Prestación ineficiente del servicio público, México, 2006; Recomendación 7/2009, Caso: Obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable y obstaculización, negativa o restricción de la protección, preservación y mejoramiento del ambiente, México, 2009; Recomendación 5/2011, Caso: Habitantes de la colonia Pueblo de Santa Úrsula Coapa en la delegación Coyoacán. (Construcción de desarrollos habitacionales en el Callejón Esfuerzo 302 y Calzada de Tlalpan 3155) México, 2011; Recomendación 12/2014, Caso: Falta de actuación diligente y oportuna de las autoridades respecto al desarrollo de obras civiles para vivienda, en suelo urbano del Distrito Federal, México, 2014; Recomendación 4/2015, Caso: Omisiones en el procedimiento de emisión de Certificados Únicos de

- Se construyen viviendas en zonas no aptas que ponen en riesgo la seguridad física, la vida de la población y su patrimonio, en detrimento de su habitabilidad.
- Se invaden zonas de conservación ecológica en deterioro del medio ambiente.
- Se violan usos de suelo.
- Se construye sin tomar en cuenta la densidad habitacional.
- Se edifica con mayor número de niveles a los permitidos o sin la adopción de medidas preventivas como la separación de colindancias entre viviendas.
- Se sacrifican áreas que deberían ser destinadas para la convivencia y el esparcimiento.

Por su parte, las autoridades gubernamentales también violan la normatividad debido a que no contemplan el diseño universal en las obras,²⁹ no vigilan el mantenimiento de éstas, lo que obstaculiza el acceso de las personas con discapacidad a los servicios públicos, y no ofrecen opciones de movilidad segura.³⁰ Con ello, las autoridades gubernamentales incumplen en adoptar estándares de seguridad y accesibilidad en las obras públicas que se realizan.

Tanto en la construcción de los proyectos inmobiliarios como de las obras públicas se observa lo siguiente: incorrecta interpretación y aplicación de las normas; irregularidades, omisiones o deficiencias en la autorización de certificados únicos de zonificación de uso de suelo específico; falta de valoración de las diferentes afectaciones que son provocadas; falta de coordinación y comunicación inter e intrainstitucional; ausencia de personal especializado, y falta de supervisión, verificación y vigilancia continua del cumplimiento de la normatividad.

Zonificación de Uso de Suelo y de derechos adquiridos, así como, aplicación incorrecta de normas técnicas lo que permitió la autorización de obras que incumplen con la zonificación respectiva, México, 2015.

²⁹ El *diseño universal* es entendido como “el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El diseño universal no excluirá las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando se necesiten”. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 24/2009, Caso: Discriminación por la falta de accesibilidad universal en los inmuebles públicos, medios de transporte y demás espacios y entorno públicos de la Ciudad de México, México, 2009.

³⁰ Véase de la CDHDF: Recomendación 5/2009, Caso: Negativa a realizar ajustes razonables para la accesibilidad universal de las personas con discapacidad en los inmuebles de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México, 2009; Recomendación 24/2009, Caso: Discriminación por la falta de accesibilidad universal en los inmuebles públicos, medios de transporte y demás espacios y entorno públicos de la Ciudad de México, México, 2009; Recomendación 11/2010, Caso: Falta de accesibilidad y seguridad en el Centro de Transferencia Modal Pantitlán, México, 2010; Recomendación 7/2014, Caso: Falta de adopción de mecanismos y medidas de prevención del riesgo adecuadas para las personas transeúntes respecto a una excavación profunda por parte de la autoridad delegacional en Azcapotzalco, lo que ocasionó el fallecimiento de una persona, México, 2014; Recomendación 6/2015, Caso: Omisiones en la supervisión de puentes provisionales, colocados sobre avenida Periférico con motivo de la construcción de las autopistas urbanas Poniente y Sur, lo que ocasionó el fallecimiento de una persona; así como no garantizar que los puentes definitivos que se construyeron cumplan con los estándares de accesibilidad universal, México, 2015.

Incorrecta interpretación y aplicación de las normas

Este hallazgo se asienta en los expedientes de las recomendaciones 12/2014 y 4/2015, 25/2009 y 12/2007, lo que derivó en la falta de fundamentación o motivación de los actos relacionados con las construcciones, dando pie a su regularización a pesar del incumplimiento de la zonificación respectiva.

En las recomendaciones 12/2014 y 4/2015, la CDHDF ha documentado vulneración al derecho a la seguridad jurídica, así como, el derecho a un nivel de vida adecuado y a la vivienda al no otorgarse certeza jurídica sobre la propiedad a las personas que adquirieron algunos inmuebles con certificados únicos de zonificación de uso de suelo expedidos por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal (SEDUVI), sin que aquéllas conocieran si contenían vicios o errores en su emisión, o al no verificar que el precio de las viviendas fuera asequible.

En la Recomendación 12/2007 se documenta que la autoridad hizo una incorrecta interpretación de la norma para expedir decretos expropiatorios que no gozaban de legalidad al argumentar causas que no eran de utilidad pública y la consecución de fines no estuvieron previstos en ninguna ley, lo que ocasionó violaciones a la seguridad jurídica de las personas que fueron desalojadas del predio en cuestión. De esta manera, la población no tuvo la certeza de que su situación jurídica no sería modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente.³²

En la Recomendación 25/2009 se autorizó el cambio de uso de suelo del predio para construir un estacionamiento, a pesar de estar clasificado como zona de espacio abierto y de ser utilizado para la práctica del juego de pelota, considerada como patrimonio cultural.

Irregularidades, omisiones o deficiencias en la autorización de certificados únicos de zonificación de uso de suelo específico

Lo anterior redunda en la autorización de construcciones sin considerar la factibilidad de servicios públicos (agua, drenaje) ni la dotación de equipamiento urbano como escuelas, centros de salud, mercados y parques recreativos, lo que no permite contar con condiciones adecuadas para el desarrollo integral de las personas y exacerba los conflictos urbanos existentes por la disponibilidad de agua potable y las deficiencias en el tratamiento de residuos sólidos. Así, en las recomendaciones 4/2015, 5/2011, 12/2014 y 15/2006 se han documentado violaciones a los derechos a un nivel de vida adecuado, a una vivienda adecuada y al agua potable y saneamiento por la omisión de las autoridades gubernamentales a proteger los derechos humanos frente a la actuación de terceros.

Falta de valoración de las diferentes afectaciones que son provocadas

En el instrumento recomendatorio 12/2014 se evidencia que las autoridades gubernamentales al emitir resoluciones por denuncias de violaciones a la normatividad por parte de particulares, se limitaron a verificar el cumplimiento de los documentos que amparaban las obras sin visibilizar la complejidad de los impactos que provocarían las irregularidades que se presentaban, lo cual ocasionó la falta de documentación de ciertos procedimientos, la dictaminación de inexistencia de violaciones o la falta de adopción de medidas precautorias y de reparación.

En la realización de obra pública también se puso en riesgo la sustentabilidad ambiental de la ciudad, como ocurrió en la Recomendación 1/2011 con la construcción de la Supervía poniente. El impacto de ello fue de gran magnitud, pues las autoridades gubernamentales hicieron caso omiso a la afectación que se provocaría al derecho al agua potable, así como al medio ambiente, siendo que la construcción se realizó en una zona que cumple una función vital del ciclo hidrológico del valle de México, tales como la recarga de acuíferos y la captación de gases de efecto invernadero. En este instrumento recomendatorio se documentó que las autoridades incurrieron en una conducta de riesgo incompatible con su obligación de prevención,³³ toda vez que se puso en peligro la posibilidad de disponer de agua suficiente para el uso personal y doméstico de las presentes y futuras generaciones,³⁴ así como, la sustentabilidad ambiental de la ciudad, al autorizar la realización de proyectos sin llevar a cabo un estudio más amplio de su viabilidad.

En otro caso se violó el derecho a disfrutar de los beneficios de la cultura, como sucedió por la falta de preservación del juego de pelota (Recomendación 25/2009). En otras recomendaciones se violó el derecho a la igualdad y no discriminación ante la falta de adopción de estándares de accesibilidad que permitieran a las personas con discapacidad acceder con facilidad a los servicios públicos, sociales y culturales, como ocurrió en las recomendaciones 24/2009 y 5/2009.

³¹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 4/2015.

³² Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 1/2011.

³³ Comité DESC, E/C.12/2002/11, Observación General 15. El derecho al agua, 20 de enero de 2003.

Falta de coordinación y comunicación inter e intrainstitucional

Este hallazgo estuvo presente en las recomendaciones 12/2014, 9/2004, 4/2015, 24/2009 y 9/2009.

Como parte de algunos ejemplos, en la Recomendación 4/2015, la falta de coordinación y comunicación inter e intrainstitucional redundó en desconocimiento de las acciones que se generan entre las diferentes áreas de la Seduvi; así como, con la Secretaría de Medio Ambiente, dando lugar a la autorización de obras en zonas no aptas o, igualmente, en incumplimiento de la normatividad.

Este aspecto también se evidenció en los casos de las expropiaciones y permutas para realizar obras públicas. En la Recomendación 9/2009, por ejemplo, las gestiones que se llevaron a cabo para tramitar el pago de indemnización se hicieron al por mayor y sin conexión, con ello se demostró la importancia de contar con diagramas de flujo y manuales administrativos eficaces.³⁵

Esta falta de coordinación también se observó de manera más evidente cuando se trataron de afectaciones a las personas con discapacidad, pues se observó que cada autoridad actuaba en función de sus facultades, sin planeación de sus acciones, ni con vinculación o coordinación con otros actores, como se puede ver en la Recomendación 24/2009, de tal forma que la CDHDF evidencia que la incorporación del *diseño universal* en las obras públicas aún no es eficiente y se crean eslabones aislados de accesibilidad.³⁶

Ausencia de personal especializado

Esto pudo observarse en las recomendaciones 12/2014, 24/2009 y 11/2010.

En uno de los casos de la Recomendación 12/2014 se registró la falta de un director responsable de obra que apoyara en la emisión de opiniones especializadas, lo que impidió la aplicación de sanciones de manera oportuna, en detrimento de la seguridad jurídica.

En las recomendaciones 24/2009 y 11/2010 se evidenció que los funcionarios públicos carecen de conocimientos en materia de derechos humanos, lo cual redundó en la falta de pertinencia para realizar las acciones necesarias para conciliar las diversas problemáticas urbanas que se presentaron sin menoscabar los derechos de las personas con discapacidad.

Falta de supervisión, verificación y vigilancia continua del cumplimiento de la normatividad

Al incurrir las autoridades en la falta de supervisión, verificación y vigilancia continua del cumplimiento de la normatividad, ocasionan que las construcciones de uso habitacional y mixto se concluyan y se habiten en condiciones de poca certeza jurídica y sin los servicios públicos necesarios.

Tratándose de obras públicas no se vigila que se cumplan las normas de mantenimiento, así por ejemplo, en la Recomendación 6/2015, se puso en riesgo la seguridad de las personas que transitaban en los puentes peatonales provisionales de las autopistas urbanas Poniente y Sur.

De esta manera, se identificaron serias deficiencias tanto en la planeación como en la integración de los órganos encargados, y en la organización institucional que dificultan las posibilidades de que exista una gobernanza urbana con perspectiva de derechos humanos.

³⁴ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 9/2009, Caso: Omisiones de la autoridad para desincorporar y regularizar un predio, México, 2009.

³⁵ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 24/2009, Caso: Discriminación por la falta de accesibilidad universal en los inmuebles públicos, medios de transporte y demás espacios y entorno públicos de la Ciudad de México, México, 2009.

c) *Gestión democrática de la ciudad*

La ciudad debe ser el espacio en donde las personas puedan ejercer su derecho a participar en la elaboración, definición, implementación y fiscalización de las políticas públicas con el propósito de influir en las decisiones que les afectan y de contribuir a la resolución de problemáticas.

El derecho a la participación se encuentra estrechamente vinculado con el acceso a la información y el derecho a la consulta. El derecho a la información incluye el tener acceso a la información de interés general procedente de diversas fuentes, a recibir y recabar información de interés público; e implica el tener “derecho a buscar información, más allá de ser receptores pasivos”.³⁶ Por su parte, la consulta debe servir para que las personas puedan conocer y valorar los alcances y efectos que las acciones tendrán sobre sus vidas, asimismo implica que las personas puedan expresar su opinión o inconformidad frente a las decisiones y proyectos emprendidos por el gobierno, e incluye la posibilidad de presentar críticas y propuestas para el mejor funcionamiento de las políticas y llamar la atención sobre cualquier violación de derechos que los proyectos impliquen.³⁷

La revisión de las recomendaciones emitidas por la CDHDF permite evidenciar que en la Ciudad de México pocas veces es tomada en cuenta la opinión, las necesidades o preocupaciones de la población en el diseño de la planeación urbana o cuando se realiza un proyecto urbano de alto impacto; le es violado su derecho a la información oportuna, accesible y suficiente, a la consulta previa, libre e informada y no existen mecanismos efectivos de transparencia, lo anterior en contra de la gestión democrática de la ciudad, uno de los fundamentos estratégicos del derecho a la ciudad.

Es así que en la investigación de las quejas recibidas por la CDHDF en los últimos años, se ha externado la preocupación ante la existencia de casos, en los que aun cuando los proyectos cumplen con la normatividad aplicable, su planeación y desarrollo genera molestia para las personas que padecen los efectos colaterales (polvo, ruido, fragmentación del paisaje, daños a sus propiedades, entre otros)³⁸ y quienes tendrán que asumir los impactos futuros que modificarán su habitual forma de vida.

Por su parte, en las recomendaciones emitidas, la CDHDF ha documentado:

³⁶ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 24/2009, párrafo 19; *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Sr. Frank La Rue, A/HRC/14/23*, 14º periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, 20 de abril de 2010, párrafo 30.

³⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura* (México: SCJN, 2014), 82-83.

³⁸ Información proporcionada por la Tercera Visitaduría General de la CDHDF.

Violación al derecho a la información

Este derecho fue violado tanto en la fase de proyección como en la ejecución de proyectos urbanos, como se pudo documentar en la Recomendación 1/2011 (Supervía Poniente), en la cual las personas afectadas no fueron informadas de manera directa, adecuada y oportuna, en su caso, se identificó la existencia de obstáculos o retrasos en la entrega de información solicitada en torno a los proyectos hasta que no existió un requerimiento judicial. Lo anterior impide a las personas afectadas tomar parte de las decisiones que impactan de manera negativa en su calidad de vida y de actuar en la defensa de sus intereses, esto aun cuando las autoridades gubernamentales tienen conocimiento que determinada obra les preocupa. De esta manera, las autoridades violaron su obligación de respetar el derecho a la información oportuna (proporcionada en el momento en que más sirva a las personas), accesible (comprensible, a través de procedimientos culturalmente adecuados; además su acceso debe ser fácil y práctico) y suficiente (toda la información del proyecto o medida que se pretende realizar), situación preocupante debido a que se le considera imprescindible para hacer efectivos otros derechos, como el derecho a la participación y a la libertad de expresión.

Violación al derecho a la consulta

Las personas afectadas no fueron consultadas en torno a los proyectos, ni se establecieron mecanismos de participación bajo los cuales pudieran exponer sus opiniones, en su caso, sólo se establece algún tipo de diálogo con la intención de evitar la realización de manifestaciones públicas que impidan el desarrollo normal de los trabajos, como ocurrió en el caso de la construcción de la Arena Ciudad de México (Recomendación 17/2013). Asimismo, se observó que la autoridad de manera recurrente muestra desconocimiento sobre la obligación de consultar y de establecer medidas de participación tanto con la población en general como con los pueblos originarios.⁴⁰

En esta construcción, con el argumento de atender el problema de movilidad, se identificó que se estaba beneficiando al transporte particular, en lugar de buscar otras alternativas de desarrollo y mejoramiento de los sistemas de transporte público; y su construcción se llevó a cabo sin la evaluación técnico-financiera de un tercero independiente calificado en la materia, y sin tomar en cuenta a los grupos de expertos y a la población afectada que habían señalado los riesgos ambientales que esta construcción contraería al realizarse en una zona de conservación ecológica. Las autoridades desestimaron la necesidad de contar con una opinión certera y técnicamente consistente sobre la magnitud de los daños que generaría la obra al momento de realizarse.⁴¹

Es decir, las autoridades gubernamentales incurrieron en violaciones al derecho a la consulta previa, libre e informada.

Falta de transparencia en las decisiones públicas

En la Recomendación 17/2013, las autoridades tampoco actuaron de acuerdo con los principios de transparencia, pues no otorgaron explicación alguna sobre el cambio de régimen jurídico del predio que era de dominio público al de su construcción bajo el Sistema de Actuación por Cooperación, situación que generó desconfianza y descontento en la población.

Por su parte, contrario a lo señalado por los estándares internacionales de derechos humanos, en la Recomendación 17/2013 se documentó que las autoridades gubernamentales ejercieron represión contra la manifestación de inconformidades; en este caso la población fue objeto de agresiones, impidiéndole el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y de pensamiento, e incluso se vulneró el derecho a la libertad personal al ser detenidos sin obedecer a un objetivo legítimo.

³⁹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 17/2013, Caso: Habitantes de los pueblos de Santa Bárbara, Santa Catarina, San Martín Xohinahuac, San Andrés, Barrio de San Andrés, Colonia Nueva España y de la Unidad Habitacional “Ferrería” de la delegación Azcapotzalco, que fueron vulnerados en sus derechos humanos por causa de una construcción ubicada en la Avenida Granjas número 800, Pueblo de Santa Bárbara, en la delegación Azcapotzalco, 2013.

⁴⁰ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 1/2011, Caso: Violaciones a los derechos humanos cometidas en el contexto de la obra pública denominada Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores al Sur-Poniente de la ciudad de México (Supervía Poniente), 2011.

Con ello, las autoridades gubernamentales también violan el derecho a la ciudad cuando vulneran los derechos humanos que permiten a la población incidir en su producción, desarrollo, gestión y disfrute, y participar en la determinación de las políticas públicas, pues el respeto a estos derechos “permiten avanzar hacia la convergencia de diversas voluntades políticas, sociales y económicas en favor de la construcción de hábitats incluyentes, sostenibles y equitativos”.⁴¹

d) Acceso a la justicia

La falta de mecanismos eficaces para acceder a la justicia ha sido uno de los aspectos presentes en los casos que derivaron en Recomendaciones emitidas por la CDHDF, específicamente en lo que se refiere a la falta de debida diligencia y atención oportuna de las denuncias en la construcción de desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto, así como, en la expropiación y permuta de propiedades para realizar obras públicas, vulnerando la protección judicial de las víctimas, es decir, en varios de los casos, no existió el acceso a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo, como lo indica la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la que México es parte.⁴² Ello a su vez ocasionó, por ejemplo, que se agravaran los daños al medio ambiente, como ocurrió en la Recomendación 9/2004 al no haberse impuesto medidas de seguridad y otras sanciones por la invasión de reservas ecológicas.

A través de los documentos recomendatorios se ha observado también de manera reiterada entre las autoridades la falta de oportunidad y máxima diligencia para iniciar procedimientos administrativos, así como de acciones por vía judicial frente al incumplimiento de la legislación en la construcción de desarrollos inmobiliarios de uso habitacional y mixto, así como la falta de determinación de medidas de reparación para personas que han sido agraviadas; y tampoco aplicaron sanciones a los directores responsables de obra que otorgaron certificados de uso de suelo de manera incorrecta. De tal forma, las autoridades gubernamentales han faltado a su obligación de proteger los derechos humanos, al no implementar medidas reactivas frente a las violaciones, ni garantías judiciales que permitieran sancionar y reparar las vulneraciones.

⁴¹ Laura Cedrés Pérez, “La participación ciudadana en la construcción de hábitat incluyente y sostenible: hacia la materialización del derecho a la ciudad”, en *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano*, coordinado por Jaime Erazo y Teolinda Bolívar, 204 (Ecuador: FLACSO/CLACSO/Instituto de la Ciudad, 2012).

⁴² Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada y suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969, párrafo 1, toda “persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

Por ejemplo, en el caso de la Recomendación 7/2009, se observó el incremento de la afectación al medio ambiente debido a que la autoridad ambiental no dio seguimiento a resoluciones emitidas, y hubo dilación de su parte para denunciar los delitos ambientales que fueron ocasionados, además de que no se realizaron acciones para hacer cesar el daño. Es decir, como se documenta en la Recomendación 12/2014 emitida por la falta de actuación diligente y oportuna de las autoridades respecto al desarrollo de obras civiles para vivienda, en suelo urbano del Distrito Federal, el Estado ha faltado a su obligación de establecer instancias eficaces para dirimir los derechos de las personas y de agotar todos los recursos para que se hicieran efectivas las resoluciones que emitieron las autoridades competentes.

e) Función social de la ciudad

La reproducción del modelo mercantilista de la ciudad dificulta el goce de los derechos humanos de todas las personas y el disfrute de los beneficios y oportunidades que la ciudad.

Así, el principio transversal de la función social de la ciudad se ha visto vulnerado en distintos casos, por ejemplo, en el caso de la Supervía Poniente, aunque las autoridades conocían las consecuencias negativas de la construcción, se privilegió beneficiar al automóvil particular y no ofrecer otras alternativas al transporte público y no se protegió el medio ambiente;⁴³ con ello, de acuerdo con la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, no se veló por garantizar la distribución y el uso social, justo y ambientalmente equilibrado del territorio, y se puso en peligro el interés social y ambiental colectivo. Este es quizá uno de los grandes retos que suele observarse para lograr una ciudad equitativa.

IV. Principales retos de la política urbana de la Ciudad de México

Las recomendaciones emitidas por la CDHDF evidencian una serie de retos en materia de política urbana para la Ciudad de México. En particular, la existencia de un alejamiento hacia un modelo de desarrollo urbano que respete la función social de la ciudad; que evite condiciones de desigualdad y discriminación en el acceso a servicios públicos, sociales y culturales; proteja el medio ambiente, las zonas patrimoniales y los espacios abiertos. Por lo demás, la toma de decisiones difiere del principio de gestión democrática de la ciudad y no existen las instituciones y procedi-

⁴³ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 1/2011, 53.

mientos adecuados que permitan la existencia de una gobernanza en donde se respeten, protejan y garanticen los derechos humanos.

Frente a la política y gestión urbana que se ha adoptado en los últimos años, en materia de gobernanza hace falta la adopción de medidas legislativas que reconozcan los derechos colectivos; así como, el fortalecimiento institucional; garantizar el acceso a la justicia y la reparación integral ante las violaciones de derechos humanos. En el reto de otorgar un marco jurídico que proteja los derechos humanos se debe desistir de ignorar, reinterpretar o sustituir las herramientas del desarrollo urbano y del ordenamiento territorial por otras reglas que provoquen deficiencias e irregularidades, como ha sido la práctica de estos últimos años.

La protección y garantía de los derechos humanos en los desarrollos urbanos ejecutados por terceros –en este caso por las empresas– es otro gran reto que tienen las autoridades gubernamentales, por lo cual deben avanzar en las medidas dirigidas a resolver las deficiencias institucionales para garantizar la adopción de un enfoque integral en la administración de la Ciudad de México, que atienda a los diferentes aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales que serán trastocados por las intervenciones urbanas; de coordinación inter e intrainstitucional que permita actuar oportunamente; de profesionalización para lograr la atención efectiva de las diversas necesidades y las problemáticas a las que se enfrenta la ciudadanía con la correspondiente ejecución de medidas preventivas y de mitigación.

De la misma forma se tienen que adoptar medidas de combate a la impunidad y de reparación integral de los daños, es decir, tiene que crearse un entorno legal y administrativo que elimine la impunidad y combata la corrupción, como se menciona en la Carta Mundial de la Ciudad, que refleje del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas,⁴⁴ pues la falta de vigilancia y el agotamiento de los recursos para hacer cumplir la normatividad, la falta de atención oportuna de las denuncias y de imposición de medidas preventivas y de sanción, son algunas de las debilidades institucionales que se presentan.

En la identificación que se ha hecho de los principales desafíos a los que las autoridades de la Ciudad de México se enfrentan en materia de gestión democrática de la ciudad se encuentra la necesidad de que la planeación y gestión urbana contemple el diseño participativo de proyectos urbanos universales, integrales y sustentables, en donde la ciudad se convierta en el espacio socio-urbano de ejercicio integral de los derechos, en los que se tome en cuenta la relación de las

⁴⁴ Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, aprobada en el Foro Social Mundial, Porto Alegre, Brasil, enero de 2005, artículo III, numeral 2.

personas entre sí, su territorio, su espacio y su hábitat en condiciones de igualdad para evitar la pérdida de la función social, colectiva, cultural, territorial, económica y ambiental de la ciudad, y en donde se permita consolidar y garantizar una vida digna.

En este sentido y atendiendo el enfoque de derechos humanos, se esperaría que las autoridades gubernamentales coloquen a las personas en el centro de la política urbana y abandonen la visión de ciudad como mercancía; inhiban la especulación inmobiliaria y adopten normas urbanas para una justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización.

Se recomienda en este sentido, que la planeación urbana considere no sólo la infraestructura o las viviendas, sino también las *múltiples dimensiones* –sociales, culturales y económicas– que confluyen en el territorio.⁴⁵

Se insta al Poder Ejecutivo y Legislativo de la ciudad, en conjunto con el sector social a: institucionalizar los programas, leyes y políticas públicas urbanas en normas claras y concretas, y contemplar mecanismos de transparencia, acceso a la información y participación, considerando las especificidades demográficas, económicas, políticas, culturales y territoriales de la ciudad; asegurar un enfoque coordinado de la planeación y administración territorial y ecológica de la ciudad y de las instituciones responsables de ellas; diseñar un solo instrumento de desarrollo que contemple de manera integral el ordenamiento y desarrollo urbano-ecológico; ajustar los periodos de actualización de los programas de Desarrollo Urbano y Ecológico para evitar desfases y sus consecuentes incongruencias; establecer como objetivo de los programas que enmarcan el desarrollo urbano el garantizar y promover la protección jurídica en favor de todas las personas; iniciar procedimientos administrativos y aplicar mecanismos efectivos de sanción.

v. Bibliografía

- Aguilar, Adrián Guillermo, coord. *La Ciudad de México en el siglo XXI. Realidades y retos*. México: Seciti/Editorial Porrúa, 2016.
- Asociación Pro Derechos Humanos de España. *El enfoque basado en derechos humanos y las políticas de cooperación internacional. Análisis comparado con especial atención al caso español*. Madrid: AECID, 2011.
- Barenboim, Cintia Ariana. “Políticas públicas urbanas e instrumentos de regulación en la Ciudad de Rosario”. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, núm. 7 (2012).

⁴⁵ Comité DESC, E/1992/23, Observación General núm. 4. El derecho a una vivienda adecuada, 1991.

- Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad. Aprobada por el Comité Promotor de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad y el Gobierno del Distrito Federal. Distrito Federal, julio de 2010.
- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Aprobada en el Foro Social Mundial. Porto Alegre, Brasil, enero de 2005.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal 2011-2012*. México: CDHDF, 2013.
- _____. *Propuesta General 1/2015 sobre el derecho humano al agua y el saneamiento. Estándares internacionales para el diseño de normativa y políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. México: CDHDF, 2015.
- _____. Recomendación 4/ 1996, Caso: Indemnización a un particular por la expropiación de un predio, llevada a cabo hace 28 años. México, 1996.
- _____. Recomendación 5/1997, Caso: Seis lotes fueron expropiados a una particular desde 1970 sin que mediara el pago correspondiente. México, 1997.
- _____. Recomendación 8/2004, Caso: Negativa al derecho de petición y prestación ineficiente del servicio público. México, 2004.
- _____. Recomendación: 9/2004, Caso: Negativa al derecho de petición, y prestación ineficiente del servicio público. México, 2004.
- _____. Recomendación 7/2006, Caso: Obstaculización, injerencias arbitrarias o ataques a la propiedad privada. México, 2006.
- _____. Recomendación 15/2006, Caso: Prestación ineficiente del servicio público. México, 2006.
- _____. Recomendación 12/2007, Caso: Expropiación del predio ubicado en las calles de Tenochtitlan 40 y Jesús Carranza 33, colonia Morelos, delegación Cuauhtémoc, Distrito Federal. México, 2007.
- _____. Recomendación 1/2008, Caso: Omisión en el pago por concepto de la revocación de expropiación de tres predios. México, 2008.
- _____. Recomendación 2/2008, Caso: De falta de indemnización -pago- por decreto expropiatorio y dilación en el procedimiento administrativo mediante el cual se resolvió su procedencia. México, 2008.
- _____. Recomendación 21/2008, Caso: Omisión de pago por concepto de una afectación a la propiedad privada e incumplimiento de Conciliación ante la CDHDF. México, 2008.
- _____. Recomendación 5/2009, Caso: Negativa a realizar ajustes razonables para la accesibilidad universal de las personas con discapacidad en los inmuebles de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. México, 2009.
- _____. Recomendación 7/2009, Caso: Obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable y obstaculización, negativa o restricción de la protección, preservación y mejoramiento del ambiente. México, 2009.

- _____. Recomendación 9/2009, Caso: Omisiones de la autoridad para desincorporar y regularizar un predio. México, 2009.
- _____. Recomendación 24/2009, Caso: Discriminación por la falta de accesibilidad universal en los inmuebles públicos, medios de transporte y demás espacios y entorno públicos de la Ciudad de México. México, 2009.
- _____. Recomendación 25/2009, Caso: Omisión de proteger y garantizar la práctica de juegos de pelota de origen prehispánico. México, 2009.
- _____. Recomendación 11/2010, Caso: Falta de accesibilidad y seguridad en el Centro de Transferencia Modal Pantitlán. México, 2010.
- _____. Recomendación 1/2011, Caso: Violaciones a los derechos humanos cometidas en el contexto de la obra pública denominada “Sistema vial de puentes, túneles y distribuidores al sur-poniente de la Ciudad de México” (Supervía Poniente). México, 2011.
- _____. Recomendación 5/2011, Caso: Habitantes de la colonia Pueblo de Santa Úrsula Coapa en la delegación Coyoacán. (Construcción de desarrollos habitacionales en el Callejón Esfuerzo 302 y Calzada de Tlalpan 3155). México, 2011.
- _____. Recomendación 17/2013, Caso: Habitantes de los pueblos de Santa Bárbara, Santa Catarina, San Martín Xohinauac, San Andrés, Barrio de San Andrés, Colonia Nueva España y de la Unidad Habitacional “Ferrería” de la delegación Azcapotzalco, que fueron vulnerados en sus derechos humanos por causa de una construcción ubicada en la Avenida Granjas número 800, Pueblo de Santa Bárbara, en la delegación Azcapotzalco. México, 2013.
- _____. Recomendación 7/2014, Caso: Falta de adopción de mecanismos y medidas de prevención del riesgo adecuadas para las personas transeúntes respecto a una excavación profunda por parte de la autoridad delegacional en Azcapotzalco, lo que ocasionó el fallecimiento de una persona. México, 2014.
- _____. Recomendación 12/2014, Caso: Falta de actuación diligente y oportuna de las autoridades respecto al desarrollo de obras civiles para vivienda, en suelo urbano del Distrito Federal. México, 2014.
- _____. Recomendación 4/2015, Caso: Omisiones en el procedimiento de emisión de Certificados Únicos de Zonificación de Uso de Suelo y de derechos adquiridos, así como, aplicación incorrecta de normas técnicas lo que permitió la autorización de obras que incumplen con la zonificación respectiva. México, 2015.
- _____. Recomendación 6/2015, Caso: Omisiones en la supervisión de puentes provisionales, colocados sobre avenida Periférico con motivo de la construcción de las Autopistas Urbanas Poniente y Sur, lo que ocasionó el fallecimiento de una persona; así como no garantizar que los puentes definitivos que se construyeron cumplan con los estándares de accesibilidad universal. México, 2015.
- Comisión Nacional de Vivienda. “Rezago habitacional”. <http://sniiv.conavi.gob.mx/Reports/INEGI/Rezago.aspx> (fecha de consulta: 8 de noviembre de 2017).

- Comité DESC. E/1992/23. Observación General 4. El derecho a una vivienda adecuada, 1991.
- Consejo Nacional de Población. *Índice absoluto de marginación 2000-2010*. México: Conapo, 2013.
- Constitución Política de la Ciudad de México del 5 de febrero de 2017. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 15 de septiembre de 2017.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. Aprobada y suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.
- Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, t.1. Marco contextual. México: Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, 2016. <http://derechoshumanos.cdmx.gob.mx/docs/diagnostico/Tomo1Marcocontextual.pdf> (fecha de consulta: 8 de noviembre de 2017).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. “Cuéntame. Información por entidad”. <http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/densidad.aspx?tema=me&e=09> (fecha de consulta: 8 de noviembre de 2017).
- Jiménez Benítez, William Guillermo. “El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas”. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, vol. 7, núm. 12 (enero-junio 2007).
- Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal del 22 de junio de 1993. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, última reforma el 18 de diciembre de 2014.
- Llanos, Raúl. “La mancha urbana invadió en tres años 15% del suelo de conservación”. *La Jornada*. Sec. Capital, 12 de abril de 2011.
- Martínez, Heriberto. *Conceptos actuales de planeación y gestión urbana*. 21 de julio de 2015, disponible en <<http://documents.mx/documents/conceptos-actuales-de-planeacion-y-gestion-urbana.html>>).
- Merino, Mauricio. *Transparencia: Libros, autores e ideas*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Ginebra: Naciones Unidas, 2006.
- ONU-Hábitat. *Las ciudades y la gestión del cambio climático y el riesgo de desastres. (Temas Hábitat III)*. Nueva York: ONU-Hábitat, 29 de mayo de 2015.
- _____. *Ciudades inteligentes (Temas Hábitat III)* Nueva York: ONU-Hábitat, 31 de mayo de 2015.
- _____. *Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial*. Nairobi: ONU-Hábitat.
- _____. “Gobernanza”. <http://es.unhabitat.org/gobernanza>.
- Pautassi, Laura y Víctor Abramovich. *La medición de los derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Del Puerto, 2012.

Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial. *Suelo de conservación del Distrito Federal. Elementos básicos*. México: PAOT, 2014.

Serrano, Sandra y Daniel Vázquez. Los derechos humanos en acción: operacionalización de los estándares internacionales de los derechos humanos. Flacso México. <http://www.cj-slp.gob.mx/SEMINARIO/programa/Panel%20IV/Enfoque%20de%20derechos.%20Operacionalizacio%C2%B4n%20de%20esta%C2%B4ndares%20internacionales.pdf> (fecha de consulta: 8 de noviembre de 2017).

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*. México: SCJN, 2014.

ENSAYO TEMÁTICO

Derecho a vivir de forma independiente: encuentros, familias y diálogos

Right to independent living: encounters, families and dialogues

Sandra Páramo Sánchez*

Colectivo Divers@s.

Ciudad de México, México

paramosandra@gmail.com

Beatriz Noriega Luciano**

Colectivo Divers@s.

Cuernavaca, Morelos

bet.paloma@gmail.com

* Es comunicóloga y maestrante en Gobierno y Asuntos Públicos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Se ha desempeñado como coordinadora de diversos proyectos de desarrollo social desde la sociedad civil. Ha impartido diferentes talleres, pláticas y conferencias en torno a las políticas del control del tabaco, derechos humanos y discapacidad. Asimismo, ha realizado diversas publicaciones y artículos sobre las temáticas mencionadas.

** Es licenciada en Promoción de la Salud por la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y maestra en Desarrollo de la Práctica Educativa en el Medio Rural e Indígena por el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural. Ha participado en proyectos como: Mis vecinos y Mi comunidad. Rehabilitación de barrios; Programa de apoyo a las y los jóvenes de educación media superior para el desarrollo de su proyecto de vida y la prevención de situaciones de riesgo. Construye-T; y Programa educativo para promover la inclusión, la equidad y la creatividad en las actividades diarias de Mi instancia infantil. De igual manera, ha impartido una serie de talleres, pláticas y conferencias en temas de promoción de la salud y desarrollo comunitario.

La opinión expresada en este texto es responsabilidad exclusiva de la autora, por lo que no refleja necesariamente la postura de las instituciones en las que colabora.



Resumen

El presente ensayo tiene como finalidad exponer los principales aspectos del derecho a vivir de manera independiente de las personas con discapacidad y sus políticas públicas, en contraste con una propuesta metodológica de trabajo comunitario, desde los postulados de la pedagogía del encuentro. Dicho ejercicio destaca una serie de aspectos novedosos de trabajo comunitario como la corporeidad, la escucha atenta y la pregunta como elemento pedagógico. Estos elementos, se sugiere, pueden ser incorporados a la hora de materializar el ejercicio del derecho a una vida independiente en las diversas realidades.

Palabras clave: discapacidad, vida independiente, derechos humanos, personas sordas, pedagogía del encuentro.

Abstract

This essay aims to explore the principal aspects of persons with disabilities' independent living right and its public policies. In contrast, we present a methodology proposal on communitarian work from the perspective better known as 'encountering pedagogy'. We highlight some new aspects about communitarian work related with corporeity, careful listening and inquiry as pedagogy elements. Those elements, we suggest, could be incorporated into the independent living right.

Keywords: disability, independent life, human rights, Deaf Persons, encountering pedagogy.

Sumario

I. Introducción; II. ¿En qué consiste el derecho a vivir de manera independiente?; III. Políticas públicas para el derecho a vivir de forma independiente en la Ciudad de México: ¿confusión entre medios y el fin?; IV. Encuentros, familias y diálogos; V. A manera de conclusión; VI. Bibliografía.

I. Introducción

Los días 16 y 17 de septiembre de 2014 México sustentó su primer informe frente al Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas en torno a las medidas adoptadas para cumplir con lo establecido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD o la Convención), la cual entró en vigor el 3 de mayo de 2008. La primera entrega de dicho informe se realizó en 2011, y en abril de 2014 el Comité le solicitó a México responder una serie de cuestiones para actualizar y especificar la información. Para octubre de 2014, el Comité presentó sus observaciones finales sobre el informe. Luego de la sustentación y sus correspondientes observaciones finales, donde participaron servidoras y servidores públicos de la administración pública federal e integrantes del Comité, el Estado mexicano se comprometió a darle seguimiento a las observaciones e incluso anunció la creación de un grupo de trabajo enfocado a esta tarea.¹

Han pasado tres años de esa revisión. Las observaciones del Comité han tenido un eco muy limitado tanto en el gobierno federal como en el de la Ciudad de México, sobre todo en aspectos medulares que constituyen el espíritu de la Convención, como lo son el reconocimiento a su capacidad jurídica, la creación de un sistema integral de apoyos para la toma de decisiones, y el ejercicio y respeto a su autonomía.

Las causas por las cuales México aún tiene asignaturas pendientes con la Convención son multifactoriales y tienen que ver con los diversos actores involucrados en la generación y ejecución de las políticas públicas, no sólo las instancias públicas del gobierno, sino con la propia sociedad civil

¹ *El Economista*, “México dará seguimiento a recomendaciones de ONU sobre discapacidad”, 17 de septiembre de 2014, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Mexico-dara-seguimiento-a-recomendaciones-de-ONU-sobre-discapacidad-20140917-0015.html> (fecha de consulta: 30 de junio de 2016).

que las impulsa y acompaña. Faltan investigaciones que muestren cómo es que el Estado mexicano está asimilando los objetivos y principios de la Convención, y cómo las propias personas con discapacidad y las organizaciones de la sociedad civil (osc) han procesado y colocado acciones para su consolidación. De igual forma hace falta ejecutar de manera sistemática mecanismos de seguimiento y evaluación, tanto cuantitativos como cualitativos, que ilustren un antes y un después de la aplicación de las políticas públicas.

Todas estas investigaciones tendrían que considerar el complejo contexto social del país y sus principales problemas sociales: la pobreza y desigualdad que, dicho sea de paso, afectan de manera más grave a las personas con discapacidad. Porque de no tener información más clara acerca de qué ha sucedido con la Convención en este país –cuáles son sus principales barreras, amenazas, fortalezas, oportunidades y resultados–, lamentablemente los análisis serán prejuiciosos y no se tendrá capacidad real para generar alternativas.

El presente ensayo tiene como objetivo contribuir a la conformación de interrogantes sobre el ejercicio del derecho a la vida independiente de las personas con discapacidad en la Ciudad de México, y contrastar la teoría con nuestra práctica. Para ello el texto se ha dividido en tres apartados. En el primero se detallarán, con base en la teoría, los principales aspectos del derecho a vivir de manera independiente y las políticas públicas específicas de éste en la ciudad, las cuales se encuentran concentradas en el Programa para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad 2014-2018 (PID-PCD) y en particular son ejecutadas por el Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad (Indepedi).

En el segundo apartado compartiremos la experiencia de trabajo que Comunicación Diálogo y Conciencia, S. C., y el Colectivo Divers@s desarrollaron con madres, padres y familiares de personas con discapacidad auditiva, sobre todo con niñas y niños. Pretendemos describir la construcción de un proceso pedagógico en torno a las y los participantes a través de actividades de reflexión, diálogo y encuentro. Nuestra labor partió de una premisa: cualquier intervención o trabajo comunitario debe atender de manera prioritaria las propias inquietudes e intereses de las y los participantes y facilitar su desarrollo. Nos asumimos en todo momento como instancias facilitadoras y acompañantes.

En el tercero y último, cerramos el ensayo con una serie de preguntas que han surgido a raíz de nuestro contraste entre la teoría del derecho a vivir de manera independiente y la práctica. Nos gustaría que éstas tuvieran sus respectivas respuestas a través de procesos colectivos donde participan personas con discapacidad, sus familiares, amistades, profesoras y profesores, profesionales y demás personas interesadas.

II. ¿En qué consiste el derecho a vivir de manera independiente?

El artículo 19 de la Convención es el que señala el derecho de las personas con discapacidad a vivir de manera independiente y a ser incluidas dentro de sus comunidades. Insta a los Estados Parte a generar medidas efectivas y pertinentes para garantizarles el goce de este derecho y coloca especial énfasis en tres aspectos:

- Oportunidades y condiciones para que quienes viven con discapacidad puedan elegir su lugar de residencia, con quién vivir y cómo hacerlo.
- El acceso a servicios de asistencia domiciliaria, residencial, así como a otros servicios de apoyo a la comunidad, incluida la asistencia personal necesaria para vivir y ser parte de su comunidad.
- Accesibilidad tanto a las instalaciones como a los servicios comunitarios de la población en general, con especial atención a sus necesidades.²

Sin duda, el artículo 19 es uno de los artículos esenciales de la Convención y quizá constituye uno de los indicadores más contundentes para aprobar o desaprobar si los Estados Parte y sus políticas públicas han capturado el fin último del movimiento: la reivindicación de su libertad, dignidad e igualdad.

El Estudio temático sobre el derecho de las personas con discapacidad a vivir de forma independiente y a ser incluidas en la comunidad, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), explica que el artículo mencionado tiene como objetivo “prevenir el abandono, el internamiento en instituciones y la segregación en el contexto doméstico mediante la promoción de entornos propicios e inclusivos para todos y la supresión de las disposiciones legislativas que priven a las personas con discapacidad de su facultad de elegir forzándolas a vivir en instituciones u otros entornos segregados”.³

De igual forma, el Estudio afirma que el ejercicio de su capacidad jurídica –artículo 12 de la Convención– es esencial para el goce pleno del derecho a vivir de forma independiente en la comunidad, tomar decisiones y tener control sobre ellas. Asimismo, aclara que el ejercicio de una vida

² Convención por los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada en la sede de las Naciones Unidas, Nueva York, 13 de diciembre de 2006, artículo 19, <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=497> (fecha de consulta: 30 de junio de 2016).

³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/HRC/28/37, Estudio temático sobre el derecho de las personas con discapacidad a vivir de forma independiente y a ser incluidas en la comunidad. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, 12 de diciembre de 2014, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/241/69/PDF/G1424169.pdf?OpenElement> (fecha de consulta: 1 de julio de 2016).

independiente está íntimamente relacionado con la toma de conciencia respecto a las capacidades y aportaciones de las personas con discapacidad a la sociedad (artículo 8º), la no discriminación (artículo 5º), la accesibilidad (artículo 9º), con medidas específicas para las mujeres (artículo 6º) y las niñas y niños (artículo 7º), el derecho a la libertad y seguridad (artículo 14), así como el acceso a programas de vivienda, educación inclusiva, salud y trabajo (artículos 24 al 27).⁴

Además, reitera que todos los servicios para la comunidad deberán ser accesibles a las personas con discapacidad, y que se generarán algunos específicos como: servicios de apoyo domiciliarios y asistencia para el cuidado personal, así como centros de apoyo para la vida independiente dentro de ambientes no segregados, es decir, que éstos se ubiquen en el mismo lugar que los demás servicios ofertados a la comunidad en general.

Sin embargo, si tales condiciones y el diseño de programas o políticas no están soportados en valores como el respeto a la toma de decisiones, la autonomía y la autodeterminación de las personas con discapacidad; el derecho a una vida independiente no se cumplirá y podrían generarse nuevas versiones de instancias y espacios que perpetúen la idea de que quien tiene alguna discapacidad no está facultada para construir su proyecto de vida como mejor le parezca.⁵ Por ello es muy importante centrarse en la persona, en los sistemas de apoyo para la toma de sus decisiones, en el tipo de relaciones que ésta establece y que quisiera establecer con su familia, amigos y comunidad dentro de su plan de vida.

El artículo 19 es un complejo armado de condiciones y ejercicio de los otros derechos estipulados por la Convención, en concordancia con el principio de integralidad de los derechos humanos. El estadio contrario al cumplimiento de este artículo, y del 12 y 14, es el internamiento forzoso, la segregación, la sustitución de su voluntad y el despojo de sus derechos, lo que produciría la anulación de su dignidad y libertades.

Ahora bien, se ha tratado de aclarar el significado de una *vida independiente* para que no se confunda con el hecho de una *vida en solitario*. Por el contrario, en dicho estudio se aclara que la independencia tiene que ver con la libertad de elección y el control sobre las decisiones que afectan a la propia vida, con el mismo grado de independencia e interdependencia en el seno de la sociedad que las demás personas.⁶ Esta capacidad de decisión se sostiene en entornos accesibles, inclusivos y respetuosos de la voluntad.

⁴ OACNUDH, A/HRC/28/37 Estudio temático, 4-5.

⁵ OACNUDH, A/HRC/28/37 Estudio temático, 8.

⁶ OACNUDH, A/HRC/28/37 Estudio temático, 6.

En el Informe mundial sobre el artículo 19: el derecho a vivir y a ser incluido en la comunidad de la organización mundial Inclusión Internacional, Steven M. Eidelman afirma que el significado de *independencia* está relacionado con las prácticas culturales, pues para algunas sociedades el hecho de vivir solo puede ser muy positivo, pero para otras la familia extendida es la red de apoyo y vínculo con las y los demás, es decir, que las personas experimentan la comunidad de diversas formas, construyendo todo tipo de relaciones según sus necesidades.⁷

En el caso de una persona con discapacidad, el proceso de toma de decisiones con base en su proyecto de vida requiere de apoyos muy específicos según la persona y el tipo de barreras que identifica y su respectiva solución. Esta construcción de un plan de vida es un proceso de ensayo y error, una experiencia que debe sustentarse en la firme convicción del respeto a su autonomía, tiene que ver con “opciones realistas y significativas [...]”. Se trata de la calidad de vida que una persona puede tener cuando cuenta con los apoyos adecuados, y no se trata del grado de apoyo que necesita para vivir”.⁸

Este proceso es la primera experiencia real de participación, de involucrarse en su vida. Si este primer nivel de participación no se cumple dentro del ámbito privado, difícilmente se podría acceder al espacio público para el ejercicio de sus derechos políticos, económicos y sociales.

El Informe reitera que la *inclusión* no es lo mismo que ofrecer *apoyos y servicios*. Los apoyos y servicios se dan a las personas y sus familias, mientras que la inclusión está relacionada con el entorno, con la ausencia o presencia de obstáculos y el sentido de pertenencia de la persona. Los apoyos posibilitan la participación, pero si el entorno carece de los ajustes razonables no será accesible, y por lo tanto no configurará un espacio acogedor.⁹

La inclusión no sólo es a nivel material, sino intelectual. Es una expresión de la flexibilidad y la creatividad de las personas, de las y los profesionales y demás actores vinculados a las personas con discapacidad y de la institucionalización del respeto a su autodeterminación.

El Modelo Centrado en la Persona (MCP) ha sido una de las propuestas metodológicas derivadas del nuevo enfoque de la discapacidad. Como su nombre lo indica, los esfuerzos de las y los profesionales, servidoras y servidores públicos, familias, redes sociales y comunidades se centran en

⁷ Inclusión Internacional, *Comunidades inclusivas= Comunidades más fuertes: Informe mundial sobre el artículo 19: el derecho a vivir y a ser incluido en la comunidad* (Canadá: Inclusión Internacional, 2012), 32, http://www.fcsd.org/es/informe-sobre-el-art%C3%ADculo-19-de-la-convenci%C3%B3n-de-la-onu-de-inclusion-internacional_456109.pdf (fecha de consulta: 1 de julio de 2016).

⁸ Inclusión Internacional, *Comunidades inclusivas*, 33.

⁹ Inclusión Internacional, *Comunidades inclusivas*, 25.

la persona, la que contará con las facilidades “sobre la base de su historia, capacidades y deseos, [para identificar] qué metas quiere alcanzar para mejorar su vida, apoyándose en el compromiso y el poder de un grupo para conseguir que eso ocurra, [...] en negociación con las personas más importantes de su vida”.¹⁰

El MCP está íntimamente relacionado con dos conceptos: calidad de vida y autodeterminación. El primero consta de varias dimensiones, entre ellas: bienestar emocional, bienestar físico, bienestar material, relaciones interpersonales, desarrollo personal, autodeterminación, inclusión social y derechos.¹¹ El segundo cuenta con dos significados: capacidad y derecho.

La autodeterminación como *capacidad* es “una combinación de habilidades, conocimientos y creencias que capacitan a una persona para comprometerse en una conducta autónoma, autorregulada y dirigida a meta. Para la autodeterminación es esencial la comprensión de las fuerzas y limitaciones de uno, junto con la creencia de que es capaz y efectivo. Cuando actuamos sobre las bases de estas habilidades y actitudes, las personas tienen más capacidad para tomar el control de sus vidas y asumir el papel de adultos”.¹²

La autodeterminación como *derecho* “consiste en la garantía real para las personas, al margen de sus capacidades, de tener un proyecto vital, basado en su individualidad e identidad, y ejercer control sobre el mismo”.¹³

En el proceso de diseño y ejecución del MCP, las y los profesionales pasan de ser *los expertos* a los facilitadores. El conocimiento de ellas y ellos es tan valioso como el de las personas con discapacidad, sus familias y redes sociales. Este es un tema sumamente sensible pues pone en una encrucijada el ejercicio de autoridad y poder que han tenido los primeros sobre las personas con discapacidad. No es una cuestión fácil, requiere de un proceso de reconocimiento, honestidad y comprensión de nuevos valores que pretenden convertirse en comportamientos institucionalizados. Cuando el discurso de los derechos de las personas con discapacidad se haya institucionalizado en las organizaciones públicas y civiles, las acciones serán congruentes con los dichos, mientras tanto vamos a encontrar inconsistencias de manera reiterada.

¹⁰ María de los Ángeles López Fraguas *et al.*, “La planificación centrada en la persona, una metodología coherente con el respecto al derecho de autodeterminación. Una reflexión sobre la práctica”, *Siglo Cero*, núm. 210 (abril 2004): 7, <http://www.feaps.org/archivo/publicaciones-feaps/siglo-cero/numeros-gratuitos/290-n210.html> (fecha de consulta: 2 de julio de 2016).

¹¹ Marta Liesa Orus y Elías Vived Conter, “Discapacidad, edad adulta y vida independiente. Un estudio de caso”, *Educación y Diversidad*, núm. 4 (enero-junio 2010): 104, http://www.grupo-edi.com/anuario_list.php?ano=2010 (fecha de consulta: 2 de julio de 2016).

¹² Marta Liesa Orus y Elías Vived Conter, “Discapacidad, edad adulta y vida independiente”, 105.

¹³ María de los Ángeles López Fraguas *et al.*, “La planificación centrada en la persona”, 5.

Al MCP le acompaña también el Enfoque Centrado en la Familia (ECF) que se ha desarrollado especialmente para las familias de personas con discapacidad intelectual, quienes requieren de apoyos más específicos y de largo aliento.

Sin embargo, el ECF es igualmente valioso para las demás familias; su objetivo es

dar autoridad y capacitar a las familias para que puedan actuar de forma efectiva dentro de sus contextos ambientales. Cuanto más centrado esté el enfoque en la familia, más probabilidades habrá de que ésta desarrolle sus fortalezas gracias a las prácticas de ayuda (en lugar de centrarse en corregir sus debilidades) de modo que tenga un mayor control personal y un mayor poder en la toma de decisiones. La práctica centrada en la familia se centra en las fortalezas y recursos que ésta tiene y que puede usar para lograr sus propios objetivos.¹⁴

El ECF destaca que cada familia es una unidad –desde la perspectiva de los sistemas familiares– y es preciso comprender las relaciones que sus integrantes establecen entre sí. Con esta especificidad se diseñan herramientas para construir un proyecto en común, atendiendo las fortalezas de la unidad familiar.

Nuevamente este enfoque coloca a la familia como la *experta* en el tema. Su voz, opiniones y acciones son valiosas; se toman en cuenta en la planificación de los apoyos. De igual forma, subraya la capacidad de las familias para poder adoptar decisiones. El ECF consta de cuatro componentes:

Componente 1: Identificar las necesidades de la familia.

Componente 2: Identificar los recursos y las fortalezas de la familia.

Componente 3: Identificar las fuentes de ayuda.

Componente 4: Dar autoridad y capacitar a las familias para que usen sus fortalezas y sus fuentes de ayuda para satisfacer sus necesidades.¹⁵

Tanto el MCP como el ECF se entremezclan con el fin último de que las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho a vivir de manera autodeterminada y autónoma dentro de comunidades incluyentes.

¹⁴ Linda Leal, *Un enfoque de la discapacidad intelectual centrado en la familia. Cuadernos de Buenas Prácticas FEAPS* (Madrid: Confederación Española de Organizaciones en Favor de las Personas con Discapacidad Intelectual, 2008), 66, <http://www.feaps.org/archivo/publicaciones-feaps/libros/cuadernos-de-buenas-practicas/119-un-enfoque-de-la-discapacidad-intelectual-centrado-en-la-familia-.html> (fecha de consulta: 2 de julio de 2016).

¹⁵ Linda Leal, *Un enfoque de la discapacidad*, 38.

Hasta esta parte se han detallado modelos y buenas prácticas para la concreción del artículo 19; sin embargo, cada Estado Parte firmante de la CDPD ha diseñado políticas públicas específicas para garantizarlo.

En 2011, México envió su primer informe al Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. De igual forma, en 2014 hizo llegar información actualizada. A pesar de reportar una serie de acciones, las observaciones finales fueron las siguientes:

Al Comité le preocupa la ausencia de una estrategia en el Estado Parte para la inclusión de las personas con discapacidad en la sociedad y para asegurar su vida independiente. Al Comité le preocupa también la falta de una estrategia específica y efectiva para desinstitucionalizar a las personas con discapacidad.

El Comité recomienda al Estado Parte:

- a) Adoptar las medidas legislativas, financieras y otras que sean necesarias para asegurar la vida independiente de las personas con discapacidad en la comunidad. Tales medidas deben incluir los servicios de asistencia personal, ser adecuadas culturalmente y permitir que las personas con discapacidad elijan su forma de vida y el lugar de su residencia e identificar sus preferencias y necesidades, con enfoque de género y edad;
- b) Establecer con carácter de urgencia una estrategia de desinstitucionalización de las personas con discapacidad con plazos concretos y seguimiento de sus resultados.¹⁶

¿Por qué el Comité consideró que México no cuenta con una estrategia para garantizar este derecho? Una respuesta tentativa es porque el Estado mexicano básicamente reportó una serie de apoyos confundiendo medios con fines, es decir, las políticas nacionales y locales tienen una tendencia básica: ofertar casi los mismos apoyos desde instituciones públicas como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y la Secretaría de Desarrollo Social, considerando que así garantiza el derecho, sin embargo, el artículo 19 se traduce en la “calidad de vida que una persona puede tener cuando cuenta con los apoyos adecuados, y no se trata del grado de apoyo que necesita para vivir”.¹⁷

En el siguiente apartado se analizarán las políticas públicas de vida independiente contempladas en el Programa para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal 2014-2018, con el fin de destacar la visión del gobierno de la ciudad respecto de estas políticas, así como sus limitaciones.

¹⁶ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, CRPD/C/MEX/CO/1, Observaciones finales sobre el informe inicial de México, 27 de octubre de 2014, 33, http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=686:comite-sobre-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad-observaciones-finales-sobre-el-informe-inicial-de-mexico&Itemid=282 (fecha de consulta: 12 de junio de 2016).

¹⁷ Inclusión Internacional, *Comunidades inclusivas*, 33.

III. Políticas públicas para el derecho a vivir de forma independiente en la Ciudad de México: ¿confusión entre medios y el fin?

En la Ciudad de México, el organismo mayormente responsable de la promoción, diseño, supervisión y evaluación de las políticas públicas en materia de discapacidad dentro de la administración local es el Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad (Indepedi). La Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal de 2010 estableció en el artículo 47 tanto su creación como sus principales atribuciones.

Sin embargo, dentro del Gobierno de la Ciudad de México existe otro organismo encargado de ejecutar una serie de políticas públicas: el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, a través de la Dirección Ejecutiva de Apoyo a las Personas con Discapacidad. Dicha dirección opera el Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad Permanente, el cual consiste en entregar, de manera mensual, medio salario mínimo general vigente a quienes viven con esta condición. El apoyo es de carácter universal, es decir, es para todas las personas con discapacidad permanente que cumplan con los requisitos. De igual forma, dicha Dirección ejecuta el Programa de Coinversión con las OSC, así como el Programa de Atención a Personas con Discapacidad en Unidades Básicas de Rehabilitación, entre otros.

El 24 de febrero de 2015 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el Programa para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal 2014-2018, el cual representa el concentrado de las políticas públicas en esta administración. Sin duda, el hecho de que exista un programa específico en la materia refleja el resultado de la lucha que ha dado el movimiento por los derechos de las personas con discapacidad. Tal programa cuenta con cuatro ejes transversales y siete ámbitos de participación que se convierten en 11 subprogramas:¹⁸ Protección social; Accesibilidad; Sensibilización; Armonización legislativa; Salud; Educación; Trabajo; Vivienda; Cultura, recreación y deporte; Justicia, y Participación en la vida política y pública.

Si bien los subprogramas ya toman elementos tan importantes como la accesibilidad, la armonización legislativa, la sensibilización y justicia, no hay por ningún lado un programa específico

¹⁸ No es muy clara la razón por la cual un eje transversal se convierte en un subprograma. No parecen tener la misma naturaleza dentro de la administración pública, pues la *transversalidad* es “un instrumento intraorganizativo y sus áreas de trabajo no afectan la gestión operativa ni la producción sino sólo el diseño de los objetivos, la planeación y la evaluación [...] lo que es específico de la transversalidad es la introducción de nuevos asuntos generalmente asociados con la protección de derechos (por ejemplo, la equidad de género) que no pueden ser asignados verticalmente y que no corresponden a objetivos específicos de un sector u organización”. Nuria Cunill-Grau, “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual”, *Gestión y política pública*, núm. 1 (enero-junio 2014): 16, http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/?page_id=484 (fecha de consulta: 3 de julio de 2016).

diseñado para propiciar la participación de las personas con discapacidad en su proyecto de vida desde el ámbito familiar, escolar y social, ni el fortalecimiento de sus redes sociales y familiares,¹⁹ tampoco la desinstitucionalización y sus consecuentes medidas para la inclusión de las personas en sus comunidades. Por el contrario, el Subprograma de Protección social menciona la generación de albergues para personas con discapacidad en situación de abandono.

El Subprograma Protección social, en su Meta 4, política pública 4.3, entiende que el empoderamiento y la autonomía se logran con una serie de talleres de vida independiente. El contenido en general de este subprograma se basa en el acceso de las personas con discapacidad a los programas de desarrollo y asistencia social de la administración local y delegacional. De igual forma, da cuenta del acceso a una serie de apoyos como la gratuidad en el transporte, descuentos en el pago de impuestos, otorgamiento de prótesis y demás ayudas técnicas.

Aunque los apoyos son importantes, no son el fin último para una política pública que pretenda fomentar la vida independiente, autónoma y autodeterminada. El objetivo último es la calidad de vida de las personas con discapacidad, donde se conjugan una serie de elementos materiales (apoyos) y personales (valores, aspiraciones y expectativas).²⁰

En la administración pública, el diseño de políticas públicas puede ser de varias formas, sin embargo, hay dos métodos básicos: el racional-exhaustivo y el incrementalista. El primero consiste en establecer inicialmente los fines y luego los medios para alcanzarlos. La elección de la política es importante porque ha demostrado ser la mejor para lograr los objetivos, a través de un análisis exhaustivo de cada factor, con base en un marco teórico.

El segundo consiste, primeramente, en que los fines y los medios son lo mismo. Se basa en un análisis empírico de las acciones ya realizadas en las instituciones de la administración pública y sólo se añaden o incrementan algunas. La elección de la política está basada en el mutuo acuerdo de los administradores,²¹ no por ser la mejor o porque garantice mejor un derecho, sino porque es viable y factible dentro de las acciones ya realizadas por la instancia pública.²²

¹⁹ El subprograma establece la creación de grupos de autoayuda para las familias.

²⁰ María de los Ángeles López Fraguas *et al.*, “La planificación centrada en la persona”, 4.

²¹ Charles E. Lindblom, “La ciencia de salir del paso”, en Instituto Nacional de Administración Pública, *La hechura de las políticas* (México: Porrúa, 1992), 205-206.

²² Es preciso no confundir *incrementalista* con *progresista*. El primer término se refiere a una adición de actividades dentro de la visión de la administración pública; el segundo, a la generación de acciones tendientes a garantizar el goce a un derecho humano.

Las políticas públicas para las personas con discapacidad probablemente están diseñadas con el segundo método, que es el más común. No se va más allá de lo ya realizado, sólo se añaden un par de acciones y discurso, en este caso, de derechos humanos. Si nos fijamos bien, son las mismas acciones de asistencia e integración social que el gobierno ha proporcionado desde hace un par de décadas. Por lo tanto, nos preguntamos: ¿Qué se requiere para que se aprehenda el espíritu de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en el quehacer público?

Salvo un análisis más exhaustivo, la Convención se tiene que institucionalizar en la vida política, social, cultural y económica de esta ciudad. Se debe convertir en pautas *dadas por hecho* para la acción y el comportamiento, en un nuevo acuerdo entre las personas con discapacidad y los demás actores sociales.

Hasta este momento se ha realizado una revisión sobre las mejores prácticas referentes a la promoción de la vida independiente de las personas con discapacidad en otros países. De igual forma, se ha contrastado con las políticas públicas que la Ciudad de México ha promovido sobre este derecho consagrado en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En el siguiente apartado se da cuenta de una propuesta metodológica que tuvo como fin iniciar procesos de reflexión entre madres y padres de hijas e hijos Sordos²³ en torno al derecho a vivir de manera independiente. Dicha propuesta retomó una serie de planteamientos desde la pedagogía del encuentro, donde elementos como la conversación, la pregunta y la respuesta, así como el lenguaje corporal, pretendieron acercarnos al concepto de *vida independiente*, y a la vez transformarlo y transformarnos.

IV. Encuentros, familias y diálogos

Nos interesa compartir la experiencia del proyecto Yo amo a mi hij@ sord@. Diálogos de padres y madres con hij@s Sord@s en la Ciudad de México, desarrollado en 2013, para dar cuenta del entendimiento de los procesos de vida independiente en los que personas Sordas y oyentes nos involucramos o quizá no.

Para la realización del proyecto se contó con el apoyo de dos centros de Atención Múltiple y una institución de asistencia privada. El proyecto se dividió en dos etapas: en la primera se ejecutaron

²³ Se escribe con *S* mayúscula porque se refiere a ellas y ellos como hablantes de una lengua de señas, y por lo tanto a una manifestación cultural. Con *s* minúscula se refiere a la deficiencia física. Alejandro Oviedo, "La cultura sorda. Notas para abordar un concepto emergente", *Cultura sorda*, Sec. Artículos, reseñas (marzo 2007), <http://www.cultura-sorda.org/la-cultura-sorda%E2%80%A8-notas-para-abordar-un-concepto-emergente/> (fecha de consulta: 27 de agosto de 2016).

una serie de talleres dirigidos a madres, padres y familiares de personas con discapacidad auditiva, principalmente de niñas y niños de entre seis y 12 años. En la segunda se construyeron materiales audiovisuales en Lengua de Señas Mexicana (LSM) y español oral, con el fin de difundir la voz de las y los participantes del proyecto.

Los talleres tuvieron como objetivo el intercambio de experiencias de las madres, padres y familiares de personas Sordas desde sus necesidades, a partir de sus principales problemáticas en su convivencia cotidiana con la discapacidad auditiva, así como de sus capacidades para resolverlos, sus intereses y potencialidades.

De igual forma, los talleres buscaron la posibilidad de comprender la vida independiente como un proceso de acompañamiento para descubrir las propias fortalezas y potencialidades del ser humano, así como las limitantes que me o nos imposibilitan comunicarnos con el otro –es decir, el encuentro/desencuentro– fue el principal motor de los procesos vividos durante el proyecto.

Nos hicieron y les hicimos preguntas como: ¿Qué estamos entendiendo por vida independiente? ¿Cómo le vamos dando a la vida –a nuestra vida– el adjetivo de independiente? ¿Es acaso intención de la persona Sorda pensar en una vida independiente? ¿Existe la intención de un familiar oyente pensar en la vida independiente de su familiar Sorda o Sordo?

El discurso de vida independiente que compartimos –tal vez, en ese momento, sin hacerlo consciente sino hasta meses después, tras los procesos de reflexión– fue el acompañamiento con los grupos de madres, padres y familiares. Y escuchamos sus necesidades: “¿Qué necesito para acercarme a mi hija Sorda o hijo Sordo? ¿Cuál es el tema que me interesa saber? ¿Es importante conocer y aprender la LSM?, ¿es acaso una barrera de comunicación? ¿Qué situaciones desde mi propia historia me imposibilitan el encuentro o la relación con mi hija Sorda o hijo Sordo? o, por el contrario, ¿qué genera ese encuentro?”.

La metodología de trabajo para los talleres se basó en los postulados de la pedagogía del encuentro. Juan Carlos Godenzzi nos dice que la *pedagogía del encuentro* “es el proceso del desarrollo de las capacidades humanas gobernado por ese mecanismo reversible, simple y fundamental: la pregunta y la respuesta; es decir, la conversación, el diálogo”.²⁴

²⁴ Juan Carlos Godenzzi, “Pedagogía del encuentro. El sujeto, la convivencia y el conocimiento”, *Bulletin de l’Institut Français d’Études Andines*, núm. 3 (1999): 325, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12628302> (fecha de consulta: 1 de julio de 2016).

Esa es la experiencia que queremos compartir. Es un intento por descifrar o desmenuzar los procesos de encuentro que pretendimos detonar entre las y los participantes y entre nosotras como facilitadoras.

El encuentro se realiza en el lenguaje, en *la conversación* que justo implica la pregunta y la respuesta. En la conversación se da una actividad en donde la apelación y la respuesta es la que transforma al interlocutor, es decir, en un encuentro ambos nos transformamos construyendo tal vez un nos-otros. Para ello es importante el desarrollo de nuestras capacidades humanas, descubrir quién soy y cómo construyo aprendizajes junto con la otra persona. ¿Para qué estar juntos? ¿Cuál es el sentido del encuentro, de la convivencia?

Dentro de esa perspectiva nos preguntamos: ¿Para qué estar con las mamás y papás de niñas y niños Sordos?, ¿qué queremos? o ¿qué buscamos? Más allá de querer o pretender llevarles herramientas para el aprendizaje y la enseñanza, sólo intentamos acercar-nos para compartir y conocer-nos.

Primero intentamos acercarnos a los grupos de madres y padres desde el cuerpo. Provocamos las actividades a propósito para la apertura de la confianza. Hablar de corporeidad invita a pensar en conocer-nos de otra manera, mirar nuestro cuerpo como territorio de posibilidades. Quizá de dolor, de alegría, de vivencias registradas en la memoria, sentires con historia en cuyos caminos aprendemos de nuestra libertad o de nuestras limitantes para ser libres.

El lenguaje corporal tiene una gran responsabilidad en la comunicación. En los encuentros frente a frente con los grupos de madres, padres y familiares aprendimos que el cuerpo nos contó nuestra historia, que hay inscripciones en él y dependiendo de cada actividad o dinámica, el cuerpo fue el que habló. Encontramos un significado y ese descubrimiento tal vez sea una posibilidad de apertura para la construcción de una experiencia sobre mí, a través de la mirada de la otra persona.

El lenguaje corporal permite el encuentro, no necesita mediación. El silencio está ahí presente. La invitación es cultivar el lenguaje corporal desde la familia, con las y los compañeros de trabajo, y las amistades.

La corporeidad nos invita a afectarnos con la posición del otro, nos permite descubrir las inquietudes del otro; escuchar y aprender a escuchar la elocuencia del silencio y dejarse llevar por sus mensajes, es hablar con el silencio y posibilitar la proximidad del otro para que se establezca el intercambio. A pesar de la crisis en que se encuentra el ser humano ante el mundo, es preciso buscar ese cuerpo que siente, que dialoga, que deviene como oportunidad y posibilidad.

En segundo lugar, intentamos conocer a las y los participantes a través de la escucha. Escucharnos aún en los silencios, y entonces sí generar una conversación y construir el diálogo. Los conversatorios resultaron una herramienta metodológica para generar estos espacios de encuentro. ¿Qué significa para mí tener a una hija Sorda o a un hijo Sordo? ¿Cuáles son mis características personales (cualidades)?, y desde ellas ¿cómo me acerco a mi familiar?

Los conversatorios me permiten acercarme y encontrarme con otro cuerpo, otra persona, un sujeto que me habla, que me interpela. Quizás existe la posibilidad de generar experiencia en el encuentro, de compartir la propia vida, la historia.

En la experiencia vamos reuniendo puntos de vista, saberes y pasiones. Hablamos de nosotros y de quiénes somos. Al querer conocer acerca del otro, lo reconocemos con todas sus potencialidades como ser humano y es en esta relación que se pueden dar procesos pedagógicos. En ese sentido, hablar de vida independiente nos lleva a pensar en la posibilidad de contar con una red de apoyo: familia, amistades, centros comunitarios, sociales, asociaciones civiles, entre otros.

El proyecto buscó trabajar con las y los familiares, desde el hecho de descubrir quiénes eran y cómo desde ellas y ellos podrían acompañar en su desarrollo humano y personal a su hija o hijo Sordo.

La experiencia que propusimos es *un saber de mí y del otro*. Saber a partir del cual nos vamos transformando.

Nuestro acercamiento a esa comunidad y nuestra propuesta de participación antes del inicio de los talleres estuvieron guiados por reconocerles como un grupo que tenía una vivencia en común y eso les permitía estar juntos: tener un familiar Sordo, querer aprender sobre un tema para relacionarse con su hija o hijo, hermana o hermano, e identificar sus capacidades para poder ofrecerles apoyo.

La participación en sí en la vida independiente cobra sentido tan sólo con el deseo de querer apoyar: ¿Soy capaz de apoyar a mi familiar desde lo que ella o él necesita o tal vez siempre la o lo he apoyado desde mis propias necesidades?

Durante los talleres descubrimos que la comunidad tiene sentido al estar juntos y mirar-nos como posibilidad de creación y de creatividad. Por lo tanto, aprendimos que la comunidad siempre está en movimiento, en constante creación y recreación, donde el hecho de mirar la realidad es una manera de realizar una transformación personal.

Ya habíamos intentado conocer-nos entre nosotros y mamás, papás y familiares de personas Sordas, quienes probablemente estaban en la búsqueda de ayuda o apoyo. Nuestro encuentro fue corporal tal vez por el deseo y la necesidad. Después intentamos darle una palabra y sentido a la búsqueda en el espacio del taller:

- Necesito saber sobre temas de sexualidad para acercarme a mi hija o hijo.
- Quiero aprender Lengua de Señas para poder comunicarme con mi hija o hijo.
- Yo quiero saber de temas de autoestima porque siento que es lo que le falta a mi hija...

Trabajamos los talleres con los temas de su interés. La siguiente narración fue escrita después de la ejecución de los talleres:

BEATRIZ: Sandra y yo llegamos al Centro de Atención Múltiple núm. 38. Ese día en particular no íbamos con ninguno de los dos intérpretes, ya que la mayoría del grupo eran personas oyentes y no sabían lengua de señas; se les complicaba aprender la lengua. Esta fue la razón por la que en un primer acercamiento al grupo entre todas y todos decidimos que en esta sesión del taller aprenderíamos algunas señas para involucrarnos y participar en la vida de nuestros familiares sordos.

En el grupo había dos personas que sí eran sordas, pero también dos mamás que sabían lengua de señas, ellas serían nuestro apoyo; también Sandra sabía lengua de señas.

Llegaron las personas al espacio y nos preguntaron: “¿qué haremos el día de hoy?” Nosotras les comentamos que veríamos dos videos y leeríamos un cuento.

Las canciones las pensé como una opción para detonar la plática en [un] conversatorio, también para que mamás, papás y familiares que asistían al taller expresaran entre ellos cómo se sentían y cómo vivían al estar con un familiar Sorda o Sordo, [y] de qué manera participa[ban] en la vida de sus familiares jóvenes Sordas o Sordos.

Se proyectaron las canciones: *Gracias a la vida* y *Latinoamérica*, después se pidió que formaran pares para trabajar en los conversatorios. Luego vino el momento de compartir con el grupo:

FAMILIAR 1: Uno se siente diferente, desde el momento en que tienes a otra persona enfrente y le vas contando parte de lo que vives todos los días con tu hijo.

BEATRIZ: La idea de los conversatorios nos invitó al encuentro con el otro, a la escucha atenta, al darnos tiempo para contar y contar-nos nuestra historia.

FAMILIAR 2: Con las canciones miré que debo aceptar lo que tengo y luchar todos los días para ayudar a mi hija.

BEATRIZ: El sentir que nos comparte es una manera de tomar postura de sujeto rebelde frente a una situación que se vive de diferencia. Se lucha, se continúa en el camino enfrentando y afrontando la situación cada día.

FAMILIAR 1: Debemos reflexionar sobre lo que estamos haciendo por nuestros hijos.

FAMILIAR 2: Yo creo que es bueno tomar conciencia y que todos los días aprendamos algo, como lo que hoy estamos viendo. Por eso dice la canción *gracias a la vida*.

FAMILIAR 3: A veces pasa que nos olvidamos [de] nosotras mismas y lo que creo que dice la canción es que si estamos bien, nos ayudará a comprender mejor la situación de nuestra frustración o enojo por tener una hija o un hijo Sordo.

FAMILIAR 4: De alguna forma nos damos ideas, razones para el comprender con el corazón que la sordera se ve como una pérdida y nunca vamos a acabar de descubrir la identidad de [la persona] Sord[a].

Los comentarios de las mamás y papás resonaron como acontecimiento que promueve un aprender de la vida, de nuestra vida, de nosotras y nosotros en este tipo de talleres. En particular el conversatorio fue pensado para que habláramos de nuestras vidas, de lo que me-nos pasa. Un encuentro distinto con nosotros, pensarnos como seres que tal vez acontecen en cada vivencia para crear experiencia.

Realizar el conversatorio en los talleres permite promover vivencias entre las y los participantes, desde el acto de encontrarse con el otro, responsabilizarse por lo que cada una/uno está compartiendo, al mismo tiempo que se origina la escucha y el respeto de uno y del otro.

Después de los talleres intentamos construir una actividad en lo colectivo para generar la participación. Se trabajó en equipos y entre las y los integrantes se propuso realizar una actividad que motivara el desarrollo de sus fortalezas y recursos humanos, sociales y materiales.

Las preguntas claves para detonar la reflexión fueron: ¿Qué quiero llevar a cabo? ¿Para qué necesito realizar dicha actividad? ¿Con qué recursos cuento? ¿Quién de nosotros va a realizar cierta actividad para lograr nuestro proyecto?

Meses después, al sentarnos y mirar las emociones y sentimientos que se generaron en las personas que participamos en el proyecto, nos encontramos en una nueva grieta, una apertura para continuar con otros procesos; quizá proponiendo actividades que podríamos desarrollar entre personas Sordas y oyentes, nuevamente, insistimos, no pensando en un concepto o definición estricta de la vida independiente, sino más bien del acompañamiento y la hospitalidad desde el encuentro y el desencuentro de sujetos.

v. A manera de conclusión

El presente ensayo tuvo como fin realizar un ejercicio de contraste entre las propuestas, ideas y conceptos en torno a la vida independiente y una experiencia con madres y padres de hijas e hijos Sordos en la Ciudad de México. De igual modo, se enumeraron las políticas públicas de la ciudad referentes al tema.

En primera instancia se desglosó el contenido del artículo 19 de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Asimismo, se detalló la relación entre éste con los demás artículos de la Convención, además de una serie de condiciones preexistentes para ejercer el derecho a una vida independiente.

En el segundo apartado se narró una experiencia en torno a una serie de talleres impartidos a madres y padres de niñas y niños Sordos en la Ciudad de México. La propuesta metodológica de trabajo se realizó a partir de los postulados de la pedagogía del encuentro, la cual tuvo como fin explorar otra manera de acercamiento con las madres y los padres, principalmente desde una perspectiva de diálogo, de escucha, de reconocimiento y aprendizaje mutuo. La intención principal fue dejar a un lado la dinámica de establecer una agenda de trabajo con las y los participantes de los grupos y construirla de manera colectiva. Sin embargo, antes de llegar a dicha agenda se trabajaron aspectos como la corporeidad, descubriendo el cuerpo de las y los participantes como un territorio de posibilidades y memorias.

Los derechos humanos residen en el cuerpo y es a partir de él donde empieza el trabajo, para luego plantear ideas y conceptos como el de la vida independiente. Sin duda, esta experiencia aportó una serie de elementos que se fueron descubriendo en el camino, como las inquietudes de las madres y los padres con respecto a la sexualidad y autoestima de sus hijas e hijos, temas residentes en el cuerpo. Asimismo, los conversatorios produjeron reconocimientos mutuos entre las y los asistentes, elementos clave a la hora de participar.

La metodología de trabajo propuesta representa una alternativa para abordar y aterrizar los postulados del derecho a una vida independiente, desde el trabajo con la comunidad, con personas atravesadas por sus circunstancias y diferentes realidades.

Derivado de esta experiencia, nos hacemos una serie de preguntas en torno al derecho a vivir de manera independiente: ¿Qué implica vivir una vida digna?, ¿desde dónde la pensamos o visualizamos? ¿Qué es una vida independiente? ¿Significa sólo elegir un lugar de residencia, con quién vivir y cómo hacerlo? ¿O tal vez la independencia tiene que ver con tomar una postura frente a la vida, tener las herramientas y los elementos necesarios para pensar y reflexionar sobre nuestras acciones cotidianas?

¿Cuáles son esos valores que nos condujeron a re-pensar el derecho de tomar decisiones sobre nuestro cuerpo, nuestra vida, nuestra salud? ¿Cómo pensar o imaginar la educación que me (nos) conduzca a un aprendizaje significativo acerca de nosotros y nuestra vida cotidiana, de nuestra vida en colectivo? ¿Cuál es la implicación de participar y ser parte de una comunidad para las personas que viven con discapacidad?

Sin duda, el hecho de trabajar estas preguntas nos lleva irremediablemente a ubicar los ámbitos público y privado. Los procesos de reflexión tendrían que estar en ambos.

Desde las familias es el replantearse a través del diálogo y los encuentros las relaciones que se han establecido en torno a la discapacidad y pensar en otras posibilidades. Desde el ámbito público habría que preguntarnos: ¿Cuál es el sentido real de que la comunidad participe? ¿Se brindan los elementos para la apertura de una participación o sólo existe una simulación? ¿Por qué seguimos utilizando esquemas verticales de participación como los comités? En nuestra experiencia hemos observado que la participación pensada por comités resulta una carga, una pesadez para la gente. Asumir un cargo como presidente, tesorero o vocal, en muchos de los casos se vuelve sólo un proceso para llenar y acumular formatos.

¿Por qué no intentar una participación desde nuestros propios deseos de querer, poder y re-significar cómo hemos aprendido a participar? En algunos momentos hemos observado que la gente participa cuando tiene algún interés que la motiva. Pero también hemos descubierto que se ha tergiversado el propósito de la participación, es decir, las personas se involucran para recibir un regalo o una recompensa material por parte de las instituciones del gobierno o las organizaciones civiles.

¿Por qué no promover una participación autogestiva, cuyo fin sea un aprendizaje personal y colectivo constante? Una construcción de experiencia, un entendimiento sobre la creación y recreación de la comunidad a través de diálogo y del encuentro. Un diálogo entre los derechos plasmados en instrumentos internacionales frente a nuestras realidades, nuestras oportunidades y potencialidades. Un diálogo entre las políticas públicas, nuestra participación y lo que vamos construyendo y de-construyendo frente al derecho a vivir de manera independiente no sólo de las personas con discapacidad, sino de toda la comunidad. Esa es nuestra propuesta.

VI. Bibliografía

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. CRPD/C/MEX/CO/1. Observaciones finales sobre el informe inicial de México, 27 de octubre de 2014. http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=686:comite-sobre-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad-observaciones-finales-sobre-el-informe-inicial-de-mexico&Itemid=282.

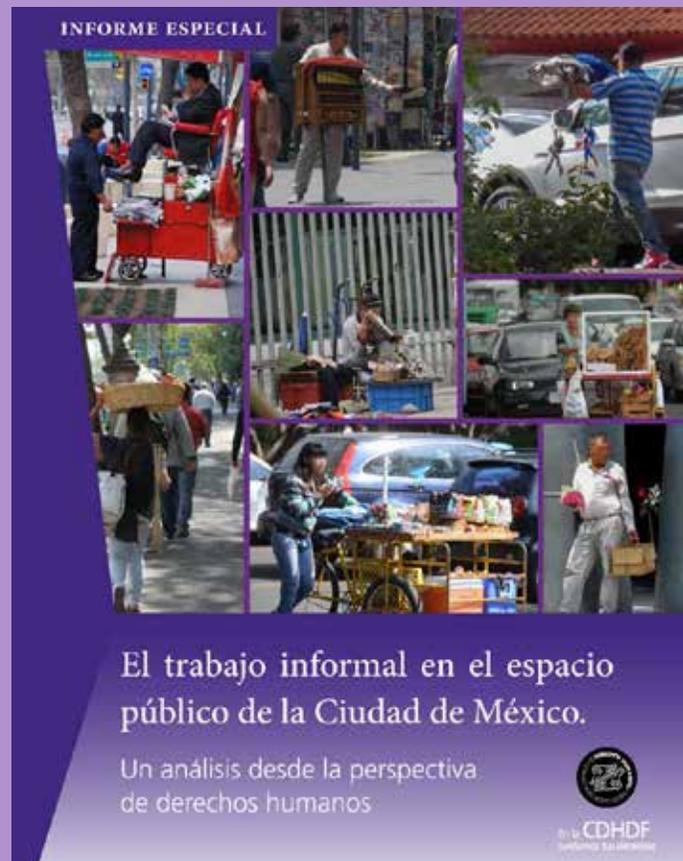
Convención por los Derechos de las Personas con Discapacidad. Aprobada en la sede de las Naciones Unidas. Nueva York, 13 de diciembre de 2006. <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=497>.

- Cunill-Grau, Nuria. “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual”. *Gestión y política pública*, núm. 1 (enero-junio 2014): 5-46. http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/?page_id=484.
- El Economista*. “México dará seguimiento a recomendaciones de ONU sobre discapacidad”, 17 de septiembre de 2014. <https://www.economista.com.mx/politica/Mexico-dara-seguimiento-a-recomendaciones-de-ONU-sobre-discapacidad-20140917-0015>.
- Godenzzi, Juan Carlos. “Pedagogía del encuentro. El sujeto, la convivencia y el conocimiento”. *Bulletin de l’Institut Francais d’Études Andines*, núm. 3 (1999): 323-328. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12628302>.
- Inclusión Internacional. *Comunidades inclusivas=Comunidades más fuertes: Informe mundial sobre el artículo 19: el derecho a vivir y a ser incluido en la comunidad*. Canadá: Inclusión Internacional, 2012. http://www.fcsd.org/es/informe-sobre-el-art%C3%ADculo-19-de-la-convenci%C3%B3n-de-la-onu-de-inclusion-internacional_456109.pdf.
- Leal, Linda. *Un enfoque de la discapacidad intelectual centrado en la familia. Cuadernos de Buenas Prácticas FEAPS*. Madrid: Confederación Española de Organizaciones en Favor de las Personas con Discapacidad Intelectual, 2008. <http://www.feaps.org/archivo/publicaciones-feaps/libros/cuadernos-de-buenas-practicas/119-un-enfoque-de-la-discapacidad-intelectual-centrado-en-la-familia-.html>.
- Liesa Orus, Marta, y Elías Vived Conter. “Discapacidad, edad adulta y vida independiente. Un estudio de caso”. *Educación y Diversidad*, núm. 4 (enero-junio 2010): 101-124. http://www.grupo-edi.com/anuario_list.php?ano=2010.
- Lindblom, Charles E. “La ciencia de salir del paso”. En *La hechura de las políticas*, editado por el Instituto Nacional de Administración Pública, 201-225. México: Porrúa, 1992.
- López Fraguas, María de los Ángeles, Ana Isabel Marín González y José María de la Parte Herrero. “La planificación centrada en la persona, una metodología coherente con el respecto al derecho de autodeterminación. Una reflexión sobre la práctica”. *Siglo Cero*, núm. 210 (abril 2004): 45-55. <http://www.feaps.org/archivo/publicaciones-feaps/siglo-cero/numeros-gratuitos/290-n210.html>.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. A/HRC/28/37. Estudio temático sobre el derecho de las personas con discapacidad a vivir de forma independiente y a ser incluidas en la comunidad. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, 12 de diciembre de 2014. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/241/69/PDF/G1424169.pdf?OpenElement>.
- Oviedo, Alejandro. “La cultura sorda. Notas para abordar un concepto emergente”. *Cultura sorda*, Sec. Artículos, reseñas (marzo 2007). <http://www.cultura-sorda.org/la-cultura-sorda%E2%80%A8-notas-para-abordar-un-concepto-emergente/>.

PRODUCCIÓN EDITORIAL DE LA CDHDF

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Informe especial. El trabajo informal en el espacio público de la Ciudad de México. Un análisis desde la perspectiva de derechos humanos. México, CDHDF, 2016.*

El Informe parte de la premisa de que la denominación *trabajo informal* denota las condiciones de precariedad y vulnerabilidad a las que se enfrentan las personas que lo realizan y, por lo tanto, se encuentran más susceptibles de sufrir violaciones a sus derechos humanos, con lo que intenta disolver la connotación negativa que se tiene de ese concepto. En ese sentido, en su primer capítulo aborda el tema de la informalidad desde un enfoque dinámico —que implica interacciones sociales diversas—, el cual busca superar la visión que podría ofrecer un análisis focalizado en lo económico. Además, reconoce que el trabajo informal es un fenómeno complejo que ha aumentado durante los últimos años en México como consecuencia de diferentes factores, tales como las crisis económicas, la falta de creación de empleos en el sector formal, bajos salarios y el detrimento en las condiciones laborales, entre otros.



En su segundo capítulo, el documento plantea las distintas problemáticas que se generan en el espacio público debido a la multiplicidad de actores que interactúan en él y a la divergencia en sus intereses y necesidades. A través del enfoque de derechos humanos señala la necesidad de que las autoridades de la Ciudad de México garanticen un adecuado equilibrio que proteja los derechos tanto de las personas trabajadoras como de las usuarias del espacio público.

Respecto a la normatividad que regula el trabajo informal, tema que es abordado en el capítulo tercero, el estudio encontró que ésta es insuficiente y en ocasiones parece contradictoria, ya que mientras se ha buscado regular el comercio informal a través de acuerdos como el 11/98, la Ley de Cultura Cívica continúa considerando como infracciones algunas actividades vinculadas con el trabajo en el espacio público. Aunado a esto, el análisis cuantitativo y cualitativo de las quejas registradas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), y las recomendaciones emitidas por ésta, permite identificar los problemas que vive la población trabajadora, así como las personas usuarias frente a las autoridades. Debido a esto, el informe concluye con un capítulo en el que se expone una serie de propuestas dirigidas a cumplir con las obligaciones estatales de respetar, proteger y garantizar todos derechos humanos de las personas trabajadoras y usuarias, en específico el derecho al trabajo en condiciones dignas, seguras y bajo mecanismos legales claros y adecuados que propicien el bienestar social e individual.

* Reseña elaborada por Daniel Castrejón Olvera, colaborador de la CDHDF. Este informe puede consultarse en su versión electrónica en <http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2017/07/informe-especial-trabajo-informal-1.pdf> o físicamente en la biblioteca Norma Corona Sapién de la CDHDF.

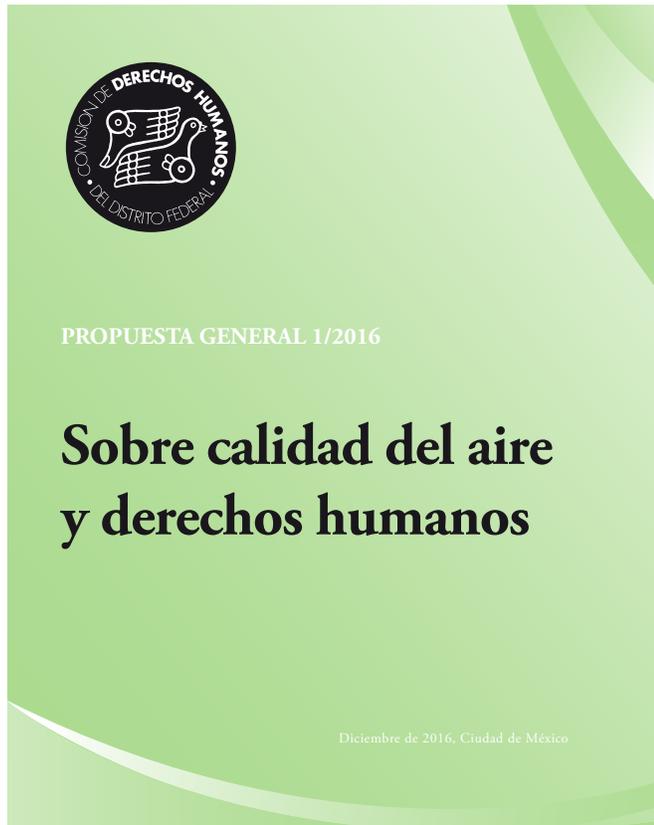
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Propuesta general 1/2016 sobre calidad del aire y derechos humanos. México, CDHDF, 2017.**

Ante la crisis ambiental que enfrentó la Ciudad de México en 2016, debido a las altas concentraciones de contaminantes en el aire, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) publicó esta propuesta general que sistematiza los estándares de derechos humanos a los que deben ajustarse todas las medidas enfocadas que sean implementadas por las autoridades de la ciudad para mejorar su calidad.

El documento está dividido en tres capítulos; en el primero se discute sobre la calidad del aire como uno de los elementos esenciales del derecho a un medio ambiente sano. Asimismo, y como consecuencia de lo anterior, se establecen las obligaciones que el Estado debe asumir tales como la protección, preservación y

mejora de la calidad del aire. Para ello, se presenta el desarrollo que ha tenido el derecho a un medio ambiente sano durante el siglo XIX, mediante la adopción de resoluciones, declaraciones y convenios que consolidaron la idea de que los derechos humanos y el ambiente son interdependientes. El documento hace hincapié en que la calidad del aire es una condición para el cumplimiento de los llamados derechos sustantivos, es decir, los derechos a la salud, a un nivel de vida adecuado y a la movilidad; asimismo, se explica que la observancia de los derechos de procedimiento –tales como el derecho al acceso a la información, a la participación y a un recurso efectivo– previene afectaciones a la calidad del aire y favorece la formulación de políticas públicas en la materia.

En el capítulo segundo se hace una revisión de la gestión de la calidad del aire en la Ciudad de México. El estudio aborda los principales enfoques que han permeado la política ambiental en México, la cual ha transitado de una visión centrada en el tema de la salubridad a una que reconoce la sostenibilidad como un principio rector de la planificación, los cuales pueden ser



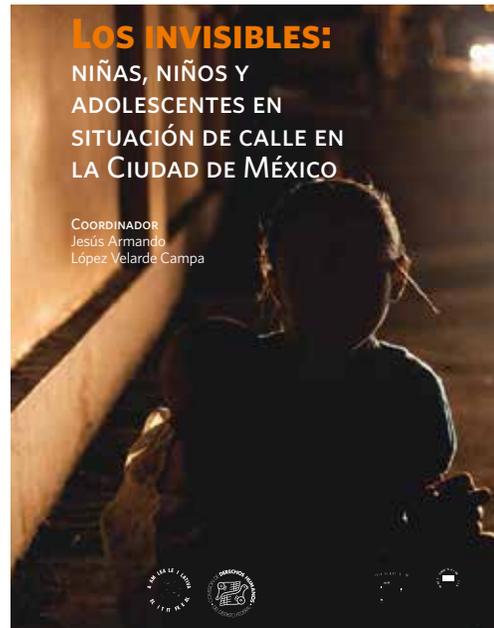
ubicados en el marco de los programas Proaire, considerados la herramienta de política pública más importante en la materia. Asimismo, se elabora una evaluación sobre el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por esta Comisión a través de su Informe especial sobre medio ambiente y calidad del aire publicado en 2008.

En el capítulo tercero se sistematizan una serie de buenas prácticas implementadas en otros países como China, Argentina, Colombia entre otros, las cuales incluyen medidas como leyes, políticas, estrategias, proyectos o prácticas administrativas. Este tipo de medidas son consideradas como buenas prácticas porque integran las normas de derechos humanos en la adopción y ejecución de las decisiones ambientales. Este documento intenta ser un aporte significativo que guíe a las autoridades al momento de implementar cualquier medida que impacte directamente al medio ambiente y, de manera particular, la calidad del aire.

* Reseña elaborada por Daniel Castrejón Olvera, colaborador de la CDHDF. La Propuesta General puede consultarse en su versión electrónica en <http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2017/06/Propuesta-General-1-2016-Sobre-calidad-del-aire-y-derechos-humanos.pdf>, o físicamente en la biblioteca Norma Corona Sapién de la CDHDF.

López Velarde Campa, Jesús Armando, coord. *Los invisibles: Niñas, niños y adolescentes en situación de calle en la Ciudad de México*. México, Universidad de Aguascalientes/IIJ.UNAM/ALDF/CDHDF, 2017.*

Esta obra aborda el tema de los derechos humanos de las niñas, los niños y las y los adolescentes que viven y sobreviven en calle. Se trata de un trabajo desde diferentes perspectivas, ya que en él se encuentran contenidos artículos de aquellos actores que tienen incidencia directa en el tema como la academia, instituciones de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, y en organismos autónomos de protección a derechos humanos. A pesar de la diversidad de las posturas, en los textos se reconocen las deficiencias en los mecanismos de atención a las poblaciones callejeras, lo que ha perpetuado su invisibilización. Es decir, la invisibilidad no es una condición intrínseca de las poblaciones callejeras, sino que está determinada por la incapacidad de las políticas públicas y las acciones institucionales para garantizar sus derechos humanos y generar condiciones mínimas de bienestar, así como evitar su exclusión y discriminación en los diferentes entornos sociales.



El libro está organizado en cinco capítulos compuestos por nueve artículos. En el primer capítulo, Perla Gómez Gallardo presenta el artículo “Causas del fenómeno de callejerización y violaciones a los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes que viven y sobreviven en calle”, en el que destaca la pobreza y exclusión, el trabajo infantil, la deserción escolar y la violencia como los principales factores que impulsan a la niñez y adolescencia a vivir en la calle.

El segundo capítulo está conformado por dos textos. En el primero de ellos, “Mi familia. Mi derecho. El derecho a vivir en familia y comunidad de la infancia callejera”, de la autoría de Nisaly Brito, se discute la manera en la que se construyó históricamente el concepto de *infancia* y cómo era abordado institucionalmente. Además, apunta a una serie de tensiones en el terreno de los derechos de la niñez y cuestiona la forma para determinar las acciones que buscan garantizar su *interés superior*. El artículo desarrolla de manera sólida el tránsito de un sistema basado en una visión *adultocéntrica* a uno que reconoce a las niñas, los niños y las y los adolescentes como sujetos de derechos, pero hace hincapié en que la realización de este modelo todavía es una meta lejana. En el segundo artículo, “Y los invisibles, ¿Por qué son invisibles?”, Alí Ruiz Coronel elabora un estudio agudo sobre las diferentes situaciones que han llevado a que las poblaciones callejeras

permanezcan en el anonimato y sean ignoradas por las instancias de gobierno y la propia sociedad. En este sentido, Ruiz Coronel señala que las estrategias de atención no han sido las adecuadas, pues frecuentemente su alcance es corto respecto a la complejidad de las distintas problemáticas que enfrentan las personas que viven y sobreviven, temporal o permanentemente, en calle.

En el tercer capítulo, destinado al marco de protección de los derechos humanos, Jesús Armando López Velarde Campa hace una revisión de las problemáticas de discriminación y criminalización que enfrentan las poblaciones callejeras a la luz del marco jurídico. De manera particular destaca cómo algunas leyes locales son utilizadas para criminalizar el modo de vida en calle y, por consiguiente, a las niñas, los niños y las y los adolescentes que forman parte de este sector poblacional. En el mismo capítulo, Hilda Adriana A. Jiménez García se enfoca en las violaciones que enfrentan las personas que viven en calle, en su derecho a la identidad y en las afectaciones que eso trae no sólo en su ámbito personal sino también en el colectivo.

El cuarto capítulo está destinado a la “Política pública y programas sociales”. Desde esta perspectiva, Héctor Maldonado San Germán aborda las principales problemáticas de las poblaciones callejeras y describe la importancia del Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México, como un avance en el reconocimiento a sus derechos humanos. En el mismo capítulo, desde el trabajo realizado por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF), Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco desarrolla los modelos de atención para las poblaciones que viven en calle o que se encuentran en riesgo de serlo.

En el último capítulo, destinado a las “Propuestas para la inclusión social”, Sara Ester Makowski Muchnik elabora una visión crítica de los programas institucionales de atención a las poblaciones callejeras y analiza su exclusión desde la manera en la que es concebida la idea del sujeto, esto es, de las y los jóvenes que viven en situación de calle. Por ello, considera que es necesario repensar las políticas públicas y sus programas de atención para llevar a cabo la inclusión desde formas más equitativas de distribución y el respeto a sus diferencias.

Finalmente, Bertha Bocanegra Hernández, Gabriela García García, Norma Jael Medina Granados, Gabriel Isaac Rojas Arenaza y Angélica Yniesta Hernández presentan un trabajo que está basado en la teoría de cambio como un modelo aplicado a las diferentes acciones que la organización Ednica, I. A. P., desarrolla para impulsar la defensa y promoción de los derechos humanos de las poblaciones callejeras, y en particular de niñas, niños y adolescentes.

* Reseña elaborada por Daniel Castrejón Olvera, colaborador de la CDHDF. El libro puede consultarse en la biblioteca Norma Corona Sapién de la CDHDF y en la Biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <https://www.juridicas.unam.mx/actividades-academicas/1528-los-invisibles-niñas-niños-y-adolescentes-en-situación-de-calle-en-la-ciudad-de-mexico>.



CONVOCATORIA

Con el ánimo de contribuir al estudio, investigación y difusión en materia de derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) realiza la publicación de obras especializadas en la materia, ya sea de manera impresa o electrónica, sin perseguir fines de lucro, por lo que convoca a aquellas personas académicas, investigadoras, docentes, estudiantes, o bien, a cualquier otra interesada, a presentar artículos inéditos para su publicación en *métodhos*. Revista electrónica de investigación aplicada en derechos humanos, la cual tiene entre sus objetivos:

- Fomentar, a través de distintos mecanismos, la generación de investigaciones puntuales sobre el respeto, la garantía y el ejercicio de los derechos humanos desde una perspectiva crítica y analítica.
- Promover el estudio y la investigación de los derechos humanos, a partir de la generación de conocimiento científico que permita fortalecer el trabajo de defensa, promoción y protección de los derechos humanos.

Para la presentación de los artículos, las y los participantes se sujetarán a las siguientes

BASES

PRIMERA. “Destinatarias y/o destinatarios”

Podrán participar aquellas y aquellos profesionales, académicos e investigadores, especialistas, estudiantes, y en general cualquier persona interesada en temas asociados a la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos.

SEGUNDA. “Temas generales”

Con la finalidad de contribuir a los objetivos de la revista, se considerarán preferentemente a aquellos artículos que versen sobre temáticas que impliquen investigación aplicada en derechos humanos; por ejemplo, género, políticas públicas, discriminación, grupos en situación de vulnerabilidad, migración, medio ambiente, educación, indicadores o cualquier otro tema.

TERCERA. “Criterios de selección”

Los textos recibidos tendrán una valoración previa por parte del Comité Editorial, el cual seleccionará los artículos que serán sometidos al arbitraje de dos especialistas en la materia, asegurando la confidencialidad de la o el autor. Las y los dictaminadores analizarán que los trabajos se apeguen a los elementos establecidos en la Política Editorial de la revista.

CUARTA. “Requisitos de presentación de artículos”

Los artículos deberán ser presentados de acuerdo con los requisitos formales establecidos en la Política Editorial de la revista *métodhos*.

QUINTA. “Presentación de artículos”

Los artículos deberán remitirse al correo electrónico: revistametodhos@cdhdf.org.mx. El correo electrónico deberá contener los elementos referidos en la Política Editorial de la revista *métodhos*.

SEXTA. “Plazo de presentación”

Los artículos se reciben durante todo el año. Los artículos que se reciban por lo menos un mes antes del cierre de cada edición, y cuyas dos dictaminaciones sean positivas, formarán parte del número próximo inmediato.

SÉPTIMA. “Selección de artículos”

Una vez cumplidas las etapas de dictaminación referida en la Política Editorial, el Comité Editorial aprobará e integrará la lista de artículos que formarán parte de la publicación de la revista.

OCTAVA. “Propiedad intelectual”

El envío del artículo por parte de las y los autores, para su dictaminación, implica el otorgamiento de la licencia no exclusiva a favor de la CDHDF, por un plazo de cinco años, para la publicación y la difusión de la obra.

* Para visualizar la versión completa de esta Convocatoria, así como la Política Editorial de la revista electrónica *métodhos*, consulte la página web <http://revistametodhos.cdhdf.org.mx> y para mayor información comuníquese al teléfono 5229 5600, ext. 2208, o escriba al correo electrónico revistametodhos@cdhdf.org.mx