



PLURALIDAD Y CONSENSO

El envejecimiento en México, una visión demográfica. La importancia de salvaguardar el interés superior de la niñez en el ámbito jurídico mexicano. Reforma a la Ley de Aviación Civil. **Trabajamos por la inclusión de la mujer en el sector financiero.** El maquillaje del combate a la trata de personas. La Reforma Urbana de México. Estímulos fiscales para promover la inversión en ciencia, tecnología e innovación.

PluralidadyConsenso

Es una publicación trimestral del
Instituto Belisario Domínguez
del Senado de la República

Comité Directivo

Sen. Manuel Bartlett Díaz
Presidente

Sen. Roberto Armando Albores Gleason
Secretario

Sen. Miguel Barbosa Huerta
Secretario

Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruíz
Secretario

Junta Ejecutiva

Gerardo Esquivel Hernández
Coordinador Ejecutivo de Investigación

Juan Carlos Amador Hernández
Director General de Difusión y Publicaciones

Alejandro Navarro Arredondo
Director General de Análisis Legislativo

Alejandro Encinas Nájera
Director General de Investigación Estratégica

Noel Pérez Benítez
Director General de Finanzas

Se agradece a los miembros del Consejo Editorial y al personal del Instituto Belisario Domínguez, su participación en el proceso de dictamen y revisión de los textos que integran el número 33 de la revista PluralidadyConsenso.

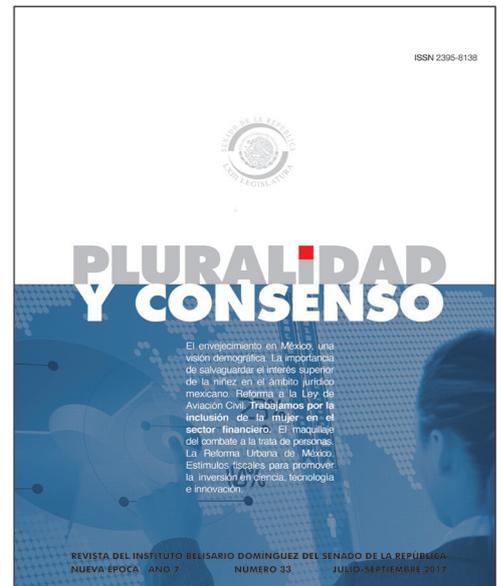
PluralidadyConsenso, Año 7, No. 33, julio-septiembre 2017 es una publicación trimestral del Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez, con domicilio en Donceles No. 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06020, México D.F., Tel. 57224824, www.ibd.senado.gob.mx; [@IBDSenado](https://twitter.com/IBDSenado), [f](https://facebook.com/IBDSenado) IBDSenado; pluralidadyconsenso.ibd@senado.gob.mx Reserva de Derecho al uso exclusivo 04-2014-111909344900-102 otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. ISSN 2395-8138. Certificado de Licitud de Título y Contenido 16413 otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Impresa en D3 Ediciones, S.A de C.V, Super Avenida Lomas Verdes, No. 2560. Int. 306, 3er piso, Lomas Verdes, Naucalpan, CP 53120, en el mes de septiembre de 2017 con un tiraje de 1000 ejemplares.

Editada y distribuida por el Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez.

Representante Legal y Editorial: Enrique Antonio Netzahualpilli de Icaza Pro



Publicación a cargo de la Dirección General
de Difusión y Publicaciones

Juan Carlos Amador Hernández

Director de PluralidadyConsenso

Juan Pablo Arroyo Ortiz

Consejo Editorial

Enrique Cabrero Mendoza

Julia Isabel Flores Dávila

Luis Foncerrada Pascal

Arturo Garita Alonso

Pablo Marentes González

José Luis Medina Aguiar

Sara María Ochoa León

Bernando Olmedo Carranza

José de Jesús Orozco Henríquez

Pedro Salazar Ugarte

Diego Valadés

Rosamaría Villarello Reza

Diseño, cuidado editorial y formación

Diseño3/Josué García de la Fuente,

Alejandra Gallardo Cao Romero,

Ana Karina Mendoza Cervantes

Ana Laura Pasilla Campos

Coordinación editorial

Magda Olalde Martínez

Índice

POLÍTICA Y SOCIEDAD

El envejecimiento en México, una visión demográfica 2
Irma R. Kánter Coronel

La importancia de salvaguardar el interés superior de la niñez en el ámbito jurídico mexicano 24
Carlos Iván Islas Aguirre

El problema de la aplicación de los conceptos de seguridad en México: una reflexión a partir de las iniciativas de Ley de Seguridad Interior 36
Raúl Zepeda Gil

La Corte Internacional de Justicia como Tribunal de Derechos Humanos del Mundo 56
Mara Gómez Pérez

ECONOMÍA Y FINANZAS

Reforma a la Ley de Aviación Civil y desafíos 90
Víctor Valdés Cervantes

Estímulos fiscales para promover la inversión en ciencia, tecnología e innovación 102
Juan Carlos Amador Hernández

LOS SENADORES ESCRIBEN

El nuevo paradigma de la movilidad: un reto global 116
Senador Jesús Casillas Romero

El maquillaje del combate a la trata de personas 124
Senadora Adriana Dávila Fernández

ARTICULISTAS INVITADOS

Trabajamos por la inclusión de la mujer en el sector financiero 136

Doctor José Antonio Meade Kuribreña

La Reforma Urbana de México 146

Maestra Rosario Robles Berlanga

INFOGRAFÍA

Aspectos relevantes del Presupuesto de Gastos Fiscales 2017 162

RECOMENDACIONES BIBLIOGRÁFICAS

**Carla Angélica Gómez Macfarland
María Cristina Sánchez Ramírez** 164



Introducción

EN ESTE ARTÍCULO SE EXAMINA EL PROCESO de envejecimiento de la población mexicana, un tema relativamente nuevo, pero que en poco tiempo ha despertado gran interés por las distintas implicaciones que tiene tanto a nivel individual como familiar y en diversos ámbitos de la vida social y económica del país. En la actualidad la literatura sobre el tema es muy amplia y rica, al igual que los diversos debates que se han suscitado en torno a la necesidad de ampliar los niveles de protección y garantía de los derechos en la vejez.

Aunque se reconoce que la vejez y el envejecimiento hacen referencia a una realidad compleja en donde intervienen, además del criterio cronológico, diversos aspectos de índole fisiológica, social y cultural, en este trabajo se utiliza el criterio de la edad para definir el envejecimiento de la población, entendido como el aumento progresivo de la proporción de personas de 65 años respecto al total de los

El **envejecimiento** en México, una **visión demográfica**

Irma R. Kánter Coronel*

habitantes. Es importante señalar que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam) establecen la edad de 60 años para considerar que una persona es adulta mayor; sin embargo, la edad en que la población puede acceder a los beneficios del programa de pensiones no contributivas del gobierno federal, a las prestaciones sociales por jubilación y, sobre todo, la edad de retiro laboral establecida, es a los 65 años.

Este trabajo tiene por objetivo presentar un panorama demográfico sobre el proceso de envejecimiento en México, para lo cual la información que se utiliza proviene del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Inegi) y del Consejo Nacional de Población (Conapo). El análisis está organizado en dos apartados: el primero aborda la transición demográfica y los cambios en la estructura por edad de la población mexicana; en tanto que el segundo puntualiza el proceso de envejecimiento que vive en la actualidad la población del país, sus tendencias para los próximos años y las diferencias que presenta a nivel de las entidades federativas, los grupos étnicos y por género. La última parte del trabajo se destina a comentarios finales.

* Investigadora "B" en la Dirección General de Análisis Legislativo del IBD.

La transición demográfica en México

Los primeros lineamientos del concepto de *transición demográfica* los formularon Warren Thompson en 1929 y Adolphe Landry en 1934, en un intento de explicar la relación entre los cambios demográficos y los cambios sociales en los países europeos actualmente desarrollados. Años después, Frank Notestein retoma la tesis de Thompson para desarrollar propiamente lo que se conoce como transición demográfica (Miró, 2003). Desde entonces su uso se ha extendido hasta convertirse en la actualidad en el eje orientador del análisis de las transformaciones de la dinámica demográfica en distintas situaciones históricas, regiones y países del mundo (Zavala de Cosío, 1992).

La transición demográfica ha sido descrita como un proceso de larga duración, que transcurre entre dos situaciones o regímenes extremos: uno, inicial, de bajo crecimiento demográfico con altas tasas de mortalidad y fecundidad, y otro, final, de bajo crecimiento, pero con niveles también bajos en las respectivas tasas. Entre ambas situaciones de equilibrio se pueden identificar dos momentos principales. El primero, en el que la tasa de crecimiento de la población aumenta como consecuencia del descenso de la mortalidad, y el segundo, en el que dicho crecimiento disminuye, debido al descenso posterior de la fecundidad (Cepal-Celade, 2000: s/p).

En el caso de los países europeos, hoy desarrollados, la transición demográfica se asocia con la evolución industrial y con las transformaciones económicas, el mejoramiento en las condiciones de vida y los avances de la medicina que se sucedieron. De acuerdo con diversos autores, fue un proceso lento que les llevó casi dos siglos en completar, mientras que en América Latina y, particularmente México, las evidencias empíricas disponibles indican que la transición ha sido muy rápida, pues ha llevado menos de un siglo (Chackiel, 2006; Schkolnik, 2007 y Zavala de Cosío, 1992).

En el caso particular de México, actualmente se encuentra en la etapa final de la transición demográfica. Este proceso, que se ha caracterizado por su velocidad, no tiene precedentes en la historia de nuestro país. Hasta 1930 la población creció muy lentamente, incluso entre 1910 y 1921 se redujo de 15.2 a 14.2 millones de

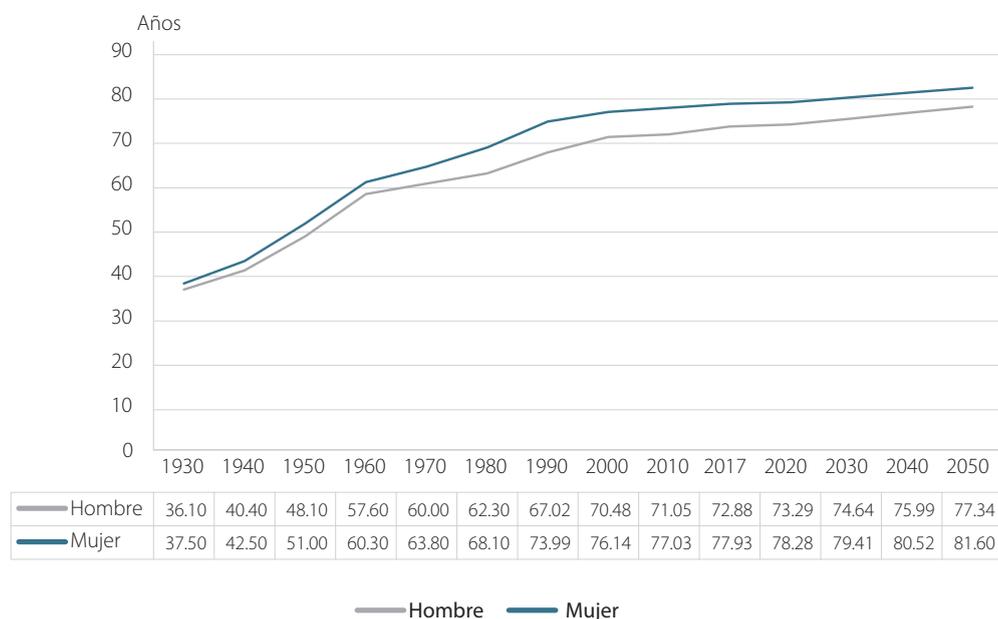
personas como consecuencia del movimiento armado de 1910. Fue en los años posteriores al proceso revolucionario cuando el número de habitantes empezó a crecer y para 1930 alcanzó 16.6 millones.

La década de 1930 marcó el inicio de la transición demográfica de México con el descenso de la mortalidad, que se produjo en un contexto de profundos cambios económicos, políticos y sociales relacionados con el mejoramiento de las condiciones de vida y el control de las enfermedades infecciosas y parasitarias que afectaban con mayor crudeza en las etapas tempranas de la vida (Tuirán, 2002). Entre 1930 y 1960, la tasa bruta de mortalidad (TBM) —defunciones por mil habitantes— disminuyó drásticamente, de 26.7 a 11.5, y para 1990 había caído a 5.6. A inicios del presente siglo, la mortalidad alcanzó sus menores niveles (5.1 defunciones por mil habitantes); sin embargo, por efectos del envejecimiento demográfico, a partir del año 2000 comenzó una trayectoria creciente y se espera que llegue a 7.3 en 2030 y a 8.8 en 2050.

El descenso en los niveles de mortalidad y, en particular, los referidos a las primeras etapas de la vida, permitió el aumento de la esperanza de vida de la población del país, la cual pasó de 36.5 años en 1930 a cerca de 75.3 en 2017, lo que significa que los mexicanos en promedio viven cerca de 39 años más de vida que al inicio de la transición demográfica. Como sucede en la mayor parte de los países del mundo, este indicador presenta importantes diferencias por sexo. Como se puede advertir en la gráfica 1, hoy las mujeres viven en promedio alrededor de 80 años y los hombres cerca de 73, una diferencia de cinco años en favor de la población femenina del país.

De acuerdo con las proyecciones del Conapo, la vida media de los mexicanos seguirá incrementándose, aunque a un ritmo menor que en el pasado; hacia 2030 se espera que alcance 77 años y 79.42 en 2050 (véase gráfica 1). Las grandes ganancias en la esperanza de vida logradas a inicios de la transición demográfica, debido principalmente al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, no se volverán a repetir en la historia futura de México.

Gráfica 1. Esperanza de vida al nacimiento por sexo 1930-2050



Fuente: elaboración propia a partir de Inegi, *Estadísticas históricas de México 2014* y Conapo, *Indicadores demográficos básicos 2010-2050*.

La segunda fase de la transición demográfica en México se puede ubicar a mediados de la década de 1970, cuando la fecundidad —después de alcanzar su máximo histórico de 7.2 hijos por mujer— inicia una intensa caída como consecuencia de la adopción de una nueva política de población orientada a regular el acelerado crecimiento demográfico del país a través de dos estrategias centrales: la primera se vincula con los cambios en las actitudes y prácticas en favor de la regulación de la fecundidad; en tanto que la segunda corresponde al impulso otorgado a los programas institucionales de planificación familiar y a la provisión de información, servicios y tecnologías anticonceptivas.

Las intervenciones públicas en materia reproductiva tuvieron el efecto esperado y en 1980 la tasa global de fecundidad (TGF)¹ disminuyó hasta 4.8 hijos por mujer, a 3.4 en 1990 y a 2.7 en 2000. En un lapso de 30 años (1970-2000) la fecundidad se redujo en alrededor de 4.5 hijos por mujer.

1 La TGF es uno de los indicadores resumen de la fecundidad, y se interpreta como el número promedio de hijos que tendría una mujer de una cohorte hipotética de mujeres que durante su vida fértil tuviera sus hijos de acuerdo con las tasas de fecundidad por edad del periodo de estudio, y no estuvieran expuestas a los riesgos de mortalidad desde el nacimiento hasta el final del periodo fértil (Camisa, 1975).

México fue uno de los países protagonistas, por su extraordinario ritmo de crecimiento, en los años de la ofensiva internacional para controlar el *boom* demográfico mundial. Llegó a acoger una Conferencia Internacional sobre Población de Naciones Unidas a mediados de los ochenta en la que se consagró el reconocimiento por parte de los países “en vías de desarrollo” de la necesidad de frenar su elevado crecimiento, y poco después aprobó un importante conjunto de medidas de política demográfica (Rojo et al., 2014: 44).

Las proyecciones del Conapo indican que en 2017 la fecundidad es de 2.2 hijos por mujer, nivel muy cercano al de reemplazo generacional (2.1) que se alcanzará hacia 2020 y se prevé que este nivel se mantenga constante hasta 2050, año final de las proyecciones oficiales disponibles.² A pesar de las proyecciones de población oficiales, hay gran incertidumbre sobre el comportamiento futuro de la fecundidad, incluso se ha llegado a cuestionar que se pueda alcanzar el nivel de reemplazo y más aún traspasarlo debido a las profundas y persistentes desigualdades sociales que enfrentan diversos sectores y que limitan el ejercicio pleno de sus derechos humanos básicos (Villa y González, 2004).

En algunos países europeos la fecundidad de reemplazo se alcanzó en la década de 1970, pero su descenso continuó por debajo de dicho nivel y al parecer es un proceso irreversible. La experiencia de los países latinoamericanos y caribeños muestra que en el caso de Cuba la fecundidad alcanzó el nivel de reemplazo y su descenso se ha extendido hasta después de este umbral. Sin embargo, en Argentina la fecundidad se ha mantenido por largos años muy cerca del de reemplazo (2.3), pero sin alcanzarlo (*Idem*).

El descenso de la fecundidad ha impactado en la reducción de la tasa de crecimiento promedio anual de la población del país. Después de alcanzar su máximo valor histórico de 3.5% en 1970, en los siguientes años inició un ritmo sostenido, y en 1990 cayó a la mitad (1.7%), prácticamente la misma velocidad de crecimiento del inicio de la transición, pero con volumen de población que se quintuplicó en 60 años, al pasar de 16.6 a 87.1 millones. La tendencia descendente continuó su curso y en la actualidad (2017) la población crece a un ritmo de alrededor de 1.0%. Se espera que en los próximos años continúe esta tendencia descendente y que la tasa de crecimiento del país se ubique en 0.46% en 2040 y en 0.28% en 2050, para posteriormente tornarse negativa conforme a la experiencia de algunos países latinoamericanos y europeos.

2 Es el nivel necesario que permite que la población se pueda reemplazar a sí misma.

Transformaciones en la estructura por edad

El rápido descenso de la fecundidad y la mortalidad han modificado la estructura por edad de la población, la cual resume la historia de la transición demográfica del país. Estos cambios se aprecian más claramente a través del análisis de tres grupos de edad considerados en la literatura sobre el tema como representativos de dichas transformaciones y que se corresponden con distintas etapas del ciclo de vida (Miró, 2003). El primer grupo lo constituyen los menores de 15 años, mientras que el segundo se conforma por las personas de 15 a 64 años, y el tercero por los de 65 años y más de edad.

En el cuadro 1 se puede apreciar que a inicios de la transición demográfica (1930), cerca de 40% de la población total eran menores de 14 años. Las personas en edad de trabajar representaban cerca de 58%, mientras que las mayores de 65 años apenas llegaban a 3%. Conforme avanzó la transición demográfica, la estructura por edad empezó a modificarse y para 1970 la proporción de menores de 14 años alcanzó su valor máximo histórico, puesto que casi la mitad de la población del país era menor de 14 años de edad (46.2%).

A partir de entonces, y como resultado de los cambios en el comportamiento reproductivo de las parejas, el peso de la población infantil y adolescente ha disminuido de manera sistemática: en 1990 representaba 37.9% y 33.7% a inicios del presente siglo. Entre 2000 y 2010 no sólo disminuyó su proporción con respecto a la población total del país, sino que también comenzó a registrar pérdidas netas de población. De sumar cerca de 34 millones en 2000, su monto desciende a 33.9 en 2010, a 33.3 millones en 2017, a 32.5 en 2030 y a 31.2 millones en 2050 (véase cuadro 1).

Mientras que la población infantil y adolescente disminuye, la inercia del rápido crecimiento del pasado se hace evidente: primero en las edades vinculadas tanto a la demanda de empleo como a la educación media superior y superior (15-64 años), y posteriormente en los adultos mayores de 65 años o más. En la actualidad, 66 de cada 100 mexicanos tienen entre 15 y 64 años y, de acuerdo con las estimaciones oficiales, el número de este grupo seguirá aumentando para llegar a 90.1 millones en 2030 y a 95.2 en 2050; sin embargo, su peso dentro del conjunto de la población total disminuirá a 66.1% en 2030 y a 63.1% en 2050.

En el cuadro 1 se puede advertir que entre el inicio de la transición y 2017, el monto de las personas entre 15 y 64 años en México se incrementó cerca de 8.5 veces, al pasar de 9.6 millones en 1930 a 81.4 millones en 2017.

**Cuadro 1. Población total por grandes grupos de edad
1930 a 2050**

Año	Población total	0 a 14	15 a 64	65 y más
Valores absolutos				
1930	16,552,722	6,489,850	9,571,034	491,838
1970	48,225,238	22,286,680	24,147,173	1,791,385
1990	87,064,847	32,960,812	50,363,867	3,740,168
2000	100,895,811	33,986,157	61,685,651	5,224,003
2010	114,255,555	33,870,794	73,326,354	7,058,408
2017	123,518,270	33,304,550	81,381,346	8,832,374
2020	127,091,642	33,094,427	84,173,584	9,823,631
2030	137,481,336	32,511,789	90,880,315	14,089,232
2050	150,837,517	31,234,579	95,240,098	24,362,839
Año	Población total	0 a 14	15 a 64	65 y más
Porcentajes				
1930	100.0	39.2	57.8	3.0
1970	100.0	46.2	50.1	3.7
1990	100.0	37.9	57.8	4.3
2000	100.0	33.7	61.1	5.2
2010	100.0	29.6	64.2	6.2
2017	100.0	27.0	65.9	7.2
2020	100.0	26.0	66.2	7.7
2030	100.0	23.6	66.1	10.2
2050	100.0	20.7	63.1	16.2

Fuente: elaboración propia a partir de 1930 y 1970, Inegi, *Estadísticas históricas de México 2014* y Conapo, *Indicadores demográficos básicos 2010-2050*.

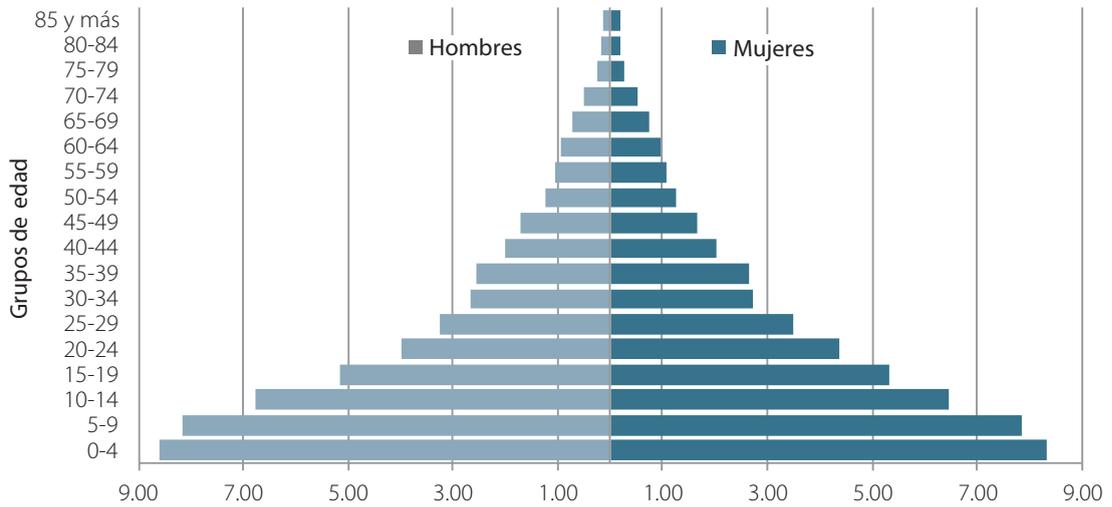
De 1990 a 2050, Conapo, *Estimaciones y proyecciones de la población por entidad federativa 1990-2050*.

Los cambios en la estructura por edad y sexo de los habitantes del país en distintos periodos se sintetizan gráficamente en las siguientes pirámides de población, en donde la correspondiente a 1970 se caracteriza por una base muy amplia y una cúspide angosta por el predominio de niños y adolescentes menores de 14 años.

Las pirámides de 2000 y 2010 se caracterizan por un abultamiento en el centro, lo cual refleja el aumento de las personas en edades jóvenes y laborales (15 a 64 años), así como con una base más estrecha, resultado de la disminución en la proporción de niños de 0 a 14 años. En la estructura actual (2017) la base es mucho más estrecha y la cúspide más amplia, lo que denota el proceso de envejecimiento y configura lo que será el futuro de la población mexicana (Zúñiga y Vega, 2004).

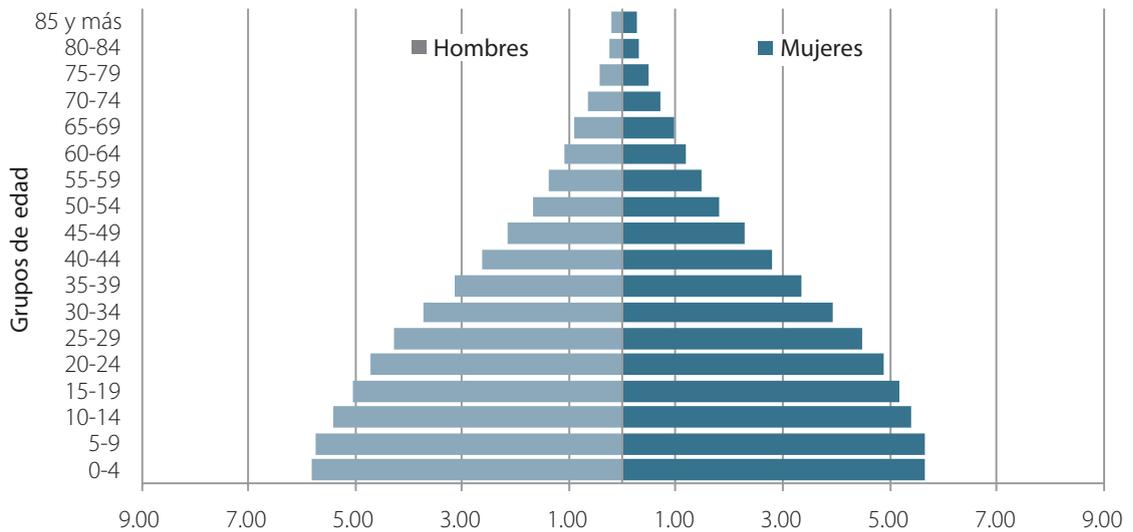
Pirámides de población de México 1970-2050

Población de México 1970

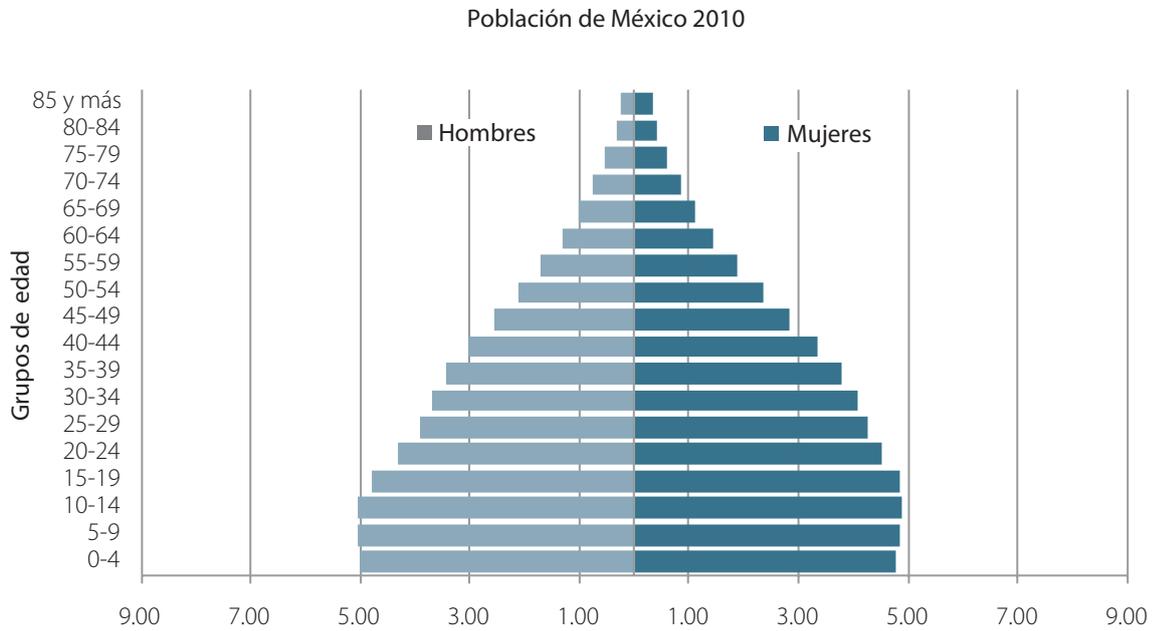


Fuente: Inegi, IX Censo General de Población 1970.

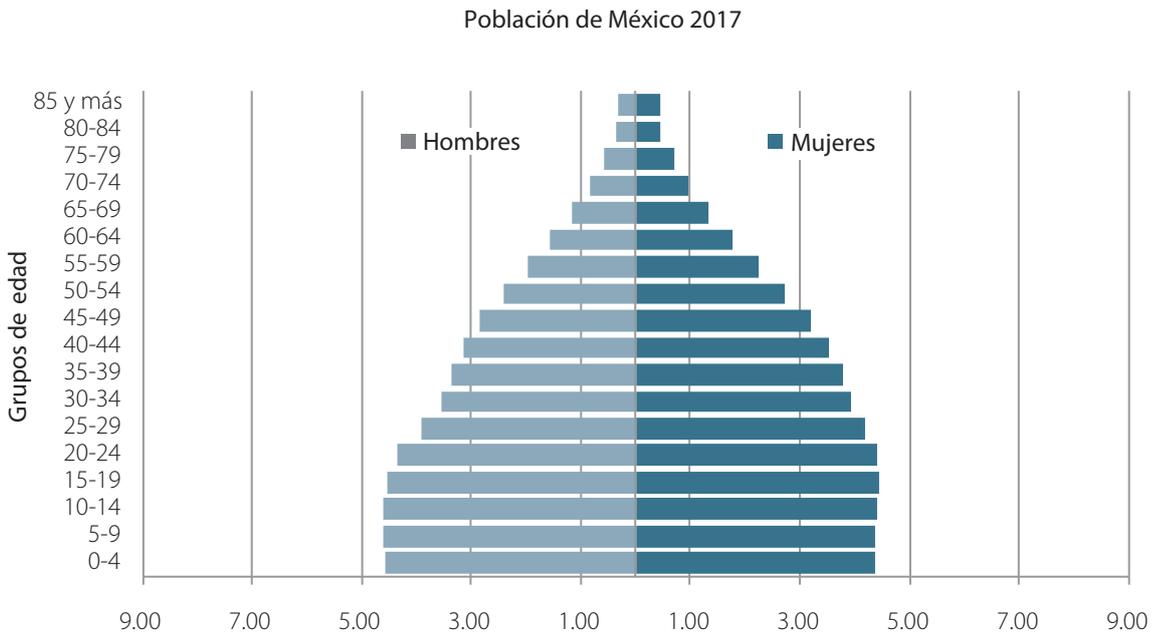
Población de México 2000



Fuente: Conapo, Proyecciones de la población 2010-2050.

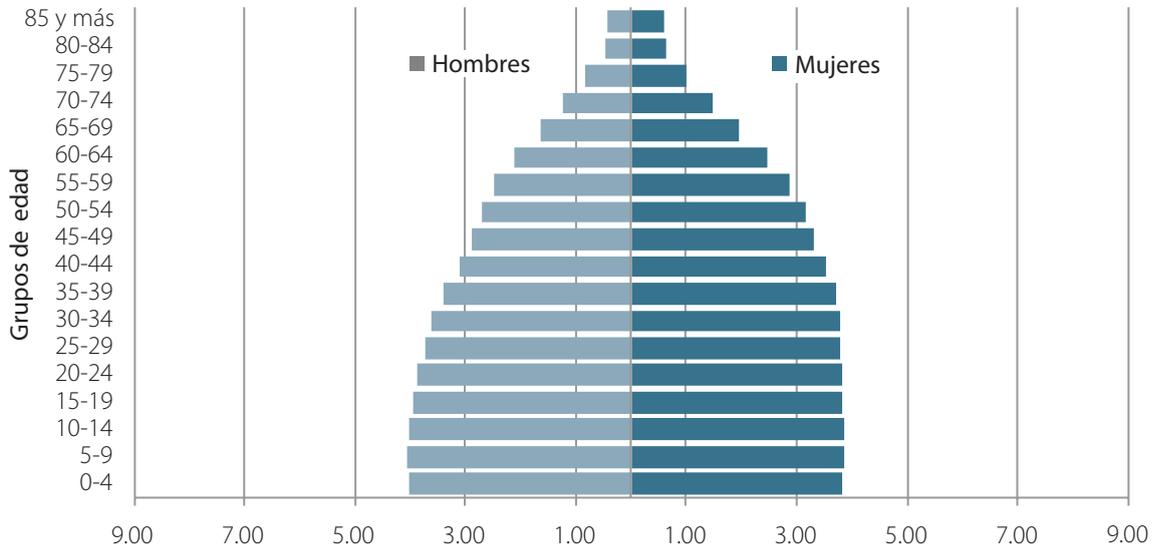


Fuente: Conapo, Proyecciones de la población 2010-2050.



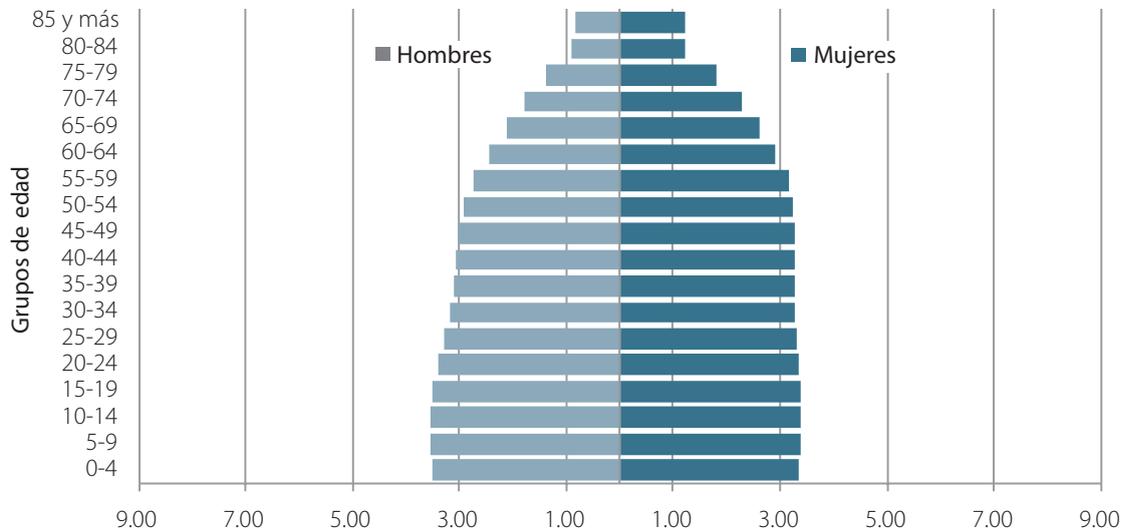
Fuente: Conapo, Proyecciones de la población 2010-2050.

Población de México 2030



Fuente: Conapo, Proyecciones de la población 2010-2050.

Población de México 2050

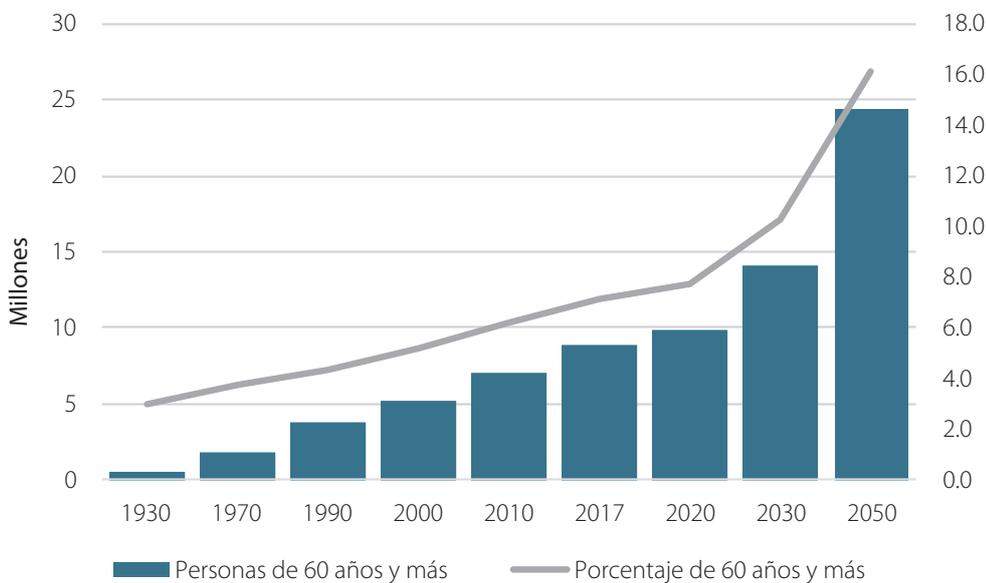


Fuente: Conapo, Proyecciones de la población 2010-2050.

Envejecimiento demográfico

Otro de los grandes cambios en la estructura por edad de la población ha sido el aumento tanto de la proporción como del número de personas de 65 años y más de edad. Este proceso conocido como envejecimiento de la población es producto del descenso de la fecundidad y la disminución proporcional de los menores de 15 años. Entre 1930 y 1970, la población adulta mayor en México se incrementó de 491,838 personas a 1.8 millones, es decir, cerca de cuatro veces en 40 años. En 1990 eran ya 3.7 millones de adultos mayores en el país, que representaban 4.4% de la población total. Diez años después, a inicios de este siglo, sumaban 5.2 millones y en 2010 constituían alrededor de 7.1 millones. Actualmente, en México residen cerca de 8.8 millones de adultos mayores (de 65 y más años), lo que representa 7.3% de la población nacional. De acuerdo con las proyecciones del Conapo, la dinámica del envejecimiento de la población se acelerará en las próximas décadas, con un aumento sostenido tanto del volumen como de la proporción de las personas de 65 años y más de edad en el conjunto de la población. En 2030 se proyecta que los adultos mayores sumarán 14.1 millones, que representarán 10.1% y en 2050 se incrementarán hasta 24.4 millones, es decir, 16.2%.

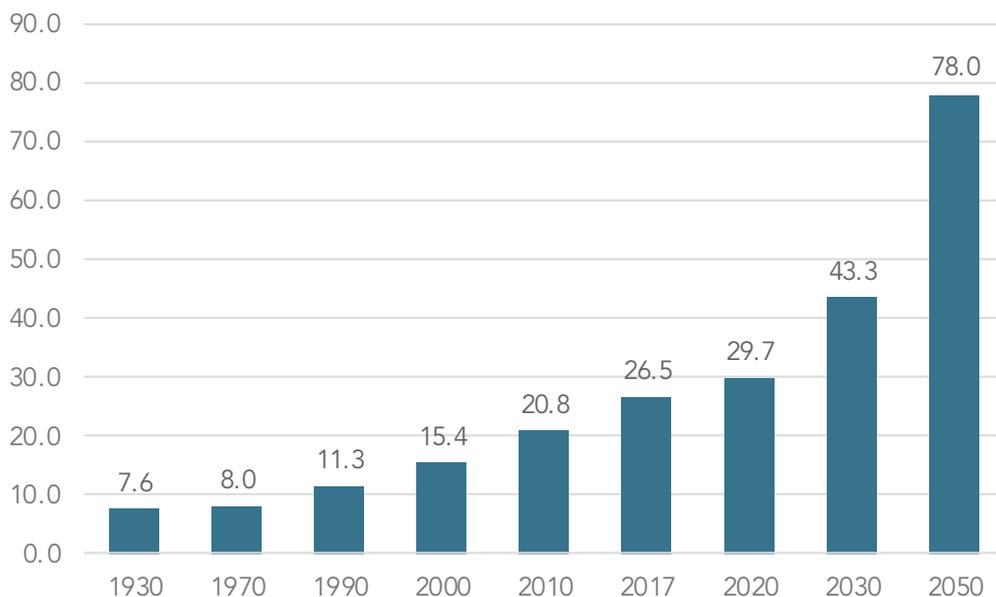
Gráfica 2. Población adulta mayor de 65 años y más 1930-2050 (en números y porcentajes)



Fuente: elaboración propia con datos del cuadro 1.

El cambio entre una sociedad compuesta mayoritariamente por niños y adolescentes (menores de 14 años) a otra inmersa en un acelerado proceso de envejecimiento, se hace más evidente a través de indicadores más sensibles. Por ejemplo, el Índice de Envejecimiento (IV), que resulta de dividir el número de personas de 65 o más años entre los menores de 0 a 14 años, muestra claramente este proceso y la velocidad con la que se ha dado. Así, mientras que a inicios del descenso de la fecundidad en la década de 1970 había ocho personas mayores de 65 años por cada 100 jóvenes, en los siguientes años este índice creció a 15.4 en 2000 y a 26.5 en 2017. Estimaciones oficiales muestran que este índice crecerá notoriamente en los siguientes años hasta alcanzar una razón de 78.0 adultos mayores por cada 100 niños y adolescentes menores de 14 años, lo que plantea serios desafíos para el desarrollo (véase gráfica 3).

Gráfica 3. Índice de Envejecimiento en México 1930-2050



Fuente: elaboración propia a partir del cuadro 1.

La literatura especializada sobre envejecimiento muestra que este fenómeno no tiene características universales, por el contrario, hay una gran heterogeneidad en la forma de envejecer que está determinada por factores biológicos, socioculturales y económicos. De igual forma, hay experiencias distintas en la forma de envejecer para hombres y mujeres, según el grupo étnico y/o el lugar de residencia.

El envejecimiento en las entidades federativas de México

El proceso de envejecimiento en las 32 entidades federativas presenta diferencias significativas que se vinculan con el inicio y la intensidad del descenso de la mortalidad y fecundidad. Además, en estos espacios geográficos interviene una tercera variable de gran importancia: la migración nacional e internacional.

La emigración de población en edades activas y la permanencia de población en edades avanzadas, así como la llegada de migrantes de retorno en los últimos grupos de edad a su lugar de origen, son elementos que interactúan para definir espacios de concentración de población adulta mayor [...]. Caso contrario sucede en las entidades donde la población en edad de trabajar ha ido a desempeñar las ocupaciones requeridas, provocando el rejuvenecimiento poblacional; en estos espacios el envejecimiento ocurrirá años después que en el resto del país (González, 2015: 119).

En 2017, de los 8.8 millones de habitantes de 65 años que estima Conapo que residen en México, alrededor de 50% (4.4 millones) se distribuyen en siete entidades del país. El Estado de México concentra 12.3%, que equivale a 1.1 millones de personas de este grupo etario, seguido de la Ciudad de México (9.7%), Veracruz (7.8%), Jalisco (6.6%), Puebla (5.0%), Guanajuato (4.5%) y Nuevo León (4.2%). En contraste, los estados con menor población de adultos mayores son Tlaxcala (0.9%), Aguascalientes (0.9%), Quintana Roo (0.7%), Campeche (0.7%), Colima (0.6%) y Baja California Sur (0.5%).

Otro indicador del proceso de envejecimiento que vive actualmente la sociedad mexicana y que permite ilustrar su tendencia a nivel estatal, es la proporción que representa el grupo de 65 años y más entre el total de la población de cada estado. En 2017, los resultados encontrados revelan que la Ciudad de México es la que presenta el proceso de envejecimiento más avanzado del país, con cerca de 10.0% de sus habitantes con 65 años y más de edad (en 2030 esta cifra habrá aumentado a 14.7% cuando los adultos mayores sumen a 1.2 millones). Veracruz se ubica como la segunda entidad con la mayor proporción de adultos mayores, que representan 8.4% de la población estatal, seguido de Oaxaca (8.2%), Morelos (7.9%), Michoacán (7.9%) y Zacatecas (7.9%).

Los estados de San Luis Potosí y Sinaloa tienen la misma proporción de adultos mayores que el promedio nacional de 7.1% en 2017. En el caso particular de Sinaloa, el envejecimiento de su población tenderá a acelerarse en los siguientes años y en 2030 cerca de 11.0% de su población estará conformada por adultos mayores.

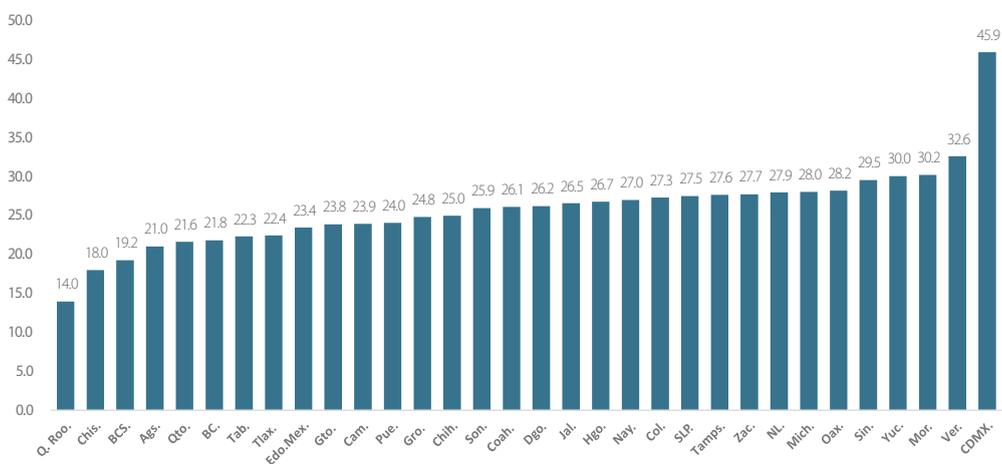
En los 23 estados restantes, el proceso de envejecimiento es aún incipiente, con cifras por debajo del promedio nacional, en donde Quintana Roo presenta la menor proporción de adultos mayores (3.9%), situación que se mantendrá en los próximos años; en 2030 sólo 6.7 de su población será mayor de 65 años.

Para conocer la proporción de los adultos mayores ante la población menor de 15 años se estimó el índice de envejecimiento para las 32 entidades federativas. Los resultados muestran que la Ciudad de México tiene el índice más alto de 46 adultos mayores de 65 años por cada 100 menores de 14 años; para 2030 esta relación será de 78 adultos por cada 100 menores. Veracruz es otro de los estados con un elevado índice de envejecimiento, con una relación en 2017 de 32.6 adultos por cada 100 menores, la cual en los siguientes 13 años se incrementará a 50 adultos mayores por cada 100 menores de 14 años.

En nueve estados los índices de envejecimiento se ubican por encima del promedio nacional (27.5): Morelos (30.2), Yucatán (30.0), Sinaloa (29.5), Oaxaca (28.2), Michoacán (28.0), Nuevo León (27.9), Zacatecas (27.7), Tamaulipas (27.6) y San Luis Potosí (27.5). Para 2030 en todas estas entidades el índice se ubicará entre 41 y 48 adultos mayores por cada 100 niños y adolescentes menores de 14 años de edad. Un caso particular lo representa el estado de Nuevo León debido al incremento tan significativo que tendrá su índice de envejecimiento, puesto que de 27.9 adultos mayores por cada 100 menores de 14 años, llegará hasta 47.1 en 2030.

Los estados de Baja California Sur, Chiapas y Quintana Roo tienen los índices más bajos de 19.2, 18.0 y 14.0 personas mayores por cada 100 menores de 14 años, respectivamente. Quintana Roo y la Ciudad de México constituyen dos claros ejemplos de los contrastes regionales del envejecimiento en México. La brecha que separa a Quintana Roo y a la Ciudad de México es muy amplia, equivalente a poco más de 32 personas adultas mayores por cada 100 niños (González, 2015).

Gráfica 4. Índice de envejecimiento de las entidades del país, 2017



Fuente: elaboración propia a partir de Conapo, proyecciones de población de las entidades federativas 2010-2030.

Envejecimiento en la población hablante de alguna lengua indígena

La población hablante de alguna lengua indígena en México enfrenta también el proceso de envejecimiento. De acuerdo con los resultados de la Encuesta Intercensal de 2015, en México se contabilizaron 7.4 millones de personas que hablan alguna lengua indígena, de los cuales 11.1% —que representa 820,054 personas— tienen 65 años o más de edad. Más de la mitad (57.5%) de los adultos mayores hablantes de lengua indígena pertenecen a cuatro grupos: náhuatl (1.7 millones), maya (860 mil), mixtecos (518 mil) y zapoteco (479 mil), en tanto que en los demás grupos indígenas se distribuye 42% de los adultos mayores.

Si el análisis se realiza tomando en cuenta cada uno de los grupos indígenas, se puede observar que hay grupos conformados por un volumen muy reducido de personas en donde más de la mitad son adultos mayores de 65 años, como los texistepequeños (62.6%), los tekos (55.6%) y los qato'k (54.5%), entre otros.

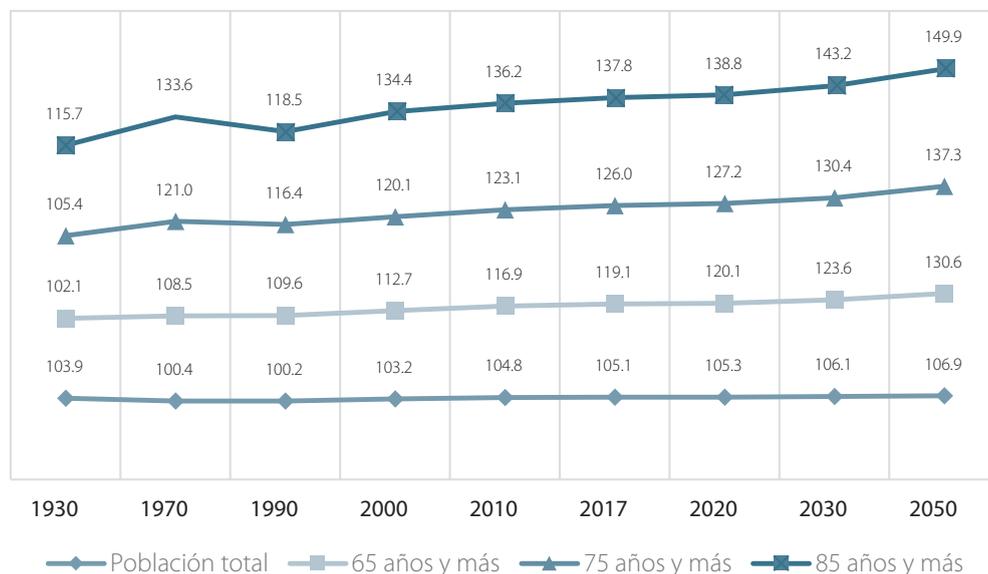
En 2015, la población hablante de alguna lengua indígena mostraba un índice de envejecimiento de 43 adultos mayores de 65 años por cada 100 niños y adolescentes. Esta cifra es superior a la registrada a nivel nacional, que en 2017 se ubica en 26.5 y denota lo avanzado que se encuentra el proceso de envejecimiento en los grupos indígenas de México, el cual transcurre en condiciones de pobreza y marginación. Según estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2016), 78.4% de la población total hablante de lengua indígena en nuestro país se encontraba en situación de pobreza, mientras que en la población nacional la pobreza afecta a 46.2%.

[Esta] (...) situación no parece tener un futuro prometedor, pues alrededor de la mitad de los indígenas nunca han cotizado a la seguridad social, lo cual significa que no contarán con una pensión o jubilación al fin de su vida laboral y podrían depender sólo de los programas sociales (...). El problema se agudiza en el caso de indígenas que habitan en zonas rurales donde aproximadamente 92 por ciento nunca ha cotizado a la seguridad social (Coneval, 2016: 68).

Envejecimiento por género

En México, al igual que en la mayoría de los países del mundo, las mujeres viven en promedio más años que los hombres, lo que deriva que en la composición de la población haya más mujeres que hombres. “Además, dado que las diferencias favorables a la mujer en la expectativa de vida son crecientes, la tendencia del envejecimiento cuenta con una presencia cada vez mayor de población femenina” (Chackiel, 2006: 58). En promedio, las mujeres mexicanas vivían un año más que los hombres a inicios de 1930, y esta diferencia se quintuplicó en 2017, cuando la esperanza de vida alcanzó 77.9 años en las mujeres y 72.9 en los hombres.

Grafica 5. Índice de feminidad en la población adulta mayor 1930-2050



Fuente: elaboración propia a partir de 1930 y 1970, Inegi, *Estadísticas históricas de México 2014* y Conapo, *Indicadores demográficos básicos 2010-2050*.

De 1990 a 2050, Conapo, *Estimaciones y proyecciones de la población por entidad federativa 1990-2050*.

En la gráfica 5 se presentan, para el periodo 1930-2050, los datos correspondientes al Índice de Feminidad del total de la población y para las edades avanzadas. Este indicador expresa la cantidad de mujeres por cada 100 hombres y en todos los años analizados se puede observar que a medida que envejece la población, aumenta la proporción de mujeres. En 2017 este indicador es de 105.1 mujeres por cada 100 hombres, mientras que para el grupo de personas mayores de 65 años la relación es de 119.1 mujeres por cada 100 hombres, de 126.0 mujeres por cada 100 hombres en los adultos mayores de 75 años y de 137.8 por cada 100 hombres en los mayores de 85 años. En las próximas décadas se espera una mayor presencia de mujeres en la composición de la población envejecida, con índices de feminidad en 2050 de 130.6, 137.3 y 149.9 mujeres por cada 100 hombres mayores de 65, 75 y 85 años, respectivamente.

La mayor presencia numérica de las mujeres en la población, y que este predominio femenino sea más notable a partir de los 65 años, no implica que las mujeres tengan mejores condiciones de vida; al contrario, la vejez femenina está marcada por condiciones bastante desfavorables debido "...a que han sido vulneradas a lo largo de la vida, lo que se potencia ya como adultas mayores" (Roqué, 2015: 11).

De acuerdo con el Coneval en 2014 alrededor de 45.9% de los adultos mayores de 65 años y más de edad se encontraban en situación de pobreza; de éstos, 37.4% eran pobres moderados y 8.5% vivían en pobreza extrema. Sin embargo, en el caso de las mujeres adultas mayores, la proporción que vivía en pobreza se incrementó a 46.3% y hasta 75.5% en las mujeres indígenas de más de 65 años (Coneval, 2016).

En los próximos años esta problemática tenderá a agudizarse debido tanto a la mayor longevidad de la población —lo que permitirá que más personas lleguen a cumplir 65 años de edad— como a la falta de ingresos o insuficiencia de éstos para cubrir lo necesario para no ser pobre (Damián, 2016). De acuerdo con estimaciones de esta autora sobre la cobertura de la seguridad social en México, de los 12.7 millones de adultos mayores que residían en México en 2014, cerca de 44.3% (5.6 millones) no recibía ingresos por pensión y 31.4% (cerca de 4.0 millones) era beneficiario de programas de pensiones no contributivas de carácter tanto federal como estatales. En su mayoría son mujeres las que se encuentran en esta situación tan vulnerable; representan 57.9% de los adultos mayores sin pensión y 60.0% de las personas con pensiones contributivas.

Ese mismo año, sólo 25% (2.6 millones) de los adultos mayores contaba con una pensión contributiva, de los cuales 63.5% eran hombres y 36.5% mujeres. Los adultos mayores con ambos tipos de pensiones representaron 3.9%, que equivalen a poco más de 495 mil.

Entre la percepción económica de ambos tipos de pensiones —contributivas y no contributivas—, existe una gran desigualdad, como apunta Damián (2016), puesto que las primeras superan en 11 veces los 585 pesos mensuales de los programas no contributivos. Este monto es insuficiente para cubrir el costo mensual de la canasta alimentaria y no alimenta de manera individual, además de que no proporciona "...estabilidad y seguridad en eventos coyunturales asociados a su etapa de vida, tales como enfermedades, invalidez y la pérdida de ingresos" (Coneval, 2016:81).

Conclusiones

Durante las últimas décadas la población mexicana ha experimentado un importante aumento en el número de personas mayores de 65 años y más. Este proceso se ha desarrollado —y continuará haciéndolo— a ritmos cada vez más rápidos que los registrados por los países actualmente desarrollados, pero dentro de un

contexto caracterizado por elevados niveles de pobreza, baja cobertura de la seguridad social, falta de atención y cuidados a la salud de los adultos mayores y una fuerte presión sobre las familias que tienen a su cargo los costos económicos y el cuidado de las personas enfermas, en particular de las mujeres a quienes culturalmente se les ha asignado esta responsabilidad (Cepal-UNFPA, 2005).

El envejecimiento presenta marcadas diferencias entre las entidades federativas, en la Ciudad de México, pionera en la transición demográfica, es donde se encuentra más avanzado, mientras que en los estados de Quintana Roo, Baja California y Chiapas, el envejecimiento de su población es aún incipiente.

Entre la población hablante de lengua indígena, este proceso de envejecimiento se encuentra en una etapa más avanzada que su contraparte nacional, entre otras razones porque los jóvenes han dejado de hablar la lengua materna o bien han migrado a otras regiones o países, pero regresan a sus lugares de origen en edades avanzadas. Los adultos mayores indígenas viven en contextos "...de pobreza y alta marginación, desprovistos de programas de atención, especialmente en los rubros de salud, educación escolarizada, fuentes de empleo y otras necesidades propias del sector envejecido" (Villasana y Reyes, 2006).

Entre los adultos mayores hay una mayor presencia numérica de las mujeres, que se incrementa a medida que avanza la edad, debido a que viven en promedio más años que los hombres, aunque en condiciones de mayor desventaja individual, familiar y social, lo que hace extremadamente difícil esta etapa de la vida.

El envejecimiento en México plantea nuevos desafíos y enfatiza la necesidad de avanzar en la formulación y desarrollo de un marco normativo, de políticas y programas públicos que garanticen una vejez digna y la plena incorporación a sistemas universales de jubilación, así como el acceso a sistemas de salud y a entornos seguros y favorables (Zúñiga, 2010).

Un gran avance para los países de América Latina y el Caribe en materia de derechos humanos de las personas adultas mayores es la "Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores", aprobada el 15 de junio de 2015, en el marco de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que representa el primer instrumento jurídico específico en esta materia y constituye un referente para salvaguardar los derechos humanos de las personas mayores.

A la fecha, la Convención ha sido aprobada por Argentina (2015), Bolivia (2016), Brasil (2015), Chile (2015), Costa Rica (2015) y Uruguay (2015). Fue ratificada por Bo-

livia (2017), Costa Rica (2016) y Uruguay (2016). En el caso de México, al igual que en los demás países de la región, este documento se encuentra en proceso de revisión y análisis por parte de las instancias correspondientes del gobierno federal.

Fuentes de consulta

Camisa, Zulma (1975), *Introducción al estudio de la fecundidad*, Naciones Unidas-Cepal; Celade, Serie B, Celade, San José de Costa Rica, p. 106.

Cepal-Celade [Comisión Económica para América Latina-Centro Latinoamericano de Demografía] (2000), *La transición demográfica en América Latina*, Cepal-Celade, Santiago de Chile, s/p. Disponible en http://www.cepal.org/celade/sitdem/de_sitdemtransdemdoc00e.html (consulta: junio de 2017).

Cepal-UNPFA [Comisión Económica para América Latina-Fondo de Población de las Naciones Unidas] (2005), "Cambios en la estructura poblacional: una pirámide que exige nuevas miradas", *Temas de Población y Desarrollo*, núm. 1, San José, Costa Rica.

Chackiel, Juan (2006), "América Latina: ¿hacia una población decreciente y envejecida?", *Papeles de Población*, núm. 50, octubre/diciembre, Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Población (CIEAP), Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Toluca, México, pp. 37-70.

_____ (2004), "La transición de la fecundidad en América Latina 1950-2000", *Papeles de Población*, vol. 10, núm. 41, julio-septiembre, Universidad Autónoma del Estado de México, México, pp. 9-58.

_____ (2000), *El envejecimiento de la población latinoamericana: ¿hacia una relación de dependencia favorable*, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Serie Población y Desarrollo, núm. 4, Santiago de Chile, Chile.

Chande Ham, Roberto (2011), *Diagnóstico socio-demográfico del envejecimiento en México*, Serie Documentos Técnicos, Conapo, México.

Chesnais, Jean-Claude (2005), *La demographie*, Presses Universitaires de France, París.

_____ (1990), *El proceso de envejecimiento de la población*, serie E, N° 35 (LC/DEM/G.87), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Santiago de Chile.

Conapo (Consejo Nacional de Población) (2014), *Programa Nacional de Población 2014-2018*, Conapo, México. Disponible en <http://www.conapo.gob.mx/work> (consulta: junio de 2017).

_____ (2013), *Indicadores demográficos básicos 2010-2050*. Última modificación 23 de diciembre de 2015. Disponible en http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos (consulta: junio de 2010).

_____ (2013), *Proyecciones de la población 2010-2050*, CONAPO/Proyecciones. Disponible en http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos (consulta: julio de 2017).

_____ (2000), *La población de México: situación actual y desafíos futuros*, Conapo, México, pp. 477.

Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2016), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016*, Coneval, México. Disponible en <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/IEPSM.aspx> (consulta: julio de 2016).

Damián, Araceli (2016), "Seguridad social, pensiones y pobres de los adultos mayores en México", *Actas Sociológicas*, núm. 70, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma de México, mayo-agosto, pp.151-172.

González, Karla D. "Envejecimiento demográfico en México: análisis comparativo entre las entidades federativas", *La situación demográfica de México 2015*, Conapo, México, pp. 113-129.

Hernández López, Ma. Felipa et al., "La situación demográfica en México. Panorama desde las proyecciones", en *La situación demográfica de México 2013*, Conapo, México, 2013, pp.11-19.

Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2005) (2015), *Encuesta intercensal 2015. Tabulados básicos*. Disponibles en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/default.html?init=1> (consulta: julio de 2017).

_____ (2005), (2015), *Estadísticas históricas de México 2014*, Inegi, Aguascalientes, México. Disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825058203> (consulta: junio de 2017).

Miró G., Carmen A. (2003), "Transición demográfica y envejecimiento demográfico", *Papeles de Población*, vol. 9, núm. 35, enero-marzo, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11203502> (consulta: junio de 2017).

Partida Bush, Virgilio (2005), "La transición demográfica y el proceso de envejecimiento en México", *Papeles de Población*, vol. 11, núm. 45, julio-septiembre, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, pp. 9-27

Rojo Pérez, F. et al. (2014), *Argentina, España y México: panorámica sociodemográfica comparada*, Documento de Trabajo, Departamento de Población, IEGD, CSIC, pp. 150. Disponible en <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/DptoPobl-envejecimiento-enfoques-argentina-espana-mexico-02-2015.pdf> (consulta: junio de 2017).

Roqué, Mónica L. (2015), "Situación de las mujeres mayores en Argentina", en *Seminario Internacional sobre Género y Diversidad Sexual en la Vejez*, Mónica Laura Roqué (comp.), Buenos Aires, pp. 11-43.

Schkolnik, Susana (2007), *Estudio sobre la protección social de la tercera edad en Ecuador*, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade), Quito, Ecuador.

Tuirán, Rodolfo (2002), Los desafíos demográficos de México en el siglo XXI / I, *Este País*, 138, septiembre, México. Disponible en http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/138/13_poblacion_los%20desafios_tuiran.pdf (consulta: junio de 2017).

Villasana, B. Susana y Laureano Reyes G. (2006), *Diagnóstico sociodemográfico de los adultos mayores indígenas de México*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), México.

Villa, Miguel y Daniela González (2004), "Dinámica demográfica de Chile y América Latina: una visión a vuelo de pájaro", *Revista de sociología*, N° 18, Santiago de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

Zavala de Cosío, María Eugenia (2014), "La transición demográfica de 1895-2010. Una transición original", en Cecilia Rabell, *Los mexicanos. Un balance del cambio demográfico*, Fondo de Cultura Económica, Sección de Obras de Sociología, México, pp. 80-114.

_____ (1992), "Los antecedentes de la transición demográfica en México", *Historia Mexicana*, vol. 42, núm. 1, jul-sep., El Colegio de México, México, pp. 103-128.

Zuñiga, Elena (2010), "Presentación", en Ricardo Córdova, et al., *Las tendencias demográficas de la población adulta mayor y sus implicaciones para las políticas públicas en materia de seguridad*, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), San Salvador, El Salvador.

Zúñiga, Elena y Daniel Vega (2004), *Envejecimiento de la población de México. Reto del siglo XXI*, Consejo Nacional de Población (Conapo), México.



CONTAR CON LA PROTECCIÓN JURÍDICA PARA la niñez es fundamental, porque significa que se tiene una garantía en la que sus derechos van estar plenamente asegurados, de la misma forma, teniendo las herramientas jurídicas al alcance, pero ante todo contando con el ánimo, la certeza y la inteligencia de saber interpretar las normas que resguardan a los menores, de lo anterior para que cuenten con una estabilidad legal y hasta emocional en la sociedad.

El presente artículo tiene como objetivo exponer la importancia que conlleva salvaguardar el interés superior del menor en el ámbito jurídico mexicano; asimismo, se analiza la trascendencia que tiene la etapa de la niñez para su desarrollo como adulto; por otra parte, se muestran datos relevantes sobre la infancia en nuestro país; además el texto expone el marco jurídico que regula el entorno de la niñez; y se presentan algunos casos jurídicos relevantes sobre la protección al menor; y finalmente se emiten algunas conclusiones sobre el presente tema de análisis.

La importancia de salvaguardar el interés superior de la **niñez** en el **ámbito jurídico mexicano**

Carlos Iván Islas Aguirre*

Trascendencia de la etapa de la niñez para su desarrollo como adulto

La etapa de la niñez resulta trascendental, porque en ella se va desarrollando la inteligencia, se aprende de las experiencias y se va forjando el carácter del ser humano. En este sentido el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), considera que “si los niños y niñas de corta edad no reciben en esos años formativos la atención y el cuidado que necesitan, las consecuencias son acumulativas y prolongadas”.

Desde que nacemos empezamos a conocer nuestro mundo, nos identificamos con las cosas que nos rodean, las queremos tocar y sentir, emprendemos el descubrimiento de un mundo lleno de colores, olores y sabores, pero lo significativo de este aprendizaje y descubrimiento, es que tengamos un desarrollo idóneo y de calidad en todos los aspectos, para poder vivir en estabilidad con otras personas.

Las primeras relaciones sociales que forjamos desde que somos menor —en algunos casos—, son con nuestros padres, aquellos seres humanos que nos dieron la vida, o con las personas que tengan la responsabilidad de cuidar a algún menor. Nuestros padres o tutores son los encargados de enseñarnos el mundo en que vivimos, de orientarnos, de educarnos, pero ante todo formarnos como buenos seres humanos.

Un buen ser humano no significa tener un catálogo solo de buenos deseos, simboliza una responsabilidad de cumplir lo que se está diciendo o haciendo, siempre con términos cordiales; la niñez aprende con el ejemplo.

* Investigador "B" en la Dirección General de Difusión y Publicaciones del IBD.

El menor durante su proceso de madurez, se da cuenta que tiene que interactuar con otras personas de su misma edad o distinta edad, cada una de estas personas tienen diferentes ideologías y formas de vivir, y dentro de un marco de respeto a la legalidad.

Cada etapa por la que transita un menor para llegar a su edad adulta es diferente, durante su crecimiento experimenta vivencias, asimismo se enfrenta a problemas, los cuales tiene que aprender a resolver, se enseña a compartir, se va forjando su estado psicológico y emocional; de lo anterior la UNICEF considera que los menores en su crecimiento y formación pasan por tres distintas etapas, como son: 1) la primera infancia o los primeros años, cuyo periodo abarca de los 0 a los 5 años de edad; 2) el desarrollo de la infancia o etapa escolar, que va de los 6 a los 11 años de edad, y 3) la adolescencia que abarca de los 12 a los 17 años de edad.

1) La primera infancia o los primeros años

En esta etapa de la infancia se desarrollan las capacidades físicas, intelectuales y emotivas de los menores; además, se forman capacidades y condiciones esenciales para la vida; el amor es esencial durante esta etapa; asimismo, se va forjando la estimulación intelectual que permite a los infantes desarrollar la seguridad y autoestima, es importante señalar que su entorno y condiciones de vida familiares y, en especial de sus madres, son esenciales.

2) El desarrollo de la infancia o etapa escolar

En esta etapa las capacidades físicas e intelectuales se consolidan, se aprende a ser sociable; se forma la identidad y la autoestima; también se caracteriza por ser una etapa en la cual el crecimiento es rápido. La familia, la comunidad y la escuela son trascendentales, por lo tanto es pertinente que en estas estructuras cuenten con condiciones óptimas para obtener un mejor desarrollo para el aprendizaje, el juego, el descubrimiento, y la creatividad.

Resulta importante destacar, —porque es parte de nuestro tema de análisis—, que en esta fase se aprenden normas sociales y valores como son la solidaridad y el sentido de justicia.

3) La adolescencia

En esta etapa hay diversos cambios, tanto físicos como emocionales, el niño se convierte en un adulto; la personalidad se define, la independencia se construye y la autoafirmación se fortalece; el joven deja atrás la seguridad, sus comportamientos y valores de la niñez: empieza una vida diferente.

Datos relevantes sobre la niñez en nuestro país

El 27 de abril del presente año, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), presentó un documento de estadísticas nacionales sobre la niñez en nuestro país, destacando lo siguiente:

- En 2015 la Encuesta Intercensal, muestra que hay tres niños y niñas por cada 10 habitantes.
- En 2015, del total de hogares con niñas y niños de 0 a 17 años, 16.9% presentan una situación de inseguridad alimentaria leve; en 9.5% es moderada, mientras que en 7.6% es severa.
- En 2014, cuatro de cada 10 niños y niñas de 12 a 17 años de 47 ciudades de México, son víctimas de delito o maltrato, según datos de la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED).
- En 2015, la tasa de suicidios en niños de 10 a 17 años es de 4.3 por cada 100 mil, mientras que en las niñas de esa edad es de 3.2.
- Los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) revelan que en 2016, ocho de cada 100 niños, niñas y adolescentes trabajan; 14.0% tienen de cinco a 11 años de edad y 53.3% además de trabajar, estudia y realiza quehaceres domésticos.
- Por su parte, la UNICEF, a finales del mes de junio del año en curso, presentó la Encuesta Nacional de la Infancia en México 2015, en la cual se expone que:
- En el 69% de los hogares se ejerce el maltrato como una forma de educar al menor.
- El 53% de los infantes fueron sometidos a agresión psicológica, un 44% asumió un castigo físico, y el 6% de los menores fueron sometidos a un castigo severo. Es importante resaltar que en los niños se ejecutan mayores castigos severos, que con las niñas.
- En el 31% de los hogares la educación se ejerce sin ningún tipo de violencia.

Asimismo, la UNICEF, destacó y felicitó a nuestro país por aumentar la lactancia materna de 14% a 31% y disminuir la obesidad infantil de 9.7% a 5.2% en sólo dos años.

En el año de 2016, la Secretaría de Educación Pública, presentó la Encuesta Nacional para la Consulta sobre el Modelo Educativo 2016, este documento resulta importante, porque es una opinión directa que se les hizo a los niños, niñas y adolescentes de nuestro país, destacando lo siguiente:

En los resultados nacionales, del 100% de alumnos entrevistados, se les preguntó qué es lo que más les gusta de la escuela: el 25% respondió que como se llevan con los maestros; el 22% contestó que las instalaciones de las escuelas; el 20% el tiempo que pasan con sus compañeros; el 19% lo que hacen en clases; el 4% como enseñan los maestros; el 2% aprender; el 2% estudiar; otros, 5% y el 1% no sabe.

En otras preguntas de la encuesta en comento, se les cuestionó sobre qué es lo que más les gusta aprender: el 25% la tecnología y computación; 19% el medio ambiente, animales y plantas; el 13% otros idiomas y lenguas indígenas; el 12% los deportes y el cuidado del cuerpo; el 11% la música, danza, teatro y pintura; el 11% las figuras geométricas, números y símbolos; el 5% mi cultura, mis orígenes; y el 4% las formas de escribir cuentos e historias.

Marco jurídico que regula a la niñez en México

La licenciada Rosa María Álvarez de Lara, investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, reflexiona sobre lo que fue la niñez en la antigüedad, al mencionar que "...la niñez fue ajena al concepto de persona, por tanto, en el mundo jurídico, niños y niñas al igual que mujeres y esclavos no eran considerados como tales, más aún, el infanticidio, era una práctica frecuente en Roma, mientras que en Grecia se practicaba la exposición y la inmolación de infantes".

Para nuestro país, hoy en día, la niñez ocupa un lugar primordial dentro de la sociedad, y en materia jurídica no puede ser la excepción.

Para comenzar el análisis jurídico, se debe señalar que el concepto de interés superior del niño conlleva la prioridad, utilidad, valor y protección que se le debe dar a un menor por encima de aquellos intereses que afecten su esfera personal de vida.

Por su parte la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en la Opinión Consultiva OC-17/2002, interpreta que el concepto de interés superior del niño, es "... la expresión, [...] consagrada en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño."

No se debe perder de vista, que el interés superior del niño es un principio, que conlleva una responsabilidad jurídica; a este respecto el doctor Miguel Cillero Bruñol afirma que "el interés superior del niño es la plena satisfacción de sus derechos; interés y derecho, en este caso se identifican." Es importante señalar que el término "niño" que se utiliza en este principio, ampara jurídicamente tanto a niños, niñas y adolescentes, lo anterior es con base en Convención sobre los Derechos del Niño, que en su artículo 1 estipula que

“...se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”; por lo tanto es un término aceptado jurídicamente.

En este sentido en el plano internacional, nuestro país preocupado por la protección del menor, el 21 de septiembre de 1990, ratifica el instrumento legal de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, en el cual se estipula el principio del interés superior del niño; asimismo, en este documento constan temas de gran relevancia como son: la participación de niños en conflictos armados, la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía, torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, asimismo, en caso de que el menor se encuentre en un asunto de índole penal, tiene que ser tratado con dignidad y respetar sus derechos humanos.

Es relevante señalar que México es parte de otros tratados internacionales referentes a los menores, los cuales son los siguientes: Convención Interamericana sobre Conflictos de Leyes en materia de Adopción de Menores; Convención Interamericana sobre obligaciones alimentarias; Convención Interamericana sobre restitución internacional de menores; Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios; Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional; Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores; Enmienda al párrafo 2 del artículo 43 de la Convención sobre los Derechos del Niño; Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados; Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía. Todos estos instrumentos jurídicos tienen el deber para salvaguardar y velar por el interés superior del menor.

A nivel nacional, el 12 de octubre de 2011, se publica en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) la incorporación del principio del interés superior de la niñez a nuestra Constitución; asimismo, reforma los párrafos sexto y séptimo del artículo 4, que prevé lo siguiente:

Artículo 4 (...)

(...)

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

(...)

De las disposiciones anteriores, se debe destacar que las autoridades de los diferentes ámbitos de gobierno, están obligadas a garantizar y respetar el principio del interés superior de la niñez, así como satisfacer sus derechos fundamentales para su desarrollo físico y mental; y establecer políticas públicas que beneficien a los menores.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis I.5o.C. J/16, ha analizado el concepto del interés superior del menor, estableciendo que es un conjunto de acciones y procesos tendentes a garantizar el desarrollo integral y una vida digna, así como establecer las condiciones materiales, y fomentar el afecto que le permitan vivir plenamente, logrando alcanzar el máximo bienestar posible:

INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO. Por interés superior del menor se entiende el catálogo de valores, principios, interpretaciones, acciones y procesos dirigidos a forjar un desarrollo humano integral y una vida digna, así como a generar las condiciones materiales que permitan a los menores vivir plenamente y alcanzar el máximo bienestar personal, familiar y social posible, cuya protección debe promover y garantizar el Estado en el ejercicio de sus funciones legislativa, ejecutiva y judicial, por tratarse de un asunto de orden público e interés social.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIII, marzo de 2011, página 2188, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis I.5o.C. J/16.

De esta forma, se cuenta con la protección jurídica a nivel constitucional y en tratados internacionales; y para dar una dirección legal a la salvaguarda de los menores, el 4 de diciembre de 2014, se publica en el DOF la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, cuyo marco está dirigido a garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, estipulando que:

- La Ley en cita, se rige por los principios rectores del interés superior de la niñez; la universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad e integralidad de los derechos establecidos en los artículos 1 y 4 de la Carta Magna.
- Se establece que son niñas y niños los menores de 12 años, y adolescentes las personas de entre 12 años cumplidos y menos de 18 años de edad.
- Se estipula el derecho a una familia, independientemente de su origen.
- El menor tiene el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo; a la participación; y a la interculturalidad.
- También, el menor cuenta con la corresponsabilidad de los miembros de la familia, la sociedad y las autoridades.

- Propiciar la transversalidad en la legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales.
- En cuanto a los menores con alguna discapacidad que reciban la atención apropiada a su condición, que reciban su rehabilitación, que mejore su calidad de vida, que cuenten con la facilidad de interactuar en la sociedad, y que se permita un ejercicio igualitario de sus derechos.
- Tener el acceso a una vida libre de violencia.
- Las autoridades están obligadas a establecer medidas especiales para prevenir, atender y erradicar las peores formas de trabajo infantil.
- Se especifica que los derechos de niñas, niños y adolescentes, son de manera enunciativa mas no limitativa: a la vida, a la supervivencia y al desarrollo; de prioridad; a la identidad; a vivir en familia; a la igualdad sustantiva; a no ser discriminado; a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral; a una vida libre de violencia y a la integridad personal; a la protección de la salud y la seguridad social; a la inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad; a la educación; al descanso y al esparcimiento; a la libertad de pensamiento, conciencia, religión y cultura; a la libertad de expresión y acceso a la información; de participación; de asociación y reunión; a la intimidad; a la seguridad jurídica y al debido proceso; y, de niñas, niños o adolescentes migrantes.

Si bien es cierto que nuestro sistema jurídico establece el principio del interés superior del menor, también es verdad que se debe dar concreción jurídica al principio en análisis. A este respecto la doctora Mónica González Contró, abogada general e investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas, ambos cargos de la UNAM, señala que para comprender el principio del interés superior del menor, más allá de una interpretación sistemática, es necesario examinar tres argumentos en los cuales se puede concretar el principio.

- a) El principio del interés superior del niño es un principio de ponderación, que con base en la Convención de los Derechos del Niño y la legislación de nuestro país, se establece que hay un derecho de prioridad sobre el interés superior del menor al interés de un adulto.
- b) Por otra parte, se presenta cuando el menor no tiene la posibilidad de decidir, tomar una decisión o de dar su consentimiento en algún aspecto que involucra su vida; para esto se tienen que observar tres argumentos: 1. La edad del menor, cuando el menor no puede expresar una decisión clara, sobre un asunto que le afecta; 2. Si los bienes son de una importancia considerable que no se deben poner en riesgo, y en un determinado momento se puede tomar una decisión que sea contraria a lo expresado por el menor; 3. Cuando el menor no quiere dar su opinión o no es oportuno tomar en cuenta su decisión.

- c) Que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, de lo referido es con base en el artículo 1 de la Constitución Política de México.

Los anteriores argumentos constituyen diferentes formas de hacer valer y garantizar la concreción jurídica del principio del interés superior de la niñez, siempre buscando el bienestar y seguridad para los infantes, con el objetivo de que su desarrollo personal no se vea afectado.

Casos de relevancia jurídica entorno al menor

Si bien es posible identificar a nivel teórico y legislativo el principio del interés del menor, es importante —como ya se mencionó en líneas anteriores— ejecutar la concreción jurídica del principio en análisis; a continuación se presentan diferentes casos legales de relevancia, tanto a nivel internacional como nacional, en los que se pondera y da certeza jurídica a los menores, pero ante todo se concretan los derechos que los cobijan.

Un caso internacional, es el conocido como “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala, que resultó de sumo impacto, porque en el mes de junio de 1990 en Guatemala, cinco niños de la calle fueron asesinados por oficiales de la policía del país en referencia.

Como consecuencia de lo anterior, el asunto fue presentado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), el órgano jurisdiccional determinó que el Estado de Guatemala es culpable de quebrantar los derechos estipulados en la Convención Americana, como los son: el derecho a la vida, integridad física, libertad personal, garantías judiciales, protección judicial y los derechos de los menores; de esta manera la Corte IDH ordenó a Guatemala:

- Pagar una compensación por daño moral y material a las familias de las víctimas
- Designar una escuela para colocar una placa en memoria de las víctimas
- Investigar los hechos del caso e identificar y sancionar a aquellos responsables
- Adoptar en su derecho interno, las medidas legislativas, administrativas con el fin de adecuar la normativa guatemalteca al artículo 19 de la Convención; actualmente existe la Ley de Protección Integral de Niños y Personas Jóvenes.

Otro caso internacional relevante, es referente a la responsabilidad de Paraguay, por la muerte y lesiones de niños internos ocurrido en el Instituto de Reeducción del Menor “Coronel Panchito López”, derivado de tres incendios que ocurrieron en dicho

instituto en los meses de febrero de 2000, febrero de 2001 y julio de 2001, que provocaron diversas lesiones a algunos internos y la muerte de otros; después del tercer incendio, se cerró el instituto; se llevaron a cabo los procedimientos legales de rutina, pero sin realizarse mayores gestiones ni investigaciones.

De los hechos antes descritos, el asunto fue presentado ante la Corte IDH, la cual determinó que se violaron preceptos establecidos en la Convención Americana, como el derecho a la vida y a la integridad personal, el deber de adoptar disposiciones de derecho interno y garantías judiciales, el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales, y derecho a la libertad personal; de esta manera la Corte IDH sentenció que:

- Paraguay debe proveer protecciones especiales a niños en su sistema de justicia, y a niños privados de su libertad
- Elaborar una política pública integral en materia de niños en conflicto con la ley y
- Asegurar a las víctimas del caso a su derecho a la salud y educación.

En el plano nacional, se destaca el amparo directo en revisión con número de expediente 1697/2013, que resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con base en el principio del interés superior de la niñez, estableciendo que cuando el hijo o hijos de padres separados dentro de su círculo familiar convivan con otros adultos, estos deben someterse a pruebas periciales en materia de psicología.

El objetivo de los análisis es determinar, quien es la persona apta para otorgarle la guardia y custodia del menor; asimismo, valorar si los adultos que conviven con el menor, son capaces de auxiliar a los padres en el cuidado y procuración del hijo o hijos, así como dejar al menor en un ambiente social, familiar y adecuado para el desarrollo integral de la personalidad del menor. De esta forma se está cuidando que no se ponga en riesgo la integridad psíquica y física del menor, al convivir con otros adultos.

Otro caso en el ámbito nacional, es el del amparo directo en revisión 3753/2013, en el cual la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que cuando una persona reconozca jurídicamente a un hijo o hijos, no se puede revocar dicho reconocimiento, toda vez que es un acto jurídico voluntario y no tiene como presupuesto la existencia de un vínculo biológico.

El objetivo de que sea irrevocable el reconocimiento de paternidad, es reforzar el acto, evitando que quede al arbitrio y capricho del padre cumplir con el compromiso adquirido jurídicamente con el menor. De esta manera, no se deja en desamparo a los menores.

Asimismo, es importante destacar, que con el ánimo de que los jueces puedan resolver los asuntos con perspectiva de infancia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicó el "Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos

que involucren niñas, niños y adolescentes”, de esta forma, la finalidad del documento es la de coadyuvar a garantizar el derecho de acceso a la justicia de niñas, niños y adolescentes, entre los temas que abarca el Protocolo se encuentran:

- Los principios y obligaciones generales para la consideración de las y los juzgadores;
- Las reglas y consideraciones generales para las y los juzgadores;
- Consideraciones específicas para adolescentes en conflicto con la ley;
- Consideraciones específicas en materia penal;
- Consideraciones específicas en materia familiar.

Conclusiones

Como conclusiones del tema en análisis, se destaca que la niñez constituye una parte primordial para el desarrollo de una sociedad, siempre y cuando tengan la educación y cultura de calidad debida.

Respetar los derechos de los menores, significa garantizar el pleno respeto al desarrollo personal de los menores.

Si bien es cierto que el principio del interés superior de la niñez es relativamente nuevo en nuestro sistema jurídico, también resulta relevante que jurídicamente se han llevado a cabo los ejercicios pertinentes para la concreción jurídica del principio en cita.

Nos corresponde como sociedad, vigilar y salvaguardar los derechos de los menores, porque van a llegar a ser adultos, que deben contar con criterio y capacidad de resolver las dificultades que se les presenten en su vida.

Las niñas, niños y adolescentes, son el presente, ellos tienen capacidades de opinar, de hacer, de decir, de elegir; son personas inteligentes que pueden llegar a hacer grandes transformaciones del mundo en que vivimos.

Fuentes de consulta

Marco jurídico

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Convención sobre los Derechos del Niño.

Páginas electrónicas

UNICEF <https://www.unicef.org/mexico/spanish/>

El concepto de niñez en la convención sobre los derechos del niño y en la legislación mexicana, Rosa María Álvarez De Lara.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3011/4.pdf>

INEGI "Estadísticas a propósito del día del niño (30 de abril)" Datos Nacionales

http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/ni%C3%B1o2017_Nal.pdf

UNICEF "Encuesta Nacional de la Infancia en México 2015"

https://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEF_ENIM2015.pdf

Discurso jurídico sobre el interés superior del niño, Lora, Laura N. <http://www.derecho.uba.ar/investigacion/investigadores/publicaciones/lora-discurso-juridico-sobre-el-interes-superior-del-nino.pdf>

Diario Oficial de la Federación

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5213826&fecha=12/10/2011

El interés superior del niño y la niña, comentario Mónica González Contró

<https://www.youtube.com/watch?v=DUL9R1GgI4>

Señala Nuño Mayer la importancia de que niños y adolescentes opinen sobre lo que más les gusta...

<https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-426-senala-nuno-mayer-la-importancia-de-que-ninos-y-adolescentes-opinen-sobre-lo-que-mas-les-gusta?idiom=es>

Opinión Consultiva OC-17/2002 de 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf

Es obligación del Estado tutelar los derechos de los niños y garantizar su desarrollo en un ambiente sano: Alonso Raya, en presentación del libro *El interés Superior del Niño*

<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2015/Ju-lio/23/11196-Es-obligacion-del-Estado-tutelar-los-derechos-de-los-ninos-y-garantizar-su-desarrollo-en-un-ambiente-sano-Alonso-Raya-en-presentacion-del-libro-El-interes-Superior-del-Nino>

Documentos jurídicos

Amparo Directo en Revisión 1697/2013.

Amparo Directo en Revisión 3753/2013.

Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren niñas, niños y adolescentes.

"Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala.

http://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=321

Instituto de Reeduación del Menor vs. Paraguay.

http://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=221



Introducción

DIVERSOS LEGISLADORES HAN PRESENTADO iniciativas que pretenden regular la facultad del presidente de proteger la “seguridad interior”. Más allá de la discusión constitucional sobre la viabilidad de esta propuesta, las iniciativas en su contenido reflejan una tendencia sistemática que se ha observado en otros países del mundo: expandir los conceptos de seguridad, fenómeno conocido como securitización, de manera ambigua sobre ámbitos que no eran considerados como parte de la agenda clásica de riesgos a la seguridad nacional.

La securitización de ámbitos como la seguridad pública (la aplicación del derecho penal), la protección civil y la salubridad general en las iniciativas de Ley de Seguridad Interior *de facto* amplían el ámbito de acción de las instituciones de seguridad nacional y, consecuentemente, utilizan sus técnicas y métodos.

El problema de la aplicación de los **conceptos de seguridad** en **México**: una reflexión a partir de las iniciativas de Ley de Seguridad Interior

Raúl Zepeda Gil*

Dicha expansión, como veremos adelante, recurre en la práctica de la militarización, la cual tiene consecuencias para la vida civil y el ejercicio de los derechos humanos en una república constitucional.

Ante la posibilidad de una expansión de la securitización militarizada en México por medio de las iniciativas de Ley de Seguridad Interior, en el contexto de la fase represiva del régimen internacional de prohibición de drogas, y ante las amenazas en años recientes que han presentado las organizaciones criminales, mayormente dedicadas al tráfico ilegal de drogas, en este artículo propongo una serie de principios para atender de las amenazas en temas de seguridad y sus métodos con la finalidad de dar certidumbre jurídica sobre el uso de la fuerza militar desde la perspectiva del consecuencialismo razonable.

Con la finalidad de exponer estos principios y métodos, hago una revisión de la literatura sobre el concepto de seguridad, con especial énfasis en seguridad nacional, para posteriormente revisar el marco jurídico vigente de seguridad nacional

* Investigador "B" en la Dirección General de Investigación Estratégica del IBD.

junto con las iniciativas de Ley de Seguridad Interior, además de los casos internacionales documentados de securitización militarizada, para identificar los escenarios donde sería necesario aplicar la perspectiva del consecuencialismo razonable.

Los conceptos de seguridad en la literatura

Seguridad, en sus facetas pública, nacional, interior o internacional, ha sido considerado como un concepto esencialmente controvertido en los diversos campos que se estudia (Ciencia Política, Relaciones Internacionales y Sociología). El problema esencial alrededor de este concepto, en términos académicos, es que ninguna de las definiciones parece ser lo suficientemente auto-contenida y explicativa como para permitir su estudio. Sin embargo, la definición de este concepto también tiene consecuencias concretas en la definición de acciones y políticas públicas por parte de los gobiernos. En particular, la discusión sobre este concepto, en particular sobre seguridad nacional, se ha desarrollado en dos diferentes vías.

Por un lado, están los académicos que defienden una definición acotada estrictamente a la permanencia del Estado. Por otro lado, está una nueva ola de investigadores que proponen una definición mucho más amplia que permita que los gobiernos identifiquen nuevos riesgos que no refieren sólo a la permanencia del Estado. Aquí se inicia con el concepto de seguridad nacional y luego se explora su influencia en la disputa política en el ámbito de la seguridad pública.

La concepción de seguridad nacional relacionada a la permanencia del Estado (Estado-céntrica), aunque tiene su origen en el realismo de la Filosofía política clásica, fue definida por Morgenthau (1960) “como la defensa de la integridad y de las instituciones”. Igualmente, Wolfers (1952) consideró que el concepto requería que fuera clarificado de manera funcional para evitar ambigüedades, ante lo cual consideró que la seguridad no debía ser un objetivo en sí mismo sino una medida de ausencia de amenazas a ciertos valores. Ya sea en términos de defensa o de ausencia, en esta perspectiva la seguridad nacional representa la defensa de la integridad del Estado y los valores de sus amenazas clásicas: actores armados, ya sean otros Estados o guerrillas.

En cambio, aunque la escuela de Copenhague adopta la concepción de “amenaza” difiere que las amenazas se deban sólo a valores específicos —en concreto a las instituciones nacionales—, y que deberían ampliarse a la existencia de las personas (Krause y Williams, 1996). En ese sentido, Buzan (1983) considera que una definición estricta de seguridad deja de lado la intersubjetividad que está en juego en la definición de una amenaza, por lo cual propone que la seguridad debe ser

la sobreposición del miedo por medio de la libertad de cualquier amenaza existencial al Estado y la población. Esto es parte de la agenda de seguridad humana desarrollada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en años recientes. Parte de las nuevas amenazas devenidas de esta concepción de la seguridad nacional, han sido integradas en las agendas de los gobiernos nacionales de países en años recientes (Grizold, 1994). Por ejemplo, se ha considerado al cambio climático (Levy, 1995) y al terrorismo como nuevas amenazas de seguridad nacional (Ripsman y Paul, 2005; Resse, 2013).

Esta expansión conceptual del concepto de seguridad nacional se ha dado particularmente en el ámbito de la persecución de delitos. A este proceso de expansión se le conoce como securitización (Weaver, 1995). En particular, este se da cuando los gobiernos nacionales deciden que un tema entra en la agenda de riesgos o amenazas de seguridad nacional (Romm, 1993; Watson, 2008). El caso ejemplar de un nuevo tema de seguridad nacional que pertenecía en realidad a la seguridad pública, que trata de la persecución de delitos, es el crimen organizado transnacional, sobre todo aquel enfocado en el tráfico ilegal de drogas (Andreas y Price, 2001). Una consecuencia concreta de la securitización ha sido la expansión del rol de la institución encargada por antonomasia de la seguridad nacional: el Ejército. Este proceso de militarización de la seguridad pública, por medio de la expansión de la seguridad nacional, ha llevado a una expansión del papel de las fuerzas armadas en asuntos públicos y a violaciones de derechos humanos (ver Cizre, 2003; Weiss, 2012).

El ámbito de la seguridad pública, que corresponde al cumplimiento del Derecho penal (la reducción del delito), claramente tiene una concatenación con el ámbito de la seguridad nacional. La formación de un Estado constitucional de derecho implica que no sólo haya instrumentos para evitar las amenazas y riesgos contra una sociedad organizada, también implica que aquellas conductas afecten en este caso la existencia del Estado y la supervivencia de la sociedad sean sancionadas.

Sin embargo, la tensión entre seguridad pública y seguridad que surge de la militarización reside en que las medidas del uso de la fuerza ante riesgos inminentes de seguridad nacional que pueden ser consideradas por la autoridad pública como justificación para suspender procedimientos legales que obstruyan la reducción del riesgo. En términos clásicos, esto es conocido como el Estado de excepción, que implica la suspensión del derecho cotidiano y de ciertos derechos humanos. Como explica Kalyvas (2008: 79-88), en la teoría política, desde la visión de Carl Schmitt, el soberano, en un Estado, es quien decide el Estado de excepción. Es decir, originalmente se puede considerar que los campos de la seguridad nacional y la seguridad pública son concurrentes, pero las acciones desde las fuerzas armadas que impidan la concurrencia implican una forma de Estado de excepción.

Como vemos, el problema conceptual de la seguridad —la nacional y la pública—, se expresa no sólo desde sus objetivos y fines, sino en sus consecuencias concretas en el momento que se expanden sus ámbitos de acuerdo con las nuevas amenazas que se han presentado desde hace décadas. El debate sobre la securitización se ha dado entre las consecuencias concretas en materia de uso de la fuerza y las necesidades ante las amenazas reales a la seguridad nacional que se presentan en el tiempo. En este sentido, como se menciona arriba, el tema de crimen organizado transnacional es central y es el que se trata a continuación.

La militarización de la seguridad pública en México: fuentes y consecuencias

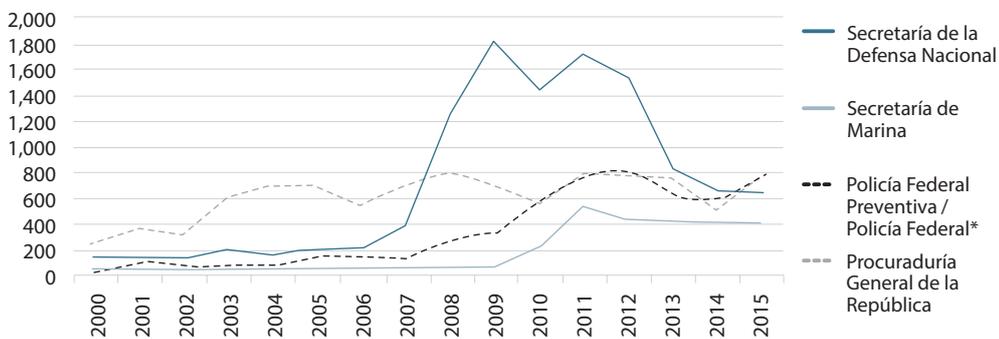
Como se apuntó antes, la expansión de riesgos y amenazas desde la mitad del siglo XX, sobre todo ante la reducción de amenazas convencionales de guerra, ha creado un ambiente ideológico para que los actores políticos, últimos decisores, hagan una combinación de la visión Estado-céntrica y de la visión de la Escuela de Copenhague con la finalidad de expandir el rol del cuerpo militar a ámbitos que no le son naturalmente suyos. Tal como anota Enciso (2010), una agenda de salud pública ha terminado en una lucha a escala global contra el consumo de drogas y las actividades relacionadas a dichos mercados ilícitos. Desde 1969 se ha instaurado al régimen internacional de prohibición de drogas como un tema de seguridad nacional e internacional y, por lo tanto, ha permitido la militarización de la respuesta pública contra las organizaciones criminales transnacionales en varios países, incluido en México.

Desde la Operación Cooperación de 1969 hasta la fecha, la cual incorporó al Ejército en tareas de erradicación de cultivos ilícitos precursores de estupefacientes, se ha incorporado al crimen organizado transnacional relacionado con el tráfico de drogas como un tema de seguridad nacional en México. Aunque las tareas iniciales del Ejército eran de erradicación de cultivos y de apoyo en materia de inteligencia, estas fueron en franca expansión a partir del gobierno de Ernesto Zedillo al involucrar a la Secretaría de la Defensa Nacional en tareas de detención de líderes de organizaciones criminales y en la incorporación de militares en cuerpos policiales locales (Sandoval, 2000). Dichas acciones fueron entendidas por muchos como un abuso del concepto de seguridad nacional para involucrar a las Fuerzas Armadas en

tareas de seguridad pública (Aguayo, 2002). Pero, sin dudas, el involucramiento profundo de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad pública, con actividades como persecución, retenes, inspecciones y detenciones, se dio a partir de la intensificación del régimen de prohibición de drogas en México a partir de 2006 por parte del gobierno de Felipe Calderón (Moloeznik y Suárez de Garay, 2012; Piñero, 2010).

Además del abrupto aumento de los homicidios en México, la militarización de la seguridad pública en México por medio de operativos militares también implicó un aumento de las quejas por violaciones de derechos humanos a partir del año 2006 (ver gráficas 1 y 2). A esto se suman diversas recomendaciones de organismos internacionales que señalan que la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública ha provocado violaciones de derechos humanos en materias como desaparición forzada (CDH, 2011), tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes (CDH, 2014) y ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (CDH, 2014a). Estas consecuencias concretas de la militarización también dependen de un marco jurídico el cual otorga facultades a diferentes autoridades según el bien jurídico que se busque proteger, que en este caso es la seguridad interior o la seguridad nacional, eso se revisa a continuación.

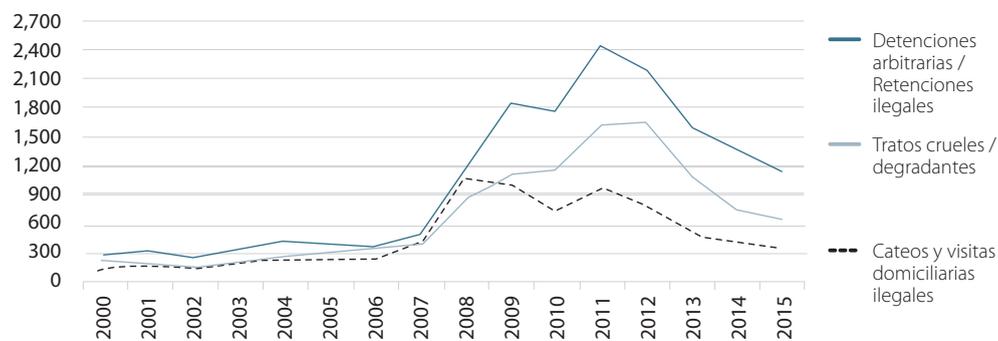
Gráfica 1. Quejas contra autoridades presuntamente violadoras de derechos humanos recibidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, autoridades seleccionadas



* Quejas presentadas en contra de la Policía Federal Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Policía Federal de la Secretaría de Gobernación.

Fuente: Informes de actividades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de 2000 a 2015.

Gráfica2. Quejas por hechos presuntamente violatorios de derechos humanos recibidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, hechos seleccionados



Notas: 1 Incluye quejas por detenciones arbitrarias, detenciones sin la orden correspondiente pero no en casos de flagrancia y retenciones ilegales. 2 Quejas por incumplir con alguna de las formalidades para la emisión de la orden de cateo o durante la ejecución de éste, así como para las visitas domiciliarias.

Fuente: Informes de actividades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de 2000 a 2015.

La expansión de la seguridad nacional y la seguridad interior

La justificación legal por la cual se permitió la expansión del rol de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública en México fue que el presidente podía disponer de ellas para proteger la seguridad interior, concepto no definido pero indicado en el artículo 89, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una serie de jurisprudencias en las que definió que esta participación, si era en seguridad pública, sólo podría ser en auxilio a la autoridad civil. Sin embargo, estos antecedentes legales precedían la existencia de conceptos claros de seguridad pública, hoy definido en el artículo 21 de la CEPUM, o de la facultad para que el Congreso de la Unión pudiese definir seguridad nacional. Esto, en términos concretos, dio pie a que se militarizara a la seguridad pública por medio de una interpretación abierta de seguridad interior como seguridad nacional (revisar Galindo, 2017: 12-14).

Aunque no hay concepto de seguridad interior, de un análisis de constitucionalidad se desprende que este parece haber sido incluido en la Carta Magna para mantener la integridad de la federación en México (Galindo, 2017: 12). Sin embargo, a partir de que el Congreso pudo expedir una Ley de Seguridad Nacional en 2004, bajo el influjo de la discusión global sobre las amenazas del terrorismo, se incorporaron amenazas clásicas internas como amenazas de seguridad nacional, que bien son

equiparables con seguridad interior, según el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional: sabotaje, rebelión, traición a la patria, espionaje, atentados contra instalaciones estratégicas, tráfico de armas de destrucción masiva y genocidio.

Ahora bien, la Ley de Seguridad Nacional también da elementos del empalme del concepto de seguridad pública, seguridad nacional y seguridad interior. El concepto de seguridad nacional que contempla la ley dice:

Artículo 3.- Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Como podemos apreciar, hay elementos del concepto Estado-céntrico y del concepto de seguridad humana de la seguridad nacional en la definición. Los elementos de defensa del exterior hablan de independencia y soberanía, y de seguridad interior como orden constitucional, la unidad de las partes integrantes de la federación. Pero de la concepción de seguridad humana se considera “el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes”. Igualmente, la ley refiere a la palabra nación, entendida como comunidad de personas vinculadas a un territorio (Anderson, 1993). Entonces, en las definiciones podemos notar que hay posibilidad de aplicar el concepto lo más amplio posible. Así mismo, en las amenazas de seguridad nacional, la fracción V del artículo 5 de la referida ley menciona que es una amenaza “Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada”. Aunque el marco legal de la seguridad nacional es amplio, no se citan acciones concretas para hacerla operable, más que una estructura institucional de planeación.

En ese sentido, aunque hubo una incorporación de las Fuerzas Armadas en seguridad pública antes, también ha habido dos intentos legislativos por hacer esta congruente y operable en términos del uso de la fuerza en los ámbitos de la seguridad

interior y la nacional. Como lo documenta Madrazo (2014), para darle congruencia a la utilización de conceptos y, por lo tanto, permitir la militarización, en 2005 se propuso una reforma a la Ley de Seguridad Nacional que proveyera de un mecanismo concreto para que las Fuerzas Armadas, en función de amenazas a la seguridad interior, pudiesen participar en tareas de seguridad pública. El segundo intento han sido las iniciativas para expedir una Ley de Seguridad Interior que regulara la facultad del presidente de disponer de las Fuerzas Armadas. Estos dos intentos han tratado de cohesionar en un solo cuerpo legal al crimen organizado transnacional como amenaza de seguridad nacional. En la tabla 1 se puede notar el uso de los conceptos de seguridad en las exposiciones de motivo de las iniciativas de Ley de Seguridad Interior.

Tabla 1. Ejemplos de las relaciones entre conceptos de seguridad plasmadas en las iniciativas

Iniciativa	Referencias a la <i>seguridad interior</i> como parte de la <i>seguridad nacional</i>
Camacho y Tamayo (CYT, 27 /10/16)	"[...] toda vez que la Seguridad Interior , como vertiente de la Seguridad Nacional , implica la posibilidad de disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente (Ejército, Armada y Fuerza Aérea), en términos de lo dispuesto por el artículo 89, fracción VI, de la Constitución [...]"
Gil (RGZ, 13/9/16)	"[...] la necesidad impostergable del Estado Mexicano de regular de forma clara un espacio de las funciones en materia de seguridad nacional conocida como seguridad interior . Se trata de un esfuerzo regulatorio [...] a fin de dar soluciones a ese sinnúmero de situaciones que ponen en riesgo la paz y tranquilidad de los mexicanos, que rebasan las capacidades de las autoridades civiles de seguridad pública [...]"
Barbosa (MBH, 11/1/17)	"Art. 2.- La seguridad interior comprende la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, en todo o en una parte del territorio nacional, así como la preservación colectiva de la integridad física y patrimonial de la población y el pleno goce de los derechos humanos y sus garantías, bajo los supuestos comprendidos en las fracciones I, III, IV y VI del artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional ."

Fuente: elaboración propia co base en las iniciativas de Ley de Seguridad interior; énfasis añadido.

Más aún, como demuestra la tabla 2, en las iniciativas de Ley de Seguridad Interior se adopta una posición amplia de comprensión de la seguridad interior que

termina empalmándose con conceptos legales que ya están regulados en temas de seguridad nacional, estado de excepción, salubridad general, protección civil y seguridad pública.

Tabla 2. Conceptos utilizados en las iniciativas de Ley de Seguridad Interior que son concurrentes con los utilizados en la Ley de Seguridad Nacional vigente

Concepto	Ley de Seguridad Nacional Vigente	Iniciativas		
		CYT (27 /10/16)	RGZ (13/9/16)	MBH (11/1/17)
Estado de excepción	No hay (artículo 29 constitucional)	- Seguridad o paz públicas - Amenaza a la continuidad de las instituciones - Amenaza a la gobernabilidad democrática	- Orden constitucional -Gobernabilidad democrática	- Seguridad o paz públicas
Seguridad nacional exterior	-Integridad del territorio -Soberanía nacional -Integridad física de los habitantes -Integridad de la federación	No hay	No hay	-Integridad, estabilidad y permanencia del Estado
Seguridad nacional interior	-Sabotaje -Rebelión -Traición a la patria -Espionaje -Atentados contra instalaciones y vehículos nacionales -Tráfico de armas de destrucción masiva -Genocidio	-Amenaza al orden interno (Ley de seguridad Nacional es supletoria)	-Obstaculizar servicios públicos pertenecientes a áreas estratégicas	-Los definidos en las fracciones III, IV, V, VI, VIII, IX, XI y XII del artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional

Concepto	Ley de Seguridad Nacional Vigente	Iniciativas		
		CYT (27 /10/16)	RGZ (13/9/16)	MBH (11/1/17)
Seguridad pública	-Obstrucción a la persecución del crimen organizado y el terrorismo	No hay	-Amenaza al Estado de Derecho -Obstaculizar la prestación del servicio de seguridad pública	-Amenazas de grupos de delincuencia organizada -Delitos contra la salud -Secuestro -Homicidio
Protección civil y salubridad general	No hay (artículo 73 constitucional, fracc. XVI y XXIX-I).	-Pandemias -Desastres naturales -Ataques químicos, nucleares o biológicos	-Obstaculizar servicios de salubridad general -Obstaculizar acciones de protección civil	-Riesgos en materia de salubridad y protección civil

Fuente: elaboración propia con base en la Ley de Seguridad Nacional vigente y las iniciativas de Ley de Seguridad Interior.

Esto no sólo muestra que las propuestas abrevan de las dos acepciones de seguridad nacional y las hacen concurrentes con muchos campos de seguridad diferentes, también dispone de acciones o directivas para las Fuerzas Armadas según los mecanismos que prevén de las iniciativas. En la tabla 3 se puede notar que se otorga a las Fuerzas Armadas la capacidad de uso legítimo de la fuerza. Aunque las iniciativas tienen matices y limitaciones para su uso, por medio de la protección ante las amenazas de seguridad nacional o interior se justifica que incluso en actos de resistencia no agresiva se utilice la fuerza pública.

Tabla 3. Disposiciones de las iniciativas que facultan a las Fuerzas Armadas para hacer uso legítimo de la fuerza pública

Iniciativa	Disposición
Camacho y Tamayo (CYT, 27 /10/16)	"Art. 3.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por: [...] Uso legítimo de la fuerza: utilización de técnicas, tácticas, métodos, armamento y protocolos que realiza el personal de las fuerzas armadas y federales, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia no agresiva, agresiva o agresiva grave ".
Gil (RGZ, 13/9/16)	"Art. 3.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por: [...] Uso legítimo de la fuerza: la utilización de técnicas, tácticas y métodos, por parte de la Fuerza Armada Permanente o de la Fuerza Especial de Apoyo Federal, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia no agresiva, agresiva, agresiva grave bajo la vigencia de una declaratoria de afectación a la seguridad interior, conforme a los principios de legalidad, racionalidad, proporcionalidad, oportunidad y respeto a los derechos humanos".
Gil (RGZ, 13/9/16)	"Art. 22.- [...] la declaratoria de afectación a la seguridad interior se ajustará a los siguientes lineamientos: [...] c) La Fuerza Especial de Apoyo Federal y la Fuerza Armada Permanente podrán hacer uso legítimo de la fuerza para cumplir con un deber en los términos de la declaratoria de afectación a la seguridad interior; contrarrestar la resistencia no agresiva, agresiva o agresiva grave ; impedir la comisión inminente o real de delitos; proteger de una agresión bienes jurídicos tutelados; actuar en legítima defensa; y, controlar a una persona que se resista a la detención en caso de flagrancia".
Barbosa (MBH, 11/1/17)	La iniciativa no contiene una disposición similar.

Fuente: elaboración propia con base en las iniciativas de Ley de Seguridad interior; énfasis añadido.

Si bien, aunque efectivamente, el poder de fuego y las capacidades letales de las organizaciones criminales han planteado una auténtica crisis de seguridad en México (Benítez, 2009) en situaciones como la captura del gobierno de Michoacán en 2013 por parte de una organización criminal, o los posibles crímenes de lesa humanidad realizados por Los Zetas (*Open Society*, 2016), junto con un colapso de las instituciones de seguridad y de las policías locales (Kenny y Serrano, 2012), para los que se ha requerido de apoyo de instancias con mayor capacidad de uso de la fuerza como la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, el conjunto de las iniciativas de Ley de Seguridad Interior buscan justificar la participación de ambas secretarías en tareas que van más allá de sólo actividades de apoyo como se enuncia en las jurisprudencias de la Corte.

En ese sentido, aunque efectivamente han aumentado las quejas por violaciones de derechos humanos por parte de las secretarías mencionadas (ver gráficas 1 y 2), también organismos internacionales de derechos humanos han reconocido que mientras no haya un plan de retiro gradual de las Fuerzas Armadas será complicado enfrentar el uso de armas de fuego de las organizaciones criminales (CIDH, 2015). Sin embargo, la expansión conceptual y de métodos de uso de la fuerza mediante la Ley de Seguridad Interior, en lugar de acotar el ámbito de acción militar, crea una incertidumbre jurídica que puede perpetuar la militarización y la continua violación de derechos humanos. Con la finalidad de limitar la arbitrariedad en el uso de la fuerza, pero también permitir acciones justificadas de protección a la seguridad nacional que lo ameriten, en la siguiente sección se hace una propuesta concreta.

Consecuencialismo razonable y seguridad nacional

Como se ha revisado, el marco jurídico de la seguridad nacional y las propuestas de Ley de Seguridad Interior definen amenazas concretas para atender y buscan soluciones demasiado generales y conceptualmente vagas para enfrentarlo. Aunque la Ley de Seguridad Nacional mandata la definición de temas de seguridad nacional y una agenda nacional de riesgos, dada la experiencia que ha habido en México de militarización de la seguridad pública, sería necesario que los ordenamientos jurídicos den plena certidumbre conceptual y proporcional de acciones con las cuales se puedan enfrentar amenazas. Aunque hay agendas importantes para la planeación de la seguridad nacional de largo plazo, la vaguedad o la amplitud conceptual causan incertidumbres que acrecientan la posibilidad de que haya violaciones de derechos humanos. Por eso, no importando si es por medio de un nuevo ordenamiento o actualizando un ordenamiento ya existente, los diferentes riesgos y amenazas de seguridad general deberían corresponderse con acciones

proporcionales y justificadas de uso de la fuerza lo más cercanos al principio de seguridad jurídica, el cual busca que los conceptos en las normas, aunque generales y abstractos, deben ser comprensibles, claros, delimitados y explícitos en cuanto a lo que regulan o prevén (Carbonell, 2016: 587-589).

Con el fin de acercarnos a la seguridad jurídica en seguridad nacional y hacerla compatible en derechos humanos, retomo la propuesta de Premaratne (2016) del consecuencialismo razonable. Premaratne sostiene que la seguridad nacional se funda en la capacidad del Estado de realizar actos *maliciosos* para proteger bienes superiormente valuados. Sin embargo, hay actos del Estado que también pueden ser considerados perniciosos contra los valores fundamentales de la sociedad en la que se funda, por ejemplo, los derechos humanos. En esa lógica, las acciones del Estado pueden ser permitidas bajo ciertas limitaciones razonables en función de sus consecuencias previsibles. Premaratne propone entonces una serie de límites que corresponden al consecuencialismo razonable: 1) el único motivo debe ser proteger los valores del Estado, 2) el gobierno no puede actuar en función de sus propios intereses, 3) se deben minimizar lo más posible las consecuencias, ya sean derechos o evitar daños colaterales de las acciones, 4) abstenerse de actos considerados universalmente como inhumanos, 5) la consecuencia de todos los actos debe ser la restauración de los valores del Estado, 6) si hay alternativas al uso de la fuerza mediante la negociación estas deben ser consideradas.

Así mismo, en términos de uso de la fuerza, el consecuencialismo razonable se refleja en los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley expedidos por la Organización de las Naciones Unidas el 7 de septiembre de 1990, en su Octavo Congreso sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. En su numeral cinco, que sigue a los principios de reducción del daño o de evitar el uso de la fuerza, estos principios mencionan que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben, cuando sea inevitable uso de armas de fuego:

- a) Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga;
- b) Reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana;
- c) Procederán de modo que se presten lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas;
- d) Procurarán notificar lo sucedido, a la menor brevedad posible, a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas.

La lógica del consecuencialismo razonable permite la graduación de los actos del Estado, alternativas del uso de la fuerza y limitaciones claras de su uso. Esto puede ser planteado junto con una serie de preguntas que propone Baldwin (1997) para especificar los problemas que merecen ser considerados de seguridad nacional: ¿Seguridad de quién? ¿Seguridad de qué valores? ¿Cuánta seguridad? ¿Contra qué amenazas? ¿Por qué medios? ¿Bajo qué costo? ¿En qué periodo de tiempo? Aunque los planes y leyes de seguridad nacional en los países suelen responder a estas preguntas, las consecuencias, los costos y fuerza utilizada rara vez forman parte de las consideraciones.

Ante ello, las preguntas planteadas y los límites establecidos deben definir no sólo el concepto general de amenaza, sino un gradiente de aquellos asuntos que son considerados como seguridad nacional. Schäfer (2013) propone una conceptualización para el juicio de estos asuntos:

- Amenaza: peligro que se considera que tiene oportunidad y capacidad de afectar.
- Reto: peligro que puede ser contenido y previsto a futuro.
- Vulnerabilidad: debilidad que hace susceptible el daño físico mediante un ataque o situación.
- Riesgo: peligro que no puede ser previsto y que provoca incertidumbre.

Derivado de las amenazas o de los riesgos que se materialicen efectivamente, Schäfer (2013) destaca tres objetivos de seguridad que escalan la necesidad de acciones concretas. 1) Objetivos de primer orden, los cuales tratan de prevenir y activar defensa ante amenazas y riesgos, 2) Objetivos de segundo orden, que activan una estrategia de largo plazo para enfrentar riesgos y 3) Objetivos de tercer orden, que activa las acciones necesarias para atender amenazas que vayan contra la preservación misma del Estado. Los objetivos de tercer orden ya corresponderían a los casos de guerra emergencia que arriesgue la independencia del Estado que requieren suspensión de garantías en congruencia con el Artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En función de lo anterior, en tanto se pueda realizar el plan de retiro gradual de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, e incluso cuando haya amenazas y riesgos presentes que requieran de su presencia, sería necesario un marco legal robusto que prevea como principios:

1. Objetivos claros de primer, segundo y tercer orden, y que según la naturaleza de los objetivos se correspondan de manera proporcional a las acciones que puede disponer el Estado para alcanzar dichos objetivos.

2. Una definición concreta de amenaza, reto, vulnerabilidad y riesgo, para definir métodos y planes de corto, mediano y largo plazo que las atiendan, instituciones encargadas, y limitaciones para las mismas.
3. El conjunto de acciones que puedan disponer las instituciones encargadas de temas de la agenda de seguridad nacional deberán establecer periodicidad y a su vez objetivos que deberán alcanzar para ser reemplazadas o suspendidas.
4. En la agenda de acciones del Estado deberá contener medidas alternativas de solución que puedan ser utilizadas en cualquier momento en sustitución de aquellas que impliquen uso de la fuerza.
5. Limitación expresa a cualquier acto que pueda vulnerar derechos humanos fundamentales.
6. En caso de que haya necesidad de suspensión de garantías, estas deberán ser sancionadas en el Congreso y sólo podrán suspenderse aquellas que menciona el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
7. En el uso de la fuerza se deberá priorizar el uso de armas no mortales y, en caso de necesitar armas de fuego, se procurará la proporcionalidad del uso de la fuerza y procurar en la medida de lo posible causar el menor daño.
8. En caso de que se cometan violaciones de derechos humanos, estas deberán ser investigadas por autoridades independientes y deberá informarse si las acciones tomadas por las instituciones de seguridad nacional crearon las circunstancias para que sucedieran las violaciones, además de si había métodos alternativos para enfrentar las amenazas inminentes que desataron la acción del Estado.
9. El conjunto de la planeación de las acciones que tomen las instituciones de seguridad nacional deberán prever las consecuencias, no sólo en los objetivos, también sobre las posibles afectaciones a la población.
10. Dependiendo de la gravedad del asunto se requerirá que haya vigilancia y controles externos a las instituciones de seguridad nacional. Mientras aumenta la gravedad se requerirá de autorizaciones judiciales. En todo momento se informará al Congreso mediante sus instancias encargadas y este podrá pedir información.

Conclusiones

México no es extraño ante las tendencias globales de actualización de los riesgos y amenazas a la seguridad nacional. De igual manera, tampoco está ausente de las consecuencias inesperadas de adoptar este enfoque para resolver problemas públicos. Por eso mismo, el control de las consecuencias inesperadas debe ser parte vital de los marcos legales e institucionales. Sean amenazas clásicas desde la perspectiva del Estado o amenazas nuevas desde la perspectiva de la seguridad humana, se deben considerar claramente los límites políticos y legales ante el riesgo de abuso de parte los usuarios finales de las herramientas que provee la seguridad nacional, entre ellas las instituciones militares y policiales.

Un sector de tomadores de decisiones en el ámbito de la seguridad nacional ha buscado la expansión conceptual de este término para atender emergencias en ámbitos como la seguridad pública, lo que ha desembocado en militarización. Ya sea por debilidad institucional o por un enfoque punitivo hacia la seguridad, esto ha traído consecuencias reales en términos de violaciones de derechos humanos. Entonces, parte de la actuación pública en materia de seguridad nacional debe ser contener la tendencia a la militarización o, en su defecto, limitar el actuar militar. Esto se inscribe en la necesidad del poder civil en controlar las actividades militares. En México la militarización de la seguridad pública a causa del régimen internacional de prohibición de drogas ha provocado un retraimiento de las responsabilidades civiles en materia de control y supervisión. Estas responsabilidades, en un Estado republicano y democrático no deben retraerse.

La estructura de la Ley de Seguridad Nacional y las iniciativas de Ley de Seguridad Interior reflejan justamente la intención de hacer legal el estado actual de retraimiento del control civil sobre el militar, de afectación a la seguridad jurídica por medio de la expansión del concepto de seguridad interior y nacional, y de suplantación de las obligaciones de seguridad pública del Estado mexicano. Aunque haya amenazas claras de parte de las organizaciones criminales que afectan la vida de los ciudadanos, las respuestas a estas deben ser mediadas por un marco de regulación que justamente haga lo contrario a lo que se ha propuesto. En ese sentido, la conciliación entre la necesidad de proteger la seguridad nacional y la obligación de defender los derechos humanos se puede hacer bajo los principios del consecuencialismo razonable.

Comúnmente, parte de la crisis generalizada de derechos humanos depende de la falta de control de parte de autoridades civiles con respecto a sus cuerpos armados, no sólo las Fuerzas Armadas, también sus cuerpos de policía. Más allá de los ámbitos de competencia de los cuerpos armados, la ausencia de mecanismos externos de control, vigilancia y de normas claras pone de relieve un reto importante para el Estado mexicano y su orden democrático de derecho.

Bibliografía

- Aguayo, Sergio (2002), "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana" en Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael (comp.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Ciudad de México, Siglo XXI, pp. 107-145.
- Anderson, Benedict (1993), *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, México, FCE.
- Andreas, Peter y Richard Price (2001), "From War Fighting to Crime Fighting: Transforming the American National Security State", *International Studies Review*, 3(3), otoño, pp. 31-52.
- Baldwin, David A. (1997), "The concept of security", *Review of International Studies*, (23), pp. 5-29.
- Benítez Manaut, Raúl (2009), "La crisis de seguridad en México", *Nueva Sociedad*, (220), marzo-abril, pp. 173-189.
- Buzan, Barry (1983), *People, States & Fear: The National Security Problem In International Relations*, Brighton, Harvester Books.
- Carbonell, Miguel (2016), *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM-IIJ.
- CDH (2011), *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Misión México*. A/HRC/19/58/Add.2, Ginebra, Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas
- CDH (2014), *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez. A/HRC/28/68/Add.3, Ginebra, Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas.
- CDH (2014a). *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns.
- CIDH (2015). *Informe de país México. Situación de los derechos humanos en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, Nueva York, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Cizre, Ümit (2003), "Demythologizing The National Security Concept: The Case of Turkey", *The Middle East Journal*, 57(2), primavera, pp. 213-229.
- CYT (27/10/2016) Iniciativa con Proyecto de Decreto "Que expide la Ley de Seguridad Interior, suscrita por los Diputados César Octavio Camacho Quiroz y Martha Sofía Tamayo Morales, del Grupo Parlamentario del PRI", LXIII Legislatura del Congreso de la Unión.
- Enciso, Froylán (2010), "Los fracasos del chantaje. Régimen de prohibición de drogas y narcotráfico", en Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica (coords.), *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, volumen XV, Los Grandes Problemas de México, México, El Colegio de México, pp. 61-104.
- Feaver, Peter D. (1996), "The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz and the Question of Civilian Control", *Armed Forces & Society*, 23(2), pp. 149-178.
- Galindo López, Carlos Alberto; Gómez Pérez, Mara; Zepeda Gil, Raúl y Castellanos Cereceda, Noe Roberto (2017), "Seguridad interior: elementos para el debate", *Temas Estratégicos*, (39), México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Grizold, Anton (1994), "The Concept of National Security in the Contemporary World", *International Journal on World Peace*, 11(3), pp. 37-53.
- Kalyvas, Andreas (2008), *Democracy and the Politics of the Extraordinary: Max Weber, Carl Schmitt, and Hannah Arendt*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kenny, Paul y Serrano, Mónica (2012), "Introduction: Security Failure Versus State Failure" en Kenny, Paul y Serrano, Mónica (eds.), *Mexico's Security Failure: Collapse into Criminal Violence*, Nueva York, Routledge, pp. 1-26.
- Krause, K. y Williams, M.C. (1996), "Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods", *Mershon International Studies Review*, 40(2), pp. 229-254.

- Levy, Marc A. (1995), "Is the Environment a National Security Issue?", *International Security*, 20(2), pp. 35-62.
- Madrazo, Alejandro (2014), *El impacto de la política de drogas 2006-2012 en la legislación federal*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- MBH (11/1/2017) Iniciativa con Proyecto de Decreto "Que expide la Ley de Seguridad Interior, a cargo del senador Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, del Grupo Parlamentario del PRD", LXIII Legislatura del Congreso de la Unión.
- Moloznik, Marcos Pablo y Suárez de Garay, María Eugenia (2012), "El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)", *Frontera Norte*, 24(48), julio-diciembre, pp. 121-144.
- Morgenthau, H. J. (1960), *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Nueva York, Alfred A. Knopf.
- Open Society (2016), *Atrocidades innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*, Nueva York.
- Piñero, José Luis (2010), "Las Fuerzas Armadas Mexicanas en la seguridad pública y la seguridad nacional", en Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica (coords.), *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, volumen XV, Los Grandes Problemas de México, México, El Colegio de México, pp. 155-190.
- Premaratne, Upeka (2016), "Reconciling the Irreconcilable: The Use of Reasonable Consequentialism for the Conundrum of National Security and Fundamental Rights", *KDU International Research Conference*, Septiembre.
- Reese, Shawn (2013), "Defining Homeland Security: Analysis and Congressional Considerations", *CRS Report for Congress*, Washington, D.C., enero 8, pp. 1-15.
- RGZ (13/9/2016) "Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior", presentada por el Senador Roberto Gil Zuarth del Grupo Parlamentario del PAN, LXIII Legislatura del Congreso de la Unión.
- Ripsman, Norrin M. y Paul, T. V. (2005), "Globalization and the National Security State: A Framework for Analysis", *International Studies Review*, 7(2), pp. 199-227.
- Romm, Joseph J (1993), *Defining National Security: The Nonmilitary Aspects*, Nueva York, Council on Foreign Relations Press.
- Sandoval Palacios, Juan Manuel (2000), "Militarización, seguridad nacional, seguridad pública en México", *Espiral*, 6(18), mayo-agosto, pp. 183-222.
- Schäfer, Phillip Jan (2013), "The Concept of Security", en Schäfer, Phillip Jan, *Human and Water Security In Israel and Jordan*, Heidelberg, Alemania, Springer, pp. 5-18.
- Watson, Cynthia A. (2008), *U.S. National Security: a reference handbook*, Santa Barbara, California, ABC-CLIO.
- Weaver, O. (1995), "Securitization and Desecuritization" en Lipschutz, R. D. (ed.), *On Security*, Nueva York, Columbia University Press, pp. 46-86.
- Weiss, Tomás (2012), "Fighting Wars or Controlling Crowds? The Vase of Czech Military Forces and the Possible Blurring of Police and Military Functions", *Armed Forces & Society*, 39(3), pp. 450-466.
- Wolfers, A. (1952), "National Security as an Ambiguous Symbol", *Political Science Quarterly*, 67(4), pp. 481-502.



COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE



INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

Resumen

A CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA DE LAS Naciones Unidas, creada al finalizar la Segunda Guerra Mundial para dirimir los conflictos entre las naciones del mundo, ha tenido una participación relevante en la construcción de algunos de los principios más importantes en derechos humanos. Este aporte todavía es poco conocido.

El presente trabajo tiene por objeto contribuir al ejercicio de las facultades exclusivas del Senado de la República en materia de política exterior, aportando información clave respecto de algunos casos emblemáticos, cuidadosamente seleccionados, que ponen de manifiesto las significativas aportaciones de la Corte Internacional de Justicia con sede en La Haya, al Derecho internacional de los Derechos Humanos.

Introducción

Las facultades exclusivas del Senado de la República en materia internacional son poco co-

La Corte Internacional de Justicia como Tribunal de Derechos Humanos del Mundo

Mara Gómez Pérez*

nocidas y por tanto, poco estudiadas. Sin embargo, se trata de atribuciones que tienen una gran importancia.¹

De acuerdo con nuestra Constitución, al Senado de la República le corresponde analizar toda la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal con base en los informes anuales que éste le presente. En ese sentido, le toca examinar la relación de México con todos los demás países (lo que se conoce como ‘relaciones internacionales bilaterales’), además de intervenir en todos los asuntos multilaterales internacionales, *id est*: mantenimiento de la paz mundial, fronteras, comercio internacional, energía atómica, aguas internacionales, límites y fronteras, cambio climático, migración, asilo y refugio, justicia internacional, derechos humanos, entre otros temas.²

* Doctora en Derecho por la UNAM, especialista en Justicia y Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La autora expresa su más profundo agradecimiento al doctor Carlos Alberto Galindo López y a la licenciada Susana Ramírez Hernández, investigadores del Instituto Belisario Domínguez, por el tiempo que dedicaron a la revisión de este texto y por sus enriquecedores comentarios.

1 Entre la escasa bibliografía sobre este tema, destacan: COSSÍO DÍAZ, José Ramón y RODRÍGUEZ HUERTA, Gabriela; *El Senado de la República y las relaciones exteriores*, LIX Legislatura del Senado de la República, ITAM, Editorial Miguel Ángel Porrúa; México 2003. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel; *Las Facultades exclusivas del Senado de la República*, Senado de la República, LX Legislatura, México 2008.

2 La agenda multilateral está definida, sobre todo, por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que constituye el foro principal para abordar las cuestiones que trascienden las fronteras nacionales. Una agenda actualizada de los temas que son del interés de la ONU puede consultarse en: <http://www.un.org/es/sections/issues-depth/global-issues-overview/index.html> (consultada el 8 de mayo del 2017).

Aunado a ello, a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión le corresponde, en exclusiva, la aprobación de todos los tratados internacionales y convenciones diplomáticas celebradas por el Ejecutivo federal, así como su denuncia, suspensión, reserva o modificación.

Igualmente, le compete ratificar los nombramientos que proponga el titular del Poder Ejecutivo federal de los agentes diplomáticos y cónsules generales que se encargan de las relaciones bilaterales y multilaterales, y representan a nuestro país en el exterior.

Por último, también tiene atribuidas facultades para decidir sobre la salida de tropas nacionales de México, o el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional.³

Como puede apreciarse, las atribuciones del Senado de la República en materia internacional son de enorme relevancia y conllevan, para este órgano fundamental del Estado mexicano, la necesidad de contar con información estratégica sobre la materia, lo que justifica la importancia que tiene para los senadores y senadoras, allegarse por todos los medios a su alcance, de la información relevante para el desarrollo de sus actividades y el ejercicio de sus facultades exclusivas en materia de política exterior, diplomacia parlamentaria y relaciones internacionales.

Este trabajo en particular, tiene por objeto contribuir al ejercicio de estas facultades exclusivas del Senado en materia de política exterior, aportando información clave respecto de algunos casos emblemáticos, cuidadosamente seleccionados, que ponen de manifiesto las significativas aportaciones de la Corte Internacional de Justicia con sede en La Haya, al Derecho internacional de los Derechos Humanos.⁴

-
- 3 Sobre este particular, las fracciones I, II y III del Artículo 76 constitucional disponen lo siguiente: "Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado: I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso. Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos; (Reformada mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de febrero de 2007) II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga; (Reformada mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015) III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas; (Modificada por la reimpresión de la Constitución, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de octubre de 1986)".
- 4 Una versión anterior de este trabajo puede consultarse en: GÓMEZ PÉREZ, Mara; *Jueces y Derechos Humanos. Hacia un sistema judicial transnacional*, PUDH-UNAM, IMDPC, Porrúa; 1ª reimpresión de la primera edición, México 2016; p.197 y ss. GÓMEZ PÉREZ, Mara; *La contribución de la Corte Internacional de Justicia al desarrollo de los derechos humanos en el mundo*; Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Año XXII, Bogotá, 2016, pp. 499-520, ISSN 2346-0849.

La Corte Internacional de Justicia. Generalidades

La Corte Internacional de Justicia, con sede en La Haya, Países Bajos, es uno de los seis órganos principales de las Naciones Unidas.⁵ Fue creada en 1946, al término de la Segunda Guerra Mundial, con la intención de que los conflictos que se suscitaban entre las naciones del mundo pudiesen tener una solución judicial y, de esta manera, evitar una nueva guerra mundial.⁶

Es el tribunal internacional más importante del mundo, tanto por el tipo de asuntos que resuelve y las partes que litigan ante él, como por su ámbito territorial de competencia que, abarca todo el mundo, incluido nuestro país.⁷ Se trata de una corte internacional cuya función esencial consiste en dirimir las controversias que se suscitan entre países, esto es, entre Estados soberanos.⁸

Sin embargo, como veremos aquí, la Corte Internacional de Justicia es también un tribunal que ha contribuido de manera importante a la protección y defensa de los derechos humanos en el mundo.

En efecto, pese a no ser un tribunal especializado en derechos humanos, la Corte Internacional de Justicia es referente en algunos de los principios más importantes

5 La Carta de la Organización de las Naciones Unidas estableció seis órganos principales: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Secretaría y, desde luego, la Corte Internacional de Justicia.

6 La Corte Internacional de Justicia, como sucesora que es de la Corte Permanente de Justicia Internacional establecida por la Sociedad de Naciones en 1922, ocupa en La Haya el suntuoso edificio conocido como *Peace Palace*, el cual fue construido entre 1907 y 1913 para ser la sede de la Corte Permanente de Arbitraje. Este edificio, situado en el corazón de esta ciudad holandesa en medio de siete hectáreas de áreas verdes, se realizó con los fondos aportados por el industrial escocés Andrew Carnegie, quien también constituyó la fundación Carnegie, destinada a ser la propietaria y administradora del *Peace Palace*.

7 México presentó en 2003 ante la Corte Internacional de Justicia, una *Advisory Opinion* sobre el derecho a la asistencia consular como parte del debido proceso legal en casos que entrañan condena a pena de muerte; a esta opinión consultiva se le conoce como "*El Caso Avena*".

8 Es pertinente aclarar, sin embargo, que la Corte Internacional de Justicia sólo puede conocer de un caso si los Estados implicados han aceptado su competencia de alguna de las siguientes maneras: **a)** En virtud de un acuerdo especial (*compromise*) concluido entre los Estados con el propósito de someter su controversia a la Corte. **b)** Por efecto de una cláusula contractual-jurisdiccional prevista en un tratado internacional del que los dos Estados sean parte, y **c)** Por el efecto recíproco de declaraciones hechas por ellos bajo los términos del Estatuto de la Corte, mediante las cuales cada uno de ellos acepta la jurisdicción de la Corte como obligatoria en relación con el otro Estado que también acepta la misma obligación. En caso de duda sobre su competencia, la propia Corte resuelve lo que proceda. Cabe decir que, ante la duda, la Corte Internacional de Justicia, como cualquier otro tribunal del mundo, ha estado más dispuesta a confirmar su competencia, que a negarla.

para la protección de los derechos fundamentales de las personas a nivel internacional, y si bien en general ha sido cauta al dictar sus fallos, hay que decir a su favor que, en muchas ocasiones, ella fue la primera en pronunciarse sobre estos temas.⁹

La jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia, en general, demuestra que en nuestros días, ninguna norma de Derecho internacional puede ser interpretada o aplicada sin tener en cuenta los principios básicos de los derechos humanos. Quizá esto mismo pueda afirmarse, algún día no lejano, de la aplicación del derecho que llevan a cabo las cortes y tribunales nacionales.

En mérito de ello, hemos hecho aquí la selección de algunos de los casos más célebres sobre derechos humanos de los que ha conocido la Corte Internacional de Justicia, con la intención de narrar sus hechos y describir en términos muy generales, cómo fueron resueltos; esto con objeto de tener una visión panorámica de la importante contribución de la Corte Internacional de Justicia al desarrollo de los Derechos Humanos, y así, coadyuvar de manera sustancial al debate parlamentario en los temas de política exterior en materia de derechos humanos.¹⁰

9 Ver: Shiv RS Bedi; *The Development of Human Rights Law by the Judges of the International Court of Justice*; Hart Publishing, Oxford-Portland Oregon, 2007. Ver también: Carlos de Ory Arriaga; *La Contribución de la Corte Internacional de Justicia al Desarrollo Progresivo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*; Tesis Doctoral, Universidad de Sevilla, 1999, pp. 61 a 64 (inédita); Héctor Gross Espiell; *Los derechos humanos y la Corte Internacional de Justicia. Una visión latinoamericana*; en: Anuario de derechos humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Nº. 2, Madrid, 2001, págs. 411-434, y Eduardo Jiménez de Arechaga; "Derecho y Justicia, Resguardos de la Libertad"; en: *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)*, No 1, San José de Costa Rica, 1985.

10 Las decisiones de la Corte Internacional de Justicia se publican primero, como documentos individuales, y luego se incluyen en recopilaciones anuales en la serie *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia*. El sitio web de la Corte provee información exhaustiva sobre los casos resueltos por la Corte desde 1946 y con frecuencia incorpora resúmenes de fallos y providencias. La documentación de cada caso incluye el documento que inicia el proceso, alegatos escritos, exposiciones orales, correspondencia y otros documentos relevantes. Estos materiales se hacen públicos después de que la Corte ha dado su decisión final, y se publican en los dos idiomas oficiales de la Corte, inglés y francés. Ver: <http://www.icj-cij.org/>

El caso del Canal de Corfú (*Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte vs. Albania, 1949*)

El asunto del Canal de Corfú,¹¹ que fue el primer caso contencioso que resolvió la Corte Internacional de Justicia en toda su historia, dio lugar a la construcción de uno de los principios más importantes y hoy día, considerado básico dentro de la protección a los derechos humanos: el *Principio de Consideraciones Elementales de Humanidad*.¹²

El **Caso del Canal de Canal de Corfú**, resuelto por la Corte Internacional de Justicia sólo cuatro meses después de ser aprobada la Declaración Universal de los Derechos Humanos, dio lugar al trascendental *Principio de Consideraciones Elementales de Humanidad*, que conlleva el deber de respetar la vida y la integridad humanas. Ésta es la primera regla internacional en materia derechos humanos creada judicialmente, y es también la regla más básica y universal en esta materia. Sobre ella se asientan en la actualidad, todas las normas protectoras de los derechos humanos en el mundo.

El 15 de mayo de 1946, muy poco después de la terminación de la Segunda Guerra Mundial, dos barcos de guerra ingleses (*destroyers*), el *Orion* y el *Superb*, que navegaban en las aguas del Canal de Corfú —situado entre el territorio continental de Albania y la parte norte de la Isla de Corfú, bajo la soberanía griega—, fueron atacados desde las costas albanesas. Pese a que el ataque fue intenso, los barcos británicos no fueron alcanzados. Hay que aclarar que, para entonces, el Canal ya era considerado zona segura, pues había sido dragado en octubre de 1944 por las fuerzas aliadas y en teoría, se habían retirado todas las minas colocadas ahí durante el transcurso de la Segunda Guerra Mundial.

11 Cf. <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=cc&case=1&k=cd>, donde se pueden consultar los documentos que se produjeron en torno al caso. Entre otros, la demanda (*Application*); los incidentes (*Incidental Proceedings*); el fondo del asunto (*Merits*); las objeciones preliminares, las opiniones separadas y opiniones disidentes de los jueces (*Judgments: Preliminary objection, separate opinions, dissenting opinions*), etcétera. Ver también: Luis García-Arias; "El primer caso ante el Tribunal Internacional de Justicia: el caso del Canal de Corfú. II. La sentencia sobre el fondo"; *Revista Española de Derecho Internacional (REDI)*, Madrid 1949, Vol. II, p. 531; Rudolf Bernhart "Corfu Chanel Case", *Encyclopedia of Public International Law (EPIL)*; Max Planck Institute, Heidelberg 1997, Vol. I, p. 831, y DE ORY ARRIAGA, Carlos; *op. cit.*, pp. 61 a 64.

12 BEDI, Shiv RS; *The Development of Human Rights Law...*, p. 105.

Este acontecimiento dio lugar al intercambio de diversas notas diplomáticas entre Albania y el Reino Unido, en las cuales, Inglaterra reclamaba su derecho de paso a través del canal sin necesidad de notificación o de autorización previas por parte de las autoridades albanesas. La entonces República Popular Socialista de Albania, por su parte, dejó clara su posición de que el tránsito de buques extranjeros por sus aguas territoriales, tenía que ser anunciado con anterioridad y, además, requería de permiso expreso de su parte.

El 22 de octubre de 1946, con intenciones de desafío, el Reino Unido hizo salir desde el puerto de Corfú situado en territorio griego, una escuadra naval integrada por los cruceros *HMS Mauricio* y *HMS Leander*, y los barcos de guerra *HMS Saumarez* y *HMS Volage*. La Real Flotilla Armada inglesa tenía órdenes de cruzar el canal y con ello, poner a prueba la reacción de Albania, y asimismo, de responder en caso de ataque.

Al llegar a la parte norte del Canal, muy cerca de la costa albanesa, el *HMS Saumarez* colisionó con una mina de contacto, sufriendo graves daños. El *Volage* recibió entonces la orden de remolcar al *HMS Saumarez* al sur del puerto de Corfú, pero tan solo una hora después de la primera colisión, mientras remolcaba al *HMS Saumarez*, el *HMS Volage* también chocó contra una mina e igualmente sufrió graves daños.



Mapa de la ubicación del Canal de Corfú.

Después de 12 horas de trabajos en condiciones climáticas muy adversas, las tripulaciones de ambas naves consiguieron que los dos barcos regresaran al Puerto de Corfú; sin embargo, 44 hombres murieron en el incidente y 42 resultaron gravemente heridos, algunos con lesiones permanentes.

Ante ello, la Marina inglesa procedió inmediatamente a introducirse en el canal para ubicar y remover todas las minas que ahí pudieran encontrarse, lo que llevó a cabo sin consultar, ni tomar en consideración la opinión de Albania. A estas acciones británicas se les dio el nombre clave de *Operación Retail*.

En el desarrollo de esta operación, Inglaterra encontró 22 minas de contacto, y concluyó que la colocación de las minas era tal, que resultaba notorio que el campo minado había sido instalado recientemente y diseñado deliberadamente, es decir, que no era una simple agregación aleatoria de minas aisladas.¹³

Durante el desarrollo de la *Operación Retail*, Albania se opuso enfáticamente a través de numerosas declaraciones públicas, e incluso, envió un telegrama a la Organización de las Naciones Unidas con objeto de quejarse de la intromisión de la Real Marina inglesa en sus aguas costeras. No obstante, Gran Bretaña continuó con el desarrollo de esta operación hasta terminarla.

Dados los hallazgos de los ingleses en el canal, Gran Bretaña decidió llevar el caso ante el Consejo de Seguridad de la ONU, que recomendó que fuera presentado ante la Corte Internacional de Justicia.

Es así que el 22 de mayo de 1947, Gran Bretaña presentó formal demanda en contra de Albania ante la Corte Internacional de Justicia, en la que le acusaba de haber colocado, o haber permitido que una tercera persona colocara minas explosivas después de las operaciones antiminas llevadas a cabo por las autoridades navales de los Aliados en octubre de 1944.

En esencia, lo que Inglaterra pedía a la Corte era declarar que Albania era responsable por no haberle notificado la existencia de un campo de minas en sus aguas territoriales, tal como lo exigen los artículos 3 y 4 de la Convención VIII de la Haya de 1907, relativa a la colocación de minas submarinas automáticas de contacto; así como los principios generales del Derecho y las simples reglas de humanidad. Con base en ello, Inglaterra exigió excusas al gobierno albanés, así como una reparación económica por los daños materiales que sufrieron los navíos, además de una indemnización global para las familias de los 44 miembros de la tripulación que habían perdido la vida.

13 Debido a que Albania no contaba en ese entonces con la infraestructura necesaria para colocar las minas en el canal, se ha especulado que fueron puestas ahí por barcos yugoslavos, a petición de Albania.

El Reino Unido fundó la competencia de la Corte en la recomendación del Consejo de Seguridad, lo que fue objetado por Albania, por lo que el juicio inició con la decisión sobre si este tribunal internacional tenía o no competencia para conocer del caso en cuestión. Cabe decir que dada la gran especificidad de las normas que regulan la competencia de la Corte, muchos juicios ante ella suelen comenzar de esta manera.

Previo la correspondiente discusión, la Corte decidió que sí era competente para conocer del caso, pero no en virtud de la recomendación del Consejo de Seguridad, sino con base en una comunicación que el gobierno de Albania le había dirigido al gobierno británico el 2 de julio de 1947. La Corte estimó que esta comunicación constituía la aceptación voluntaria de la jurisdicción por parte de Albania y, con base en ello, estableció su competencia para conocer del caso. Esta liberal manera de autoestablecer su propia jurisdicción, comúnmente vista en disputas relacionadas con violaciones a derechos humanos, es también una gran contribución al desarrollo y la protección de estos derechos.¹⁴

Después de aceptar conocer del caso, la Corte encargó a una comisión de expertos, compuesta por oficiales de Marina de diversas nacionalidades, una investigación sobre los hechos y, así mismo, escuchó numerosos testigos y peritos en audiencias públicas.

La Corte dictó su sentencia el 9 de abril de 1949 señalando que, aunque no había quedado probada ni la colocación de minas por parte de Albania ni tampoco su complicidad, ciertamente esta operación no había podido escapar de su conocimiento. Las minas se encontraban en una franja de mar muy estrecha (el canal), sitio sobre el que las autoridades albanesas ejercían una vigilancia escrupulosa, por lo menos desde los acontecimientos del 15 de mayo de 1946. En ese sentido, más allá de que Albania hubiese colocado o no las minas, resultaba imposible que alguien las hubiese puesto ahí sin que Albania lo supiera.

Después, enumeró todas las obligaciones que derivaban de tales hechos para Albania, incluida la de dar a conocer en interés de la navegación general, la existencia de un campo de minas en sus aguas territoriales, y de advertir de ello a los buques de guerra británicos en el momento en que se aproximaban.

A continuación, la Corte señaló que sus consideraciones se fundaban, no en la Convención VIII de la Haya de 1907, como lo pretendía Inglaterra, sino en principios generales del Derecho, tales como: 1) la obligación para todo Estado de no permitir que su territorio se utilice para fines contrarios a los derechos de otros

14 Shiv RS Bedi; "The Development of Human Rights Law...", p. 106.

Estados; 2) el principio de la libertad de las comunicaciones marítimas y, muy especialmente, 3) en las *Consideraciones Elementales de Humanidad*. La construcción de este último fue el primer aporte de la Corte en materia de derechos humanos.¹⁵

A juicio de la Corte, estas consideraciones reflejan la obligación de todas las naciones de aplicar de manera irrestricta las *leyes de humanidad*; que las naciones se conduzcan humanamente y respeten los derechos humanos más elementales, como el derecho a la vida y a la integridad personal de cualquier ser humano. Asimismo, la Corte dijo que estas *Consideraciones Elementales de Humanidad* debían ser respetadas por todos los países con más escrúpulo, en tiempos de paz, que en tiempos de guerra.¹⁶

La Corte concluyó entonces que Albania era responsable de las explosiones ocurridas el 22 de octubre de 1945 en sus aguas territoriales, así como de los daños materiales y pérdidas de vidas humanas y que en virtud de ello, debía pagar a la Gran Bretaña el equivalente a poco más de dos millones de dólares americanos.

Cabe aclarar que, de igual manera, la Corte condenó la acción unilateral inglesa ejercida durante la *Operación Retail*, señalando que el pretendido *derecho de intervención* invocado por la Gran Bretaña para llevar a cabo tales acciones, no encontraba lugar en el Derecho internacional.¹⁷ En ese sentido, la Corte también declaró ilegales todas las acciones comprendidas dentro de la denominada *Operación Retail*.¹⁸

15 En realidad la Corte no podía hacer uso de la Convención VIII de la Haya de 1907 porque se trataba de un tratado aplicable sólo en tiempos de guerra, y además porque Albania no era parte de él. De ahí que acudiera a una noción humanitaria general a la que denominó, por vez primera, "*elementary considerations of humanity*" o "*considérations d'humanité*".

16 Vincent Chetail; "La contribución de la Corte Internacional de Justicia al derecho humanitario"; en: *Revista Internacional de la Cruz Roja*, CICR, Junio 2003, consultable en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5uamwj.htm>

17 El Reino Unido argumentó ante la Corte, a través de su representante Sir Eric Beckett, que la intervención británica dirigida a limpiar el canal no había perseguido violar la soberanía de Albania, ya que no había amenazado ni la integridad territorial ni la independencia política del país, sino obtener tan sólo medios de prueba que presentar al órgano judicial, así como restaurar la seguridad de la navegación internacional. Sin embargo, a juicio de la Corte estos argumentos no justificaron la referida intervención.

18 Lo cierto es que el gobierno de Albania se negó a pagar la reparación económica determinada por la Corte, por lo que en represalia, los británicos retuvieron en las bóvedas del Banco de Inglaterra, más de una y media tonelada de oro que legalmente le pertenecía a Albania por tratarse de oro producto del saqueo por parte de las Potencias del Eje durante la Segunda Guerra Mundial. Este fue uno de los primeros incidentes que dieron pie a la llamada Guerra Fría. Con el fin de la Guerra Fría, la política en el mundo cambió y la República Popular Socialista de Albania se transformó en una república democrática que, en poco tiempo, fue admitida tanto en el Consejo de Europa, como en la OTAN. Así, el 29 de mayo de 1991 Albania y Gran Bretaña restablecieron relaciones diplomáticas y poco después, el 8 de mayo de 1992, ambos países anunciaron que habían llegado a un acuerdo sobre el asunto del Estrecho de Corfú y expresaron su pesar por el incidente del 22 de octubre 1946. Sin embargo, no fue sino hasta el año de 1996, tras largas negociaciones, que el oro finalmente regresó a Albania, después de que se acordó el pago a Inglaterra de las reparaciones en numerario determinadas por la Corte Internacional de Justicia.

Para comprender la importancia de esta resolución y las dificultades que enfrentó la concepción del Principio de *Consideraciones Elementales de Humanidad*, hay que recordar que éste fue el primer asunto que resolvió la entonces recién creada Corte Internacional de Justicia de las Naciones Unidas, en toda su historia; que para entonces, tenía muy poco de haber terminado la Segunda Guerra Mundial, y además, que esta resolución se emitió a sólo cuatro meses de haberse firmado la Declaración Universal de los Derechos Humanos.¹⁹ Pero para entonces, el trabajo de este importante tribunal internacional estaba apenas por comenzar.

El caso del Sudoeste de África (Etiopía y Liberia vs. Sudáfrica, 1962 y 1966)

África del Sudoeste o Sudoeste Africano²⁰ es el nombre con el que se conoció a lo que actualmente es Namibia. Este territorio fue colonia alemana durante poco más de 30 años, pero en 1915, al término de la Primera Guerra Mundial, Alemania lo perdió y, tras la firma del Tratado de Versalles, pasó a ser colonia británica.

Fue entonces que la Sociedad de Naciones —organismo que antecedió a la actual Organización de las Naciones Unidas—, le otorgó un Mandato a Sudáfrica para que se encargara de la administración de ese territorio²¹ como “un encargo sagrado de la civilización”, con el objeto de “promover al máximo el bienestar material y moral de sus habitantes”.²² Fue así que el 17 de diciembre de 1920, este territorio pasó a estar bajo el control de la entonces Unión Sudafricana, hoy Sudáfrica.²³

19 La Declaración Universal de los Derechos Humanos fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París; en ésta se recogen en sus 30 artículos los Derechos Humanos considerados básicos, a partir de la carta de San Francisco de 1945.

20 En inglés: *South-West Africa*; en afrikaans: *Suidwes-Afrika*; en alemán: *Südwestafrika*.

21 Peter H. Katjavivi; “A History of Resistance in Namibia”, UNESCO, James Currey Publishers, Oxford, 1988, p. 13.

22 John Dugard; “The South West Africa/Namibia dispute: documents and scholarly writings on the controversy between South Africa and the United Nations”, University of California Press, California, 1973, p. 87 [la traducción es nuestra].

23 Disuelta la Sociedad de Naciones en 1946, Sudáfrica trató de conseguir la anexión del territorio de Namibia al suyo, lo que no logró gracias a la firme oposición de la nueva Organización de las Naciones Unidas.

Este mandato, en teoría formaba parte de un proceso más amplio a través del cual se intentaba brindar apoyo a aquellas comunidades que vivían en lugares que habían sido colonias y querían convertirse en países con plenos derechos, tal como se encontraba establecido en el artículo 22 del Pacto de la Sociedad de Naciones.²⁴ Los territorios sujetos a mandato eran llamados Territorios en Fideicomiso y no constituían, supuestamente colonias en el sentido clásico que se le da a este término.

Sin embargo, la ocupación sudafricana no alentó ni el progreso ni la prosperidad de los habitantes de este territorio y pronto, al igual que en Sudáfrica, se impuso en el Sudoeste de África el régimen del *Apartheid*, profundizando con ello las desigualdades y la discriminación hacia los africanos negros de la región.

El Caso del Sudoeste de África se conformó en realidad, por dos asuntos promovidos en forma separada que posteriormente se acumularon y que fueron objeto de dos sentencias dictadas con cuatro años de diferencia, que pese a todo, no contienen una decisión de fondo.²⁵

El 4 de noviembre de 1960, Etiopía y Liberia, únicos países africanos que habían sido miembros de la antigua Sociedad de Naciones o Liga de las Naciones y que ahora eran miembros de la Organización de las Naciones Unidas, presentaron separadamente dos demandas ante la Corte Internacional de Justicia en las que solicitaban que se condenara la política de desarrollo separado o *Apartheid* que entonces llevaba a cabo Sudáfrica en el territorio del Sudoeste de África, actual Namibia.

24 Cfr. *The Covenant of the League of Nations*, en: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/leagcov.asp#art22 (consultada el 26 de agosto de 2010).

25 En <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=lsa&case=47&k=f2> se puede consultar el caso de *Liberia vs. Sudáfrica* y el caso de *Etiopía vs. Sudáfrica* en <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=esa&case=46&k=c1>. En estos enlaces se encuentran también los documentos que se produjeron en torno al caso, como lo son las demandas (*Application*); los incidentes (*Incidental Proceedings*); el fondo del asunto (*Merits*); así como las objeciones preliminares, opiniones separadas y opiniones disidentes de los jueces (*Judgments: Preliminary objection, separate opinions, dissenting opinions*).



“Área Blanca”. Señal colocada en una playa. Indica que esa área está restringida sólo para el acceso de los blancos, y que las personas de raza negra tienen prohibido entrar.

Ambos países fundaron su reclamación en el artículo 7º del propio Mandato que decía que el mandatario acepta que cualquier controversia que pudiera surgir entre él y otro miembro de la Sociedad de Naciones, debía ser sometida a la Corte Permanente de Justicia Internacional, cuya sucesora es la Corte Internacional de Justicia.²⁶

Etiopía y Liberia pedían a la Corte que declarara que Sudáfrica había violado los términos del mandato otorgado por la Sociedad de Naciones sobre el territorio del Sudoeste de África, pues las prácticas del *Apartheid* que llevaba a cabo, constituían una violación directa al artículo 2º del mencionado mandato, así como al artículo 22 del Pacto de la Liga de las Naciones.

26 “Artículo 7. El Mandatario acepta que cualquier controversia, cualquiera que sea, que pudiera surgir entre él y otro Miembro de la Sociedad de Naciones, relativa a la interpretación o aplicación del Mandato, y que no sea susceptible de ser resuelta a través de negociaciones, será sometida a la Corte Permanente de Justicia Internacional prevista en el artículo 14 del Pacto de la Sociedad de Naciones”.

Dado que la Corte encontró que los dos Estados tenían el mismo interés, el 20 de mayo de 1961 acumuló ambos procedimientos y, al mismo tiempo, ordenó emplazar a juicio a Sudáfrica.

Ahora bien, ¿Etiopía y Liberia realmente contaban con legitimación activa para presentar tales demandas? ¿Era posible que dos miembros de la antigua Sociedad de Naciones, es decir, una organización que para entonces ya se había extinguido, presentaran a título individual esas demandas, y además, que no argumentaran la violación a un derecho propio, sino a los derechos de personas que ni siquiera eran sus nacionales? El Estado demandado afirmó que no.

Al contestar la demanda, la entonces Unión Sudafricana hizo valer cuatro objeciones preliminares. Las dos primeras sostenían que el Mandato que le había sido otorgado a Sudáfrica para encargarse del territorio del Sudoeste de África, había caducado al disolverse la Sociedad o Liga de las Naciones y que por lo tanto, Sudáfrica ya no tenía la obligación de administrar ese territorio con arreglo a las normas establecidas en el Mandato, ni tampoco de presentar a la actual Organización de las Naciones Unidas, informes sobre la administración de ese territorio. En la tercera objeción preliminar, Sudáfrica argumentaba que suponiendo que subsistiera el Mandato, la disputa sometida ante la Corte no era un conflicto de los previstos en el artículo 7º del Mandato y que, por tanto, las demandas interpuestas por Etiopía y Liberia eran improcedentes. Y finalmente, en la cuarta objeción preliminar, Sudáfrica sostenía que en el supuesto de que verdaderamente existiera un conflicto entre Estados soberanos y que fuese del tipo de conflictos que prevé el citado artículo 7º, éste no podía ser resuelto mediante una confrontación con los países demandantes, porque los gobiernos de estos países no resentían ninguna lesión a sus derechos, ni tampoco la resentían sus ciudadanos.

Las anteriores cuatro objeciones fueron rechazadas por la Corte en el histórico fallo de diciembre de 1962.

En esta primera sentencia, la Corte determinó que aunque la Liga de las Naciones y la Corte Permanente de Justicia habían dejado de existir, de acuerdo con el artículo 93 de la Carta de las Naciones Unidas,²⁷ todas las obligaciones adquiridas con és-

27 "Artículo 93. 1. Todos los Miembros de las Naciones Unidas son ipso facto partes en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. 2. Un Estado que no sea Miembro de las Naciones Unidas podrá llegar a ser parte en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, de acuerdo con las condiciones que determine en cada caso la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad". La Carta de las Naciones Unidas se firmó el 26 de junio de 1945 en San Francisco, al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año.

tas, se entendían ahora transferidas a las nuevas instituciones internacionales, por lo que el sometimiento previo por parte de la Unión Sudafricana a la Corte Permanente de Justicia, se entendía ahora hecho a la nueva Corte Internacional de Justicia.

Acto seguido, la Corte reconoció la existencia de un *deber sagrado de civilización* que incumbía tanto a la Organización de las Naciones Unidas —en tanto que comunidad internacional organizada—, como a cualquiera de sus Estados miembros, sin necesidad de tener que probar la existencia de una lesión a un derecho subjetivo o a un interés propio, de ahí que fuera válido que Etiopía y Liberia demandaran a la Unión Sudafricana, en defensa de seres humanos que no eran sus propios ciudadanos.

Y por último, la Corte dijo que los términos del artículo 7º del Mandato eran lo suficientemente claros para comprender el conflicto planteado por Etiopía y Liberia; que esta disposición se refería a toda controversia, cualquiera que fuera, relativa a cualquier disposición del Mandato; por lo que a juicio de la Corte, el citado artículo 7º del Mandato atribuía a todos los antiguos miembros de la Sociedad de Naciones y hoy miembros de las Naciones Unidas, el derecho de invocar la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia en contra de un mandatario.

De esta manera, en una resolución dividida que se obtuvo por apenas ocho votos a favor y siete en contra, la Corte resolvió que sí tenía jurisdicción para conocer sobre el fondo del asunto.²⁸

Algunas de estas afirmaciones del Tribunal, fueron después desarrolladas por el célebre Juez Philip C. Jessup en una opinión separada que a la postre, se convirtió en un documento fundamental dentro de la historia de la Corte Internacional de Justicia. En esencia, el juez norteamericano sostuvo que, para ese entonces, el Derecho internacional ya había reconocido la posibilidad de que los Estados defendieran intereses que no afectasen únicamente sus intereses financieros, económicos o materiales; que los Estados sí tienen derecho a interesarse por las consideraciones humanitarias del orden general y de promover judicialmente en contra de las atrocidades que afectan a los seres humanos de otros países, y que ello, podía hacerse con independencia de que los actos demandados incidieran o no en sus propios súbditos o en sus propios intereses.

Esta resolución dio fin a la primera fase del proceso y abrió la segunda, durante la cual, se suponía que la Corte iba a tomar una decisión sobre el fondo de la disputa. Sin embargo, esto nunca sucedió.

28 International Court of Justice, *South West Africa Cases*, Preliminary Objections, 21 de diciembre de 1962, p. 347 en <http://www.icj-cij.org/docket/files/46/4887.pdf> (consultada el 1 de octubre de 2010).

Debido a la enorme polémica suscitada durante la discusión de la primera resolución, el asunto se dejó en receso por varios años, y no fue sino hasta el 18 de julio de 1966, en que se dictó una segunda y última sentencia.

En esta segunda ocasión, la Corte puso nuevamente a discusión cuestiones relativas a la procedencia del caso; esto es, aunque en teoría el tema de la procedencia del asunto ya había sido resuelto en 1962, la Corte decidió que lo que se había resuelto era la *situación legal* de los demandantes, pero no el problema del *interés legal* de los demandantes, lo que a su juicio debía ser solucionado previamente al conocimiento del fondo del asunto.

Así, la Corte señaló en su segunda sentencia que, de acuerdo con el estatuto de la Sociedad de Naciones, los Estados miembro no eran parte en los acuerdos de Mandato, sino que simplemente tenían derecho de participar en la buena ejecución del Mandato conforme a la misión sagrada de civilización, de la manera colectiva e institucional que correspondía a su carácter de miembros de la Sociedad de Naciones. En virtud de ello, a juicio de la Corte los demandantes no poseían propiamente un derecho individual para demandar a un mandatario en la época en la que la Sociedad de Naciones existía, pues jurídicamente no eran "partes" en el acuerdo de Mandato, y si en ese entonces no tenían ningún derecho de acción respecto de dicho acuerdo, ningún principio o derecho podrían tener ahora, que la Sociedad de Naciones ya estaba disuelta.

De igual manera, la Corte señaló que tampoco era posible fundar la reclamación de los demandantes en los principios generales del Derecho internacional, pues ni las *Consideraciones Elementales de Humanidad* creadas jurisprudencialmente por la propia Corte, ni la *misión sagrada de civilización* a que obligaba el acuerdo de Mandato, eran suficientes para fundamentar la procedencia de la pretendida acción promovida por Etiopía y Liberia o, en general, para hacer nacer derechos u obligaciones jurídicas, pues sólo se trataba de principios de carácter moral, y si bien el derecho tenía que responder a necesidades sociales, ello siempre debía ser dentro del marco jurídico y dentro de los límites del Derecho.

Por último, la Corte se detuvo a precisar que lo que pretendían Etiopía y Liberia, se asemejaba mucho a una *actio popularis*, y señaló que si bien era posible que ciertos sistemas de Derecho nacional reconocieran esa institución procesal, el Derecho internacional no la reconocía.

La Corte concluyó así, que las demandas de Etiopía y Liberia resultaban improcedentes, razón por la cual ordenó que fueran desechadas.

La nueva decisión del 18 de julio de 1966 por la que la Corte se negó a conocer del fondo del asunto planteado por Etiopía y Liberia provocó una fuerte reacción en todo el mundo de la que hizo eco, pocos meses después, la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Pese al sorpresivo cambio de criterio de la Corte, el **Caso del Sudoeste de África** ha sido reconocido como la decisión internacional que abrió el debate para acabar con el *Sistema de Mandatos* de la ONU y la abolición del régimen del *Apartheid*. Este caso está relacionado con los principios de *Igualdad* entre los *Seres Humanos* y *No Discriminación* que hoy, son universalmente aceptados.

En el mes de octubre de ese mismo año la Asamblea, reunida en su sesión anual ordinaria en Nueva York, se pronunció en el sentido de que la administración del territorio del Sudoeste de África por parte de la Unión Sudafricana, hoy Sudáfrica, había sido llevada a cabo de manera contraria en primer lugar, al Mandato que le fue otorgado por la Sociedad de Naciones; en segundo, a la Carta de las Naciones Unidas, y en tercero, a la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Con base en ello, la Asamblea General declaró que Sudáfrica había incumplido con sus obligaciones relativas a la administración del territorio bajo mandato y que asimismo, no había asegurado el bienestar moral y material de los habitantes del territorio del Sudoeste de África y que, debido a ello, se debía dar por terminado el Mandato que le había sido conferido sobre dicho territorio.²⁹

Ahora bien, para entender el cambio de criterio de la Corte entre el primer fallo y el segundo, es importante comprender, primero, que los principios que se encontraban sujetos a debate, esto es, el *Principio de Igualdad entre los Seres Humanos* y el *Principio de No Discriminación*, en la época en que la Corte tuvo que resolver este asunto, únicamente estaban mencionados en tres instrumentos internacionales, uno que entonces no era propiamente vinculante: la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948,³⁰ y otros dos que no se refieren específicamente a

29 Resolución 2145 (XXI) de la Asamblea General de Naciones Unidas, del 27 de octubre de 1966, citada por: Carlos de Ory Arriaga; *op. cit.*, p. 38.

30 Los artículos primero y segundo de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, son los que protegen la igualdad y la no discriminación: "Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros". "Artículo 2. (1) Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. (2) Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo, o sometido a cualquier otra limitación de soberanía".

derechos humanos: la Carta de las Naciones Unidas y el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (Artículo 38).

En esa época no existían todavía tratados internacionales en materia de derechos humanos que establecieran expresamente esos principios, pues el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que sí los consignan expresamente, fueron suscritos cinco meses después de que la Corte emitió su fallo final.³¹

La otra razón del cambio de criterio se explica por la integración del tribunal. Durante la discusión del primer fallo (1962), la Corte se integró por 15 jueces, 13 permanentes y dos *ad hoc*.³² De ellos, votaron a favor del fallo los jueces de Panamá, Egipto, Argentina, China, URSS, Perú, USA y Nigeria, y en contra, los jueces de Polonia (presidente), Francia, Grecia, Australia, Reino Unido, Italia y Sudáfrica. En términos generales, votaron a favor los jueces provenientes de países que no tenían un pasado de colonización, y asimismo, los juzgadores que tenían una visión menos formalista del Derecho y que pensaban que sí era posible aplicar ciertos principios generales en la resolución de los casos, aun cuando todavía no se encontrasen consignados en una norma expresa.

Sin embargo, para cuando se dictó la segunda resolución (1966), el número de jueces se había reducido a 14, y además, la composición y la presidencia del Tribunal también habían cambiado. En esta segunda ocasión, la votación quedó empatada, pues votaron a favor de la procedencia del asunto los jueces de China, Rusia, USA, México, Senegal, Nigeria, Japón, y en contra, los jueces de Australia (presidente), Polonia, Grecia, Reino Unido, Italia, Sudáfrica, Francia. Ante ese escenario de empate, el presidente de la Corte, el juez Spender, quien durante la primera fase del fallo se había opuesto a la admisión del caso, aplicó el segundo párrafo del artículo 55 del Estatuto de la Corte que le confiere al presidente la facultad de romper los empates con su voto de calidad³³ y debido a ello, finalmente se decidió que los asuntos acumulados fuesen desechados.

31 *Shiv RS Bedi; "The Development of Human Rights Law..."*, p. 112.

32 1) juez Winarski de Polonia, Presidente; 2) juez Basdevant de Francia; 3) juez Spiropoulos de Grecia; 4) juez Spender de Australia; 5) juez Fitzmaurice de Reino Unido; 6) juez Morelli de Italia; 7) juez Ad Hoc Van Wyk de Sudáfrica; 8) juez Alfaro de Panamá; 9) juez Badawi de Egipto; 10) juez Moreno Quintana de Argentina; 11) juez Wellington Koo de China; 12) juez Koretzky de la URSS; 13) juez Bustamante y Rivero de Perú; 14) juez Jessup de Estados Unidos y 15) juez *Ad Hoc* Mbanfeo de Nigeria. *Cfr. Shiv RS Bedi; Opus cit.*, p. 117.

33 "Artículo 55. 1. Todas las decisiones de la Corte se tomarán por mayoría de votos de los magistrados presentes. 2. En caso de empate, decidirá el voto del Presidente o del magistrado que lo reemplace".

Afortunadamente, el 17 de junio de 1991 el régimen del *Apartheid* fue legalmente abolido en la República de Sudáfrica y que hoy en día, los Principios de *Igualdad entre los Seres Humanos y de No Discriminación*, son universalmente aceptados y forman parte de la costumbre reiteradamente reconocida por el Derecho internacional.³⁴

Este caso ocupó a la Corte por cinco años y ocho meses, y fue quizá el fallo más controversial que este tribunal internacional ha dictado en toda su historia.³⁵

El caso de la *Barcelona Traction (Bélgica vs. España, 1968)*

La *Barcelona Traction, Light and Power Company, Ltd.* fue una sociedad anónima que se constituyó en 1911 en Toronto, Canadá, lugar donde tenía su oficina principal. Si bien se constituyó en Canadá, en realidad pretendía operar en España, a través de una empresa subsidiaria cuyo objeto era dedicarse a la producción y distribución de energía eléctrica en Cataluña.



Título representativo de acciones de la *Barcelona Traction, Light and Power, Company, Ltd.*

34 *Idem*, pp. 155 y 156.

35 Shivi Bedi; "The Development of Human Rights Law...", p. 150. Carlos de Ory, por su parte, sostiene que "Ningún asunto ha ocupado a la Corte Internacional de Justicia tantas veces y de manera tan intensa como la cuestión del Sudoeste Africano, la actual Namibia, en relación con la cual el Tribunal ha hecho públicas hasta la fecha cuatro opiniones consultivas, dos sentencias y varias providencias". Carlos de Ory Arriaga; *op. cit.*, p. 94.

Después de la Primera Guerra Mundial, gran parte de su capital accionario fue adquirido por empresarios de nacionalidad belga que residían en España, quienes veían en la generación de energía, un negocio lucrativo, sobre todo en Cataluña. Pero la inversión no les redituó. Pronto, la compañía fue declarada en bancarrota por el gobierno español y los bienes de la empresa subsidiaria con sede en España, fueron embargados. Seguidamente, el gobierno de España creó nuevas acciones, y éstas fueron adjudicadas en subasta pública a una nueva sociedad de nacionalidad española llamada Fuerzas Eléctricas de Cataluña, S.A.³⁶

En 1958, a raíz de la adjudicación de las acciones, Bélgica presentó ante la Corte Internacional de Justicia una demanda en contra de España.

A pesar de tratarse de un juicio en el que se discutían cuestiones mercantiles, el Caso de la Barcelona Traction generó una de las aportaciones judiciales más importantes a los derechos humanos: su característica de ser *erga omnes*, esto es, de ser aplicables a todos y frente a todos, lo que a la postre dio lugar al *Principio de Universalidad de los Derechos Humanos*.

Bélgica argumentaba que los actos del gobierno español consistentes en la declaración de bancarrota, liquidación de la sociedad y embargo de sus bienes, implicaban una expropiación encubierta y que por tanto, eran contrarios al Derecho internacional. Afirmaba asimismo, que España era responsable de los daños ocasionados a los accionistas belgas y que por ello, se encontraba obligada a restituir los bienes embargados a los accionistas, o bien, a pagarles una compensación justa.

Bélgica se desistió de esta demanda en 1961, con la intención de intentar resolver la controversia con España mediante negociaciones y charlas diplomáticas. Pero en junio de 1962, tras el fracaso de las negociaciones, Bélgica presentó una segunda demanda en contra de España, más o menos en los mismos términos que la primera.

España hizo valer cuatro excepciones preliminares en contra de la demanda belga. La tercera de estas excepciones —que fue la más importante y que se resolvió junto con el fondo del asunto— objetaba la capacidad de Bélgica para presentar la de-

36 Sobre este caso ver: Alona E. Evans; "Case concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium vs. Spain), Second Phase", *American Journal of International Law*, Vol. 64, No. 3, Junio 1970, pp. 653 a 693; HIGGINS, Rosalyn; *Aspects of the case concerning the Barcelona Traction Light and Power Company, Ltd.*, *Virginia Journal of International Law*, Vol. 11, 1970-71, pp. 327 a 343; Richard B. Lillich; "Two Perspectives on the Barcelona Traction Case", *American Journal of International Law*, Vol. 65, No. 3, julio 1971, pp. 522 a 532; Carlos de Ory Arriaga; *op. cit.*, pp. 109 a 116. Ver también: *Barcelona Traction, Light and Power Company Limited (New Application: 1962), Application of 19 June 1962*, ICJ Reports, pp. 2 – 30, en: <http://www.icj-cij.org>

manda, ya que a juicio del Estado español, los perjuicios se habían causado a una persona jurídica de nacionalidad canadiense, y no a ciudadanos de nacionalidad belga.

Es importante señalar que Canadá se rehusó en todo momento a comparecer al juicio pues, a pesar de que la sociedad era de nacionalidad canadiense, Canadá carecía de interés en el negocio de energía eléctrica en Cataluña.

El tema central de la disputa consistió por tanto, en decidir si Bélgica tenía o no derecho para solicitar la protección diplomática frente a los actos realizados por España, en contra de personas de nacionalidad belga que eran accionistas de una sociedad de nacionalidad canadiense.

En su sentencia del 5 de febrero de 1970, la Corte inició sus razonamientos señalando que si bien los Estados asumían ciertas obligaciones frente a los inversionistas extranjeros, ya fuesen personas físicas o jurídicas, estas obligaciones no eran absolutas ni sin reserva, sino que había que distinguir entre las obligaciones de *importancia capital* y aquellas otras que derivan de la protección diplomática en favor de los inversionistas extranjeros.

Las primeras obligaciones resultan del Derecho internacional convencional y no convencional, y abarcan, por ejemplo, la prohibición de actos de agresión y de genocidio, así como los principios y reglas relativos a los derechos fundamentales de la persona humana, incluida la protección contra la práctica de la esclavitud y la discriminación racial. La Corte señaló que estas obligaciones, por su propia naturaleza, conciernen a todos los Estados, habida cuenta de la importancia de los derechos en juego. En esa medida, puede considerarse que todos los Estados poseen un interés jurídico en que estos derechos sean protegidos, y que su cumplimiento puede ser reclamado por toda la comunidad internacional en su conjunto, o de manera individual por cualquier Estado, lo que implica que se trata de derechos *erga omnes*.

Las obligaciones cuyo respeto asegura la protección diplomática, en cambio, no tienen la misma envergadura y, por lo tanto, sólo pueden ser reclamadas por el Estado del cual es nacional el inversionista.

En esa medida, aunque la Corte reconoció que los accionistas belgas eran quienes sufrían, en último término, el daño infringido a la sociedad canadiense, el Tribunal precisó que no se trataba de la transgresión a derechos *erga omnes*, y que toda vez que la afectada era una persona jurídica de nacionalidad canadiense (que contaba con una personalidad jurídica independiente de los socios), sólo Canadá contaba con capacidad procesal jurídica para ejercer la protección diplomática en favor de la *Barcelona Traction*.

En consecuencia, por 15 votos a favor y solo uno en contra (del juez Morelli, de nacionalidad belga), la Corte desestimó las pretensiones de Bélgica.

Fue así que en julio de 1974, la empresa y sus activos fueron vendidos judicialmente bajo la supervisión del Tribunal Supremo de Ontario y, en agosto de 1974, la compañía fue cancelada en el listado de la Bolsa de Londres.

Las diferencias con la sentencia pronunciada sólo cuatro años antes en el Caso del Sudoeste de África no pueden ser mayores: a partir de este momento, se definió con toda claridad que existen ciertos derechos que, por su magnitud y su trascendencia, son *erga omnes*, y que en caso de que sean transgredidos, todos los Estados poseen interés jurídico y/o legitimación activa para reclamar su cumplimiento, con independencia de que las víctimas sean nacionales suyos o no.

Esta sentencia de la Corte Internacional de Justicia, pese a que no versaba sobre un tema propiamente de derechos humanos, creó un principio de capital importancia que constituye un parteaguas en el desarrollo de estos derechos, y sin duda alguna, un paso fundamental en su protección universal.

La construcción del concepto de los derechos *erga omnes* se ha convertido desde entonces, en una cita cotidiana tanto en la doctrina, como en la jurisprudencia nacional e internacional.

El caso de los Diplomáticos de Estados Unidos en Teherán (Estados Unidos vs. Irán, 1980)

Los hechos que dieron lugar a este asunto tuvieron como antecedente los acontecimientos originados por la caída del Sha Mohammad Reza Pahlevi, y el establecimiento del régimen teocrático del Ayatollah Jomeini en Irán.

El 4 de noviembre de 1979, en el curso de una manifestación convocada con el propósito de reclamar la extradición del Sha Reza Pahlevi a Irán, quien para entonces había huido de su país con rumbo a Estados Unidos, un grupo armado compuesto por varios centenares de manifestantes, principalmente estudiantes, irrumpió en la Embajada norteamericana en Teherán, se introdujo violentamente en las instalaciones diplomáticas y tomó a 52 personas como rehenes: 28 agentes diplomáticos; 20 miembros del personal administrativo y técnico de la embajada, y dos hombres de negocios norteamericanos. Aunado a ello, otros tres diplomáticos norteamericanos fueron detenidos en la sede del Ministerio de Asuntos Exteriores de Irán en circunstancias muy poco claras y, además, los consulados norteamericanos de Tabriz y Chirac fueron también asaltados.

La irrupción violenta en las sedes diplomáticas norteamericanas y la toma de rehenes, provocó la inmediata reacción del gobierno norteamericano, el que solicitó la intervención del gobierno iraní en los hechos. Sin embargo, y pese a las numerosas

llamadas hechas al Ministerio de Asuntos Exteriores iraní, tanto desde los Estados Unidos, como desde la propia embajada, las autoridades iraníes no intervinieron y, sobre todo, no hicieron absolutamente nada para impedir el secuestro de los rehenes.

Después de acudir al Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, el gobierno norteamericano presentó una demanda ante la Corte Internacional de Justicia en contra de Irán, en la que pidió al Tribunal someter a juicio a este país y declarar que había transgredido de manera abierta sus obligaciones internacionales en materia de protección diplomática, tanto respecto de los bienes de la embajada y consulados, como respecto de personas que ahí se encontraban, es decir, que había violado el principio de inmunidad e inviolabilidad diplomática del que gozan tanto las personas como los recintos diplomáticos.

La jurisprudencia establecida por la Corte Internacional de Justicia en el **Caso de los Diplomáticos de Estados Unidos en Teherán** es de fundamental importancia, pues convirtió a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, originalmente concebida como una simple aspiración internacional, en referente jurídico clave de todo el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, así como en el marco de interpretación de la Carta de las Naciones Unidas, en materia de derechos humanos.

Estados Unidos manifestó además, que los rehenes, tras ser secuestrados, habían sido vendados de los ojos, maniatados y aislados, y que en su cautiverio, constantemente sufrían amenazas de que serían sometidos a juicios sumarios y condenados a muerte; esto es, habían sido detenidos arbitrariamente, y estaban siendo objeto de discriminación y de tratos crueles, inhumanos y degradantes; en esa medida, Estados Unidos señaló que Irán se hallaba obligado a liberar de inmediato a todos los nacionales norteamericanos detenidos y a asegurar que éstos pudieran abandonar el país de forma segura, además de entregar a las autoridades iraníes competentes a las personas responsables de dichos ilícitos, para ser sometidas a proceso.³⁷

Junto con su demanda, Estados Unidos solicitó la indicación de medidas provisionales y, en particular, solicitó la liberación inmediata de los nacionales norteamericanos detenidos, así como la devolución de los edificios y mobiliario de la embajada y de los consulados.

Irán no se presentó al juicio de manera formal, por lo que prácticamente todo el proceso se desarrolló sin su comparecencia. No obstante, el 9 de diciembre de 1979, es decir, un día antes de que las audiencias públicas tuvieran lugar, el gobierno de

37 Sobre este caso ver: OELLERS-FRAHM, Karin; *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran case*, en: *Encyclopedia of Public International Law (EPIL)*, Max Planck Institute, Heidelberg 1982, Vol. 2, pp. 282 y ss. Asimismo ver: DE ORY ARRIAGA, Carlos; *op. cit.*; pp. 45 a 52.

Irán hizo llegar a la Corte un telegrama en el que, tras expresar sus respetos, sostuvo que la Corte no podía y no debía conocer del asunto, ya que la retención de los rehenes de la embajada no representaba sino un aspecto marginal y secundario de un problema mucho más amplio, del cual no podía separarse, y que comprendía, entre otras cosas, más de 25 años de interferencia norteamericana en los asuntos internos de Irán, la explotación de los recursos naturales del país y múltiples crímenes perpetrados contra el pueblo iraní, en clara violación al Derecho internacional.

El 15 de diciembre de 1979, la Corte concedió al demandante las medidas provisionales solicitadas, ordenó a Irán desocupar la embajada y los consulados ocupados y mandó liberar de inmediato a los rehenes retenidos.

Aunado a ello, en esta resolución intermedia la Corte dio contestación a la objeción iraní precisando que, cualquiera que fuera la magnitud e importancia de las injusticias atribuidas a los Estados Unidos, la invasión de la embajada y de los consulados, así como la detención de seres humanos como rehenes, no podían ser considerados como algo secundario o de carácter marginal; en ese sentido, señaló que una controversia que afectaba edificios diplomáticos y consulares, además de personas protegidas internacionalmente, era una cuestión que, por su propia naturaleza, sí entraba en la competencia de la Corte. Además, precisó que el propio gobierno de Irán se había privado, por voluntad propia, de la oportunidad de desarrollar sus argumentos ante la Corte, e incluso, de presentar él mismo una demanda en contra de los Estados Unidos.

Por último, la Corte aprovechó esta primera resolución para recalcar la importancia de respetar el principio general de la inviolabilidad del personal diplomático y de las embajadas y consulados, como requisito fundamental de las relaciones entre los Estados, precisando que este principio se ha observado a lo largo de la historia en todas las naciones, y en todos los credos y culturas.

Pese a la indicación de medidas provisionales por parte de la Corte, los rehenes no fueron liberados. Entonces el presidente Carter aprobó una misión secreta de rescate en territorio iraní a la que se denominó *Eagle Claw* (Garra de Águila). Esta operación estuvo dirigida por el coronel Charles Alvin Beckwith de las fuerzas especiales norteamericanas y contó con la participación de más de 130 *marines* norteamericanos. Era una operación de gran escala que, pese a todo, fue un completo fracaso. Uno de los helicópteros enviados a la misión chocó y otros tres tuvieron desperfectos mecánicos. Murieron ocho militares y tres resultaron heridos. Y finalmente, los rehenes continuaron retenidos.³⁸

En el juicio, Estados Unidos invocó como fundamento de sus derechos las Convenciones de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y Consulares de 1961; la Convención para la Prevención y el Castigo de los Crímenes contra las Personas

Internacionalmente Protegidas, incluidos los agentes diplomáticos de 1973; así como el Tratado bilateral de Amistad, Comercio y Derechos Consulares suscrito entre ambos países en 1955.

La invocación del Tratado de Amistad y Comercio, en relación con la situación de los dos empresarios norteamericanos que carecían del estatus diplomático, permitió al Tribunal llevar a cabo la afirmación más decisiva de este caso y sentar uno de los principios más importantes sobre la protección de los derechos humanos en el mundo y el valor jurídico de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La Corte, presidida en ese entonces por el juez británico Sir Humphrey Waldock, quien antes había sido presidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, dictó sentencia el 24 de mayo de 1980.

En su sentencia, la Corte señaló que, en virtud del Tratado bilateral de Amistad, entonces en vigor entre ambos países, Irán se había obligado a asegurar a los nacionales norteamericanos, esto es, a cualquier ciudadano norteamericano que residiera en territorio iraní, “la protección y seguridad más constantes”.

Con base en ello, la Corte argumentó que estas obligaciones convencionales implicaban, como mínimo, el respeto a los estándares internacionales existentes en materia de protección a los extranjeros, así como los estándares en materia de protección de derechos humanos que derivaban tanto de la Carta de las Naciones Unidas, como de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En este importante fallo, la Corte señaló que la conducta iraní durante el ataque y detención de los ciudadanos norteamericanos sin estatus diplomático, había implicado la violación a este acuerdo internacional que, además de las obligaciones que resultan del Derecho internacional general, exigía que cada parte asegurase en su territorio de manera constante, la protección y seguridad de los súbditos de la otra. Asimismo, manifestó que privar abusivamente de la libertad a seres humanos y someterles a condiciones penosas y a coacción física, es manifiestamente incompatible con los *Principios de la Carta de las Naciones Unidas* y con los *principios fundamentales enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos*. En ese sentido, la Corte señaló que la obligación de respetar los derechos humanos de las personas se encuentra su fundamento, incluso, en el *Derecho internacional general*.

38 Hay que decir que, durante la toma de las instalaciones norteamericanas, seis diplomáticos norteamericanos lograron escapar de la embajada y fueron acogidos por el embajador de Canadá y su esposa en la residencia oficial canadiense. Ahí permanecieron escondidos por varias semanas. Estos seis diplomáticos sí pudieron ser rescatados por el gobierno norteamericano, pero con un plan diverso al *Eagle Claw*, que incluyó la simulación del rodaje de una película americana en territorio iraní. Más información en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/10/121011_cia_hollywood_operacion_argo_affleck_vp (consultada el 20 de enero del 2017).

En consecuencia, la Corte concluyó que las violaciones sucesivas y continuadas por parte de Irán a las obligaciones que le incumbían en virtud del Tratado de Amistad, Comercio y Derechos Consulares de 1955, así como a las reglas de *Derecho internacional general* en la materia, reiteradas por una larga práctica internacional, comprometían su responsabilidad frente a los Estados Unidos.

La referencia de la Corte Internacional de Justicia a los *Principios de la Carta* y a los *principios fundamentales enunciados en la Declaración*, en el contexto de las obligaciones que tiene un país de acuerdo con el *Derecho internacional general*, permite confirmar la evolución que tuvo entonces el Derecho internacional de los derechos humanos; sobre todo si se toma como parámetro la resolución que tuvo el Caso del Sudoeste de África.

Así, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, originalmente proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas como un mero ideal al que todos los pueblos y naciones debían aspirar, comenzó a transformarse en una especie de “interpretación auténtica” de la Carta de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, a más de un elemento clave en la estructura del Derecho internacional contemporáneo. En ese sentido, la afirmación de la Corte respecto del valor jurídico de la Declaración, que le asigna un cierto carácter vinculante y el estatus jurídico suficiente como para justificar su invocación para argumentar la violación a los derechos humanos de los nacionales de cualquier Estado, resulta trascendental.³⁹

Hay que señalar que la Corte no dejó de expresar en su sentencia la preocupación que le infundía la incursión norteamericana en Irán derivada a la Operación *Eagle Claw*, respecto de lo cual, señaló que aun cuando no había sido llamada a pronunciarse sobre la licitud o ilicitud de la cuestión, como tampoco sobre las responsabilidades que podrían derivar de ello, se sentía obligada a hacer notar que cualesquiera que hubieran sido los motivos, una operación del gobierno norteamericano emprendida en esas circunstancias, es decir, de manera unilateral y sin la previa aprobación de los organismos internacionales competentes, perjudicaba las relaciones internacionales y generaba tensiones innecesarias, por lo que era inaceptable.

39 BEDI, Shiv RS; *op. cit.*, p. 165.

"All the News That's Fit to Print"

The New York Times

LATE CITY EDITION

NEW YORK, WEDNESDAY, JANUARY 21, 1981

REAGAN TAKES OATH AS 40TH PRESIDENT; PROMISES AN 'ERA OF NATIONAL RENEWAL'

MINUTES LATER, 52 U.S. HOSTAGES IN IRAN FLY TO FREEDOM AFTER 444-DAY ORDEAL

ALIVE, WELL AND FREE?
Captives Taken to Algiers and Then Germany — Final Pact Complex

Teheran Captors Call Out Insults As the 52 Leave

FREEZE SET ON HIRING
California Stresses Need to Restrict Government and Busy Economy



11:57 A.M. Ronald Reagan being sworn in as 40th President by Chief Justice Warren E. Burger. Nancy Reagan held the Bible and Senator Mark O. Hatfield witnessed the ceremony.

Portada de *The New York Times* de la época. El titular dice: "Reagan toma el juramento como 40º presidente; promete una «Era de Renovación Nacional». Minutos más tarde; 52 rehenes estadounidenses en Irán vuelan a la libertad después de un calvario de 444 días".

Por último, cabe decir que, pese a la sentencia de la Corte Internacional de Justicia, el secuestro de los últimos rehenes se prolongó hasta el 20 de enero de 1981, es decir, por más de un año.

Tras su liberación, los rehenes fueron enviados a la base aérea norteamericana con sede en Frankfurt, Alemania, donde fueron recibidos por el entonces ya expresidente Jimmy Carter (como emisario de la nueva administración de Ronald Reagan), y desde allí, tomaron un segundo vuelo a Washington D.C., en donde fueron recibidos como héroes.

El caso de las actividades militares y paramilitares contra Nicaragua (Nicaragua vs. Estados Unidos, 1986)

El 9 de abril de 1984, Nicaragua interpuso una demanda ante la Corte Internacional de Justicia en la que acusó a los Estados Unidos de América de usar la fuerza militar en su contra e intervenir en sus asuntos internos, violando con ello su soberanía, su integridad territorial y su independencia política.



La Contra nicaragüense apoyada por el gobierno norteamericano.

Nicaragua alegaba que Estados Unidos, al reclutar, adiestrar, armar, equipar, financiar, aprovisionar y al incitar, sostener, ayudar y dirigir actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua, había violado la Carta de las Naciones Unidas y la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), así como la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados en caso de Guerra Civil. Además, sostuvo que al atacar a Nicaragua por tierra, mar y aire, llevar a cabo incursiones en su mar territorial, violar su espacio aéreo, tratar de coaccionarla, intervenir en sus asuntos internos, infringir la libertad del altamar de Nicaragua e interrumpir

el comercio pacífico, y matar, herir y secuestrar a ciudadanos nicaragüenses, había violado las obligaciones que derivan a su cargo del Derecho internacional, tanto general como consuetudinario.

Asimismo, acusó específicamente a la agencia gubernamental norteamericana *Central Intelligence Agency* (CIA), de producir y distribuir entre las fuerzas de oposición al gobierno, es decir, la Contra,⁴⁰ un texto impreso denominado *Manual de Operaciones Psicológicas en la Guerra de Guerrilla*, en el que se animaba a ésta a llevar a cabo diversos actos violentos en contra de la población civil, tales como asesinatos y secuestros. Todas estas violaciones, de acuerdo con el Estado demandante, estaban destinadas a intimidar al gobierno de Nicaragua y a intervenir en sus asuntos internos.

Nicaragua solicitó así, que Estados Unidos pusiera fin a todas las actividades de adiestramiento, suministro de armas y municiones, financiación, apoyo logístico, asistencia, dirección y cualquier otra forma de apoyo a cualquier individuo, grupo, organización, movimiento o nación implicado en actividades militares o paramilitares en Nicaragua, y que reparara los daños infringidos a las personas, propiedades y economía nicaragüense provocadas por las violaciones referidas. De igual manera, junto con su demanda solicitó a la Corte la indicación de medidas provisionales.⁴¹

Para defenderse, Estados Unidos acusó al gobierno de Nicaragua de violar los derechos humanos de sus propios ciudadanos, dentro del territorio nicaragüense y, en esencia, alegó que esa era la razón por la que había hecho uso de la fuerza armada en su contra.

Asimismo, respecto de la jurisdicción de la Corte, manifestó que Nicaragua no había depositado el documento de ratificación (Protocolo de Firmas) del Estatuto de la Corte Permanente Internacional (antecesora de la Corte Internacional de Justicia) y que, debido a ello, no había aceptado la jurisdicción de la actual Corte Internacional de Justicia, por lo que solicitó que se pusiera fin a todas las actuaciones y que, incluso, se eliminara el asunto del registro oficial de la Corte.

40 Acortamiento de contrarrevolucionarios o contrarrevolución. Grupo de insurgentes opuestos al gobierno del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), en el poder en Nicaragua desde 1979. Se calcula que para 1987, la Contra contaba con más de 17,000 combatientes.

41 Sobre este caso consultar: James Richard Crawford; "Military Activities Against Nicaragua Case (Nicaragua vs. United States of America)", en: *Encyclopedia of Public International Law (EPIL)*, Max Planck Institute, Heidelberg 2008, Vol. III, pp. 371 y ss.; Richard N. Kiyahuka; "The International Human Rights Implications of the ICJ Decision in Nicaragua vs. United States", *Nordic Journal of International Law*, 1988, Vol. 57, pp. 470 y ss.; Leigh Monroe; "Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua vs. United States of America), Judgment of 27 June 1986", *American Journal of International Law*, 1987, Vol. 81, pp. 206 y ss.; Carlos de Ory Arriaga, *op. cit.*, pp. 69 a 74., e International Court of Justice; *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua case (Nicaragua vs. USA)*; Application instituting proceedings of 9 April 1984, ICJ Reports, 1984, p 2 a 10.

Por último, en relación con la petición de medidas provisionales, señaló en primer lugar, que ello causaría un daño irreparable a los intereses de terceros Estados, en particular, a Costa Rica, a Honduras y a El Salvador, y que dichas naciones debían considerarse también partes dentro de este procedimiento. En segundo término, manifestó que la concesión de dichas medidas causaría un daño grave al proceso de negociaciones que en ese momento se llevaba a cabo en la Isla de Contadora, en Panamá, y por último, adujo que al tratarse esta controversia de un litigio que ponía en peligro la paz y la seguridad internacionales, su resolución correspondía al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y no a la Corte.

Contrario a lo esperado por el Estado demandado, el 10 de mayo de 1984 la Corte indicó las medidas provisionales que le fueron solicitadas, ordenando el cese de todas las actividades hostiles que Estados Unidos llevaba a cabo en contra de Nicaragua.

Asimismo, el 27 de junio de 1986 la Corte dictó su sentencia definitiva condenando a los Estados Unidos de Norteamérica.

El Caso de las Actividades Militares y Paramilitares contra Nicaragua ejemplifica cómo puede emplearse la justicia internacional para defender países menos poderosos, de los intereses de las grandes potencias. Este caso precisó que la protección y defensa internacional de los derechos humanos, le corresponde única y exclusivamente, a los organismos internacionales multilaterales, y sobre todo, a los creados *ex professo*, de manera que ningún país, por más poderoso que sea, puede invadir legítimamente a otro, con el pretexto de estar defendiendo derechos humanos.

En su fallo final, después de aclarar lo relativo a la procedencia del asunto y a sus facultades para conocer del caso, la Corte precisó que las violaciones, reales o conjeturadas, a los derechos humanos cometidas por un Estado en contra de sus nacionales, no pueden ser usadas como pretexto por otro Estado para justificar el uso de la fuerza en contra del primero.

La Corte precisó que los únicos mecanismos legítimos para la protección de los derechos humanos son los que derivan de los instrumentos legales relativos a los derechos humanos, clarificando con ello que un Estado en particular y de manera individual, no cuenta con autoridad para juzgar sobre la situación de los derechos humanos en otro Estado, y mucho menos, para tomar acciones al respecto.

Por último, el tribunal dijo que el gobierno de Nicaragua había ratificado varios tratados internacionales sobre derechos humanos; había invitado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a visitar el país, y se había comprometido con la OEA y con otros organismos internacionales facultados para monitorear la observancia de los derechos humanos en Nicaragua, a respetar puntualmen-

te dichos derechos en favor de sus ciudadanos. En ese sentido, a los ojos de la Corte, Nicaragua ya estaba tomando medidas para proteger los derechos fundamentales dentro de su territorio.

Ante el argumento del demandado de que el uso de la fuerza en Nicaragua estaba justificado por su derecho a la autodefensa, la Corte señaló que la autodefensa sólo procedía como respuesta a un ataque militar previo, lo que no había ocurrido en el caso.

Asimismo, la Corte precisó que ningún Estado o grupo de Estados puede, sin ser parte de una decisión tomada por un mecanismo internacional de protección a los derechos humanos establecido por un instrumento legal vigente, usar la fuerza para lograr que otro Estado observe y respete los derechos humanos en su propio territorio. Es decir, incluso si Nicaragua fuese responsable de las violaciones a los derechos humanos que le atribuían los Estados Unidos, únicamente los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos están legitimados para llevar a cabo acciones de protección de dichos derechos.

Por último, respecto del argumento de los Estados Unidos relativo a que se justificaba la utilización de la fuerza contra Nicaragua, porque esta nación había tomado “medidas significantes hacia el establecimiento de una dictadura comunista totalitaria”, la Corte sentenció que la adherencia de un gobierno a alguna doctrina socioeconómica en particular, no constituía una violación al Derecho consuetudinario internacional, y que argumentar lo contrario, violaba el Principio de Soberanía de los Estados, sobre el cual está construida la totalidad del Derecho internacional.

Así, la Corte condenó en su fallo el uso de la fuerza por parte de Estados Unidos en Nicaragua y precisó que si bien Estados Unidos es libre de formar su propio criterio acerca de la situación de los derechos humanos de los ciudadanos nicaragüenses, el uso de la fuerza no es un método apropiado para vigilar, y menos para asegurar su observancia. Igualmente determinó que la protección a los derechos humanos, no es compatible con las medidas tomadas por Estados Unidos, y menos lo es la colocación de minas en los puertos, la destrucción de instalaciones petroleras, el proporcionar entrenamiento, armas, municiones, suministros, asistencia, financiación y dirección a la Contra, entre otras actividades de igual naturaleza llevadas a cabo por este país.

La Corte concluyó así que la conducta de Estados Unidos era ilegal y sobre todo, remarcó que aun cuando no había duda de que esos derechos eran universales y que todos los Estados estaban interesados en su protección y cumplimiento, la vigilancia y protección internacional de los mismos, le corresponde únicamente a las organizaciones e instituciones internacionales creadas específicamente para ello, y en los términos precisos en que lo disponen las normas jurídicas internacionales aplicables.

Se trata de un fallo que ha sido celebrado porque además de poner de manifiesto la independencia de la Corte, que no dudó en condenar a la gran potencia y principal contribuyente de la Organización de las Naciones Unidas, puso de manifiesto que ni siquiera la violación a los derechos humanos puede justificar la intervención de un país en el territorio de otro.⁴²

Conclusiones

Si bien los tribunales son, por antonomasia, órganos encargados de defender y proteger los derechos humanos, no siempre son apreciados desde esta perspectiva. Frecuentemente se minimiza su papel en la construcción de las normas, instituciones y principios protectores de los derechos humanos; empero, su rol en esta tarea siempre ha sido capital.⁴³

En los hechos, la Corte Internacional de Justicia, cuya competencia se circunscribe a dirimir las controversias que se suscitan entre las naciones del mundo, ha construido, desarrollado y otorgado contenido a algunos de los principios más importantes en materia de derechos humanos.

Esta Corte ha sido pocas veces vista como un tribunal protector de derechos humanos; sin embargo, la experiencia demuestra que cuando ha tenido ocasión, casi siempre ha aprovechado para construir un nuevo principio, una nueva regla jurisprudencial, una nueva norma destinada a proteger los derechos humanos, lo que dada la amplia jurisdicción de este tribunal, ha tenido una enorme influencia en todo el mundo.

42 Ciertamente, también se le ha criticado. En concreto, se ha dicho que en esta sentencia, la Corte no parece diferenciar las *Consideraciones Elementales de Humanidad de los Principios Generales del Derecho Humanitario*. La profesora Rosemary Abi-Saab, sin embargo, ha aclarado que de acuerdo con los razonamientos esgrimidos por la Corte, las *Consideraciones de Humanidad* deben concebirse como una base ética fundamental, aplicable en todas las circunstancias, es decir, tanto en tiempos de guerra como en tiempos de paz, en tanto que el Derecho Humanitario debe concebirse como una derivación de las *Consideraciones de Humanidad*, y aplicarse sólo durante los conflictos armados. Rosemary Abi-Saab; "Los <<principios generales>> del Derecho Humanitario según la Corte Internacional de Justicia"; *Revista Internacional de la Cruz Roja*, No. 12, julio-agosto 1987, pp. 387 a 395, específicamente p. 390.

43 Como bien lo dijo alguna vez el juez norteamericano Oliver Wendell: "The life of the law has not been logic; it has been experience" ("La vida del derecho no es lógica, la vida del derecho ha sido siempre la experiencia jurisprudencial"); HOLMES, Oliver Wendell, Jr., *The Common Law*, Little, Brown and Company, Boston 1881. Esta frase del ministro de la Suprema Corte de los Estados Unidos, que identifica al Derecho con la experiencia práctica de los tribunales, se ha convertido en el credo del realismo jurídico norteamericano. No obstante, fueron Benjamín Cardozo —otro ministro de la Suprema Corte— y Roscoe Pound —decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard— quienes consolidaron la concepción del Derecho como algo estrechamente vinculado a la realidad de la vida humana.

El objetivo de este artículo ha sido pues, rescatar el papel de la Corte Internacional de Justicia de la Organización de las Naciones Unidas como un tribunal esencial en la construcción de algunos de los principios y reglas más importantes en materia de derechos humanos; poner de manifiesto que la actividad jurisdiccional por definición, está ligada a la protección de los derechos humanos, y sobre todo, contribuir al ejercicio de las facultades en materia de política internacional que constitucionalmente tiene atribuidas el Senado de la República.

Fuentes de consulta

ABI-SAAB, Rosemary; "Los <<principios generales>> del Derecho Humanitario según la Corte Internacional de Justicia; *Revista Internacional de la Cruz Roja*, No. 12, julio-agosto 1987, pp. 387 a 395.

ANDRIEUX, Gregoire, "Declining Jurisdiction in a Future International Convention on Jurisdiction and Judgments-How Can We Benefit from Past Experiences in Conciliating the Two Doctrines of Forum Non Conveniens and Lis Pendens?"; en: *Loyola of Los Angeles International & Comparative Law Review*, Vol. 27, winter 2005, No. 1, California, pp. 323 a 369.

BASSIOUNI, M. Cherif; *Crimes against humanity: Historical evolution and contemporary application*; Cambridge University Press, New York, 2011, 845 pp.

BEDI, Shiv RS; *The Development of Human Rights Law by the Judges of the International Court of Justice*; Hart Publishing, Oxford-Portland Oregon, 2007.

BERNHARDT, Rudolf; *Corfu Chanel Case*, Encyclopedia of Public International Law (EPIL); Max Planck Institute, Heidelberg 1997, Vol. I, p. 831, y DE ORY ARRIAGA, Carlos; *Opus cit.*, pp. 61 a 64.

CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio; *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos*, Tecnos, Madrid 1995, p. 34.

CASSESE, Antonio y DELMAS-MARTY, Mireille (Eds.); *Crímenes Internacionales y Jurisdicciones Internacionales*; Tr. Horacio Pons, Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2004, 369 pp.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón y RODRÍGUEZ HUERTA, Gabriela; *El Senado de la República y las relaciones exteriores*, LIX Legislatura del Senado de la República, ITAM, Editorial Miguel Ángel Porrúa; México 2003, 285 pp.

CRAWFORD, James Richard; "Military Activities Against Nicaragua Case (Nicaragua vs. United States of America)", en: *Encyclopedia of Public International Law* (EPIL), Max Planck Institute, Heidelberg 2008, Vol. III, pp. 371 y ss.

CHETAIL, Vincent; "La contribución de la Corte Internacional de Justicia al derecho humanitario"; en: *Revista Internacional de la Cruz Roja*, CICR, junio 2003, consultable en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5uamwj.htm>

DE ORY ARRIAGA, Carlos; *La Contribución de la Corte Internacional de Justicia al Desarrollo Progresivo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*; Tesis Doctoral, Universidad de Sevilla, 1999, pp. 61 a 64 (inédita).

DUGARD, John; *The South West Africa/Namibia dispute: documents and scholarly writings on the controversy between South Africa and the United Nations*, University of California Press, California, 1973, p. 87.

EVANS, Alona E.; "Case concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium vs. Spain), Second Phase", *American Journal of International Law*, Vol. 64, No. 3, junio 1970, pp. 653 a 693

GARCÍA-ARIAS, Luis; "El primer caso ante el Tribunal Internacional de Justicia: el caso del Canal de Corfú. II. La sentencia sobre el fondo"; *Revista Española de Derecho Internacional (REDI)*, Madrid 1949, Vol. II, p. 531

GÓMEZ PÉREZ, Mara; *Jueces y Derechos Humanos. Hacia un sistema judicial transnacional*, PUDH-UNAM, IMDPC, Porrúa; 1ª reimpresión de la primera edición, México 2016; p. 197 y ss.

GÓMEZ PÉREZ, Mara; "La contribución de la Corte Internacional de Justicia al desarrollo de los derechos humanos en el mundo"; en: *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Año XXII, Bogotá, 2016, pp. 499-520, ISSN 2346-0849.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel; *Las Facultades exclusivas del Senado de la República*, Senado de la República, LX Legislatura, México 2008, 594 pp.

GROSS ESPIELL, Héctor; "Los derechos humanos y la Corte Internacional de Justicia. Una visión latinoamericana"; en: *Anuario de derechos humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Nº. 2, Madrid, 2001, págs. 411-434.

HIGGINS, Rosalyn; "Aspects of the case concerning the Barcelona Traction Light and Power Company, Ltd.", *Virginia Journal of International Law*, Vol. 11, 1970-71, pp. 327 a 343.

JACOBS, Francis G.; "Judicial Dialogue and the Cross-Fertilization of Legal System: The European Court of Justice"; en: *Texas International Law Journal*, No. 38, 2003, pp. 547 a 556.

JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo; "Derecho y Justicia, Resguardos de la Libertad"; en: *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)*, No 1, San José de Costa Rica, 1985.

KATJAVIVI, Peter H.; *A History of Resistance in Namibia*, UNESCO, James Currey Publishers, Oxford, 1988, p. 13.

KIWANUKA, Richard N.; "The International Human Rights Implications of the ICJ Decision in Nicaragua v. United States", *Nordic Journal of International Law*, 1988, Vol. 57, pp. 470 y ss.

KOOIJMANS, Pieter Hendrik; "Inter-State Dispute Settlement in the Field of Human Rights"; en: BRUS, Marcel, MULLER, Sam y WIEMERS, Serv (eds), *The United Nations Decade of International Law: Reflections on International Dispute Settlement*, Martinus Nijhoff, Boston/ Londres 1991, p. 91.

LILLICH, Richard B.; "Two Perspectives on the Barcelona Traction Case", *American Journal of International Law*, Vol. 65, No. 3, julio 1971, pp. 522 a 532

MONROE, Leigh; "Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua vs. United States of America), Judgment of 27 June 1986", *American Journal of International Law*, 1987, Vol. 81, pp. 206 y ss.

POSNER, Richard A.; *How Judges Think*; Harvard University Press, 2008, 387 pp.

POUND, Roscoe; *Organization of Courts*; Little, Brown and Company, Boston, 1940, 322.

SHANY, Yuval; *Regulating Jurisdictional Relations Between National and International Courts*; Serie The Project on International Courts and Tribunals, Oxford University Press, 2007; 215 pp.

SHAPIRO, Martin, *Courts: A comparative and political analysis*; Chicago University Press, Chicago.

SLAUGHTER, Anne-Marie; "A Global Community of Courts"; en: *Harvard International Law Journal*, Vol. 44, No. 1, winter 2003, pp. 191 a 219.

VERGOTTINI, Giuseppe de; *Más allá del diálogo entre Tribunales. Comparación y relación entre jurisdicciones*; Tr. Pedro J. Tenorio Sánchez, Civitas, Thomson Reuters, Instituto Derecho Parlamentario, Navarra 2010, 332 pp.

VILLÁN DURÁN, Carlos, *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Trotta, México, Colección: Estructuras y Procesos, Serie Derecho, 2006 (también existe una edición española).



Introducción

E

L PASADO 26 DE JUNIO DEL PRESENTE AÑO, el presidente Enrique Peña Nieto publicó un decreto en el *Diario Oficial de la Federación* por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Aviación Civil. Estas reformas son producto de intensas conversaciones entre el Poder Legislativo a través de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados y organismos y empresas del sector Aviación Civil con motivo de diversas preocupaciones respecto a la atención a los pasajeros aéreos.

De acuerdo a los propios diputados, estas reformas “ponen en el centro a los pasajeros” y tienen la intención de generar los incentivos para que las aerolíneas mejoren la calidad en la atención a los usuarios de servicios aéreos. Si bien no queda duda de que la intención de los diputados fue “poner en el centro a los pasajeros”, algunas de las reformas son, en el menor de los casos, controversiales en relación a las tendencias internacionales de la industria

Reforma a la **Ley de Aviación Civil** y desafíos

Víctor Hugo Valdés Cervantes*

de las aerolíneas, a la racionalidad económica y a la regulación de otros servicios, como el sector turismo, las actividades de entretenimiento u otros medios de transporte, etcétera.

El objetivo de este artículo es reflexionar sobre el efecto de las reformas a la Ley de Aviación Civil en términos de la calidad del servicio a los pasajeros, los precios de los boletos aéreos, y la modificación del servicio. Otro de los objetivos consiste en plantear desafíos al Poder Legislativo para la implementación de las reformas, así como proponer una agenda de discusión a los Poderes Ejecutivo y Legislativo que considere otras reformas necesarias para fomentar la eficiencia no solamente de la industria de las aerolíneas, sino también de los aeropuertos.

La estructura del artículo es la siguiente: en la sección uno se presenta la evolución reciente del sector aeroportuario en México, y en particular del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), en cuanto al número de pasajeros atendidos, vuelos demorados, demoras imputables a las aerolíneas y vuelos cancelados.¹ Esta sección es útil como un diagnóstico de las situaciones que enfrentaban los pasajeros aéreos. En la sección dos se lleva a cabo un análisis del posible impacto de las

* Doctor en Gestión Estratégica y Políticas del Desarrollo por la Universidad Anáhuac y Profesor - Investigador Universidad Anáhuac.

1 El caso del AICM es relevante porque es el único aeropuerto en condiciones de saturación en México; la demanda de vuelos por parte de las aerolíneas es superior a la capacidad aeroportuaria.

reformas a la Ley de Aviación Civil en el sentido de catalogar las reformas como regulaciones correctas o fallas regulatorias, es decir, regulaciones que no deben existir (error tipo I) o regulaciones que sí deben existir y no existen (error tipo II).

En la última sección se presentan las conclusiones, así como propuestas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo para la implementación de reformas que pueden ser consideradas como regulaciones correctas y la sugerencia de una agenda de discusión para atender los errores tipo II. Asimismo, se pone sobre la mesa la necesidad de evaluar el desempeño de los aeropuertos y diseñar políticas públicas que generen incentivos para que las aerolíneas mejoren la calidad de sus servicios.

Antecedentes

En los últimos años el sector del transporte aéreo en México y el AICM en particular, han experimentado un crecimiento muy importante, lo que ha significado beneficios para las aerolíneas, para los pasajeros, para la Ciudad de México y para el país en su conjunto. La gráfica 1 muestra que el número de pasajeros atendidos en el AICM ha pasado de 24.1 a 44.4 millones entre 2010 y 2016, lo que representa un crecimiento del 71% en seis años, mientras que el número de pasajeros atendidos en el sistema aeroportuario nacional ha pasado de 77.3 a 126 millones en el mismo periodo, significando un crecimiento del 63%.

Gráfica 1. Millones de pasajeros por aeropuerto



Nota: los usuarios de vuelos dentro de México son contabilizados doble como pasajeros domésticos; por ejemplo, un pasajero MEX-CUN se contabiliza como pasajero de salida en MEX y pasajero de llegada en CUN.

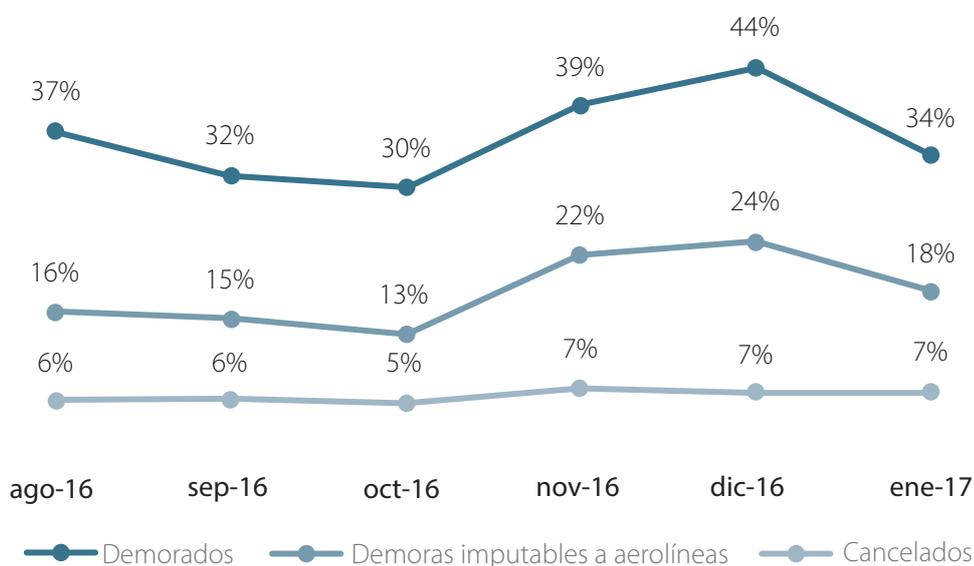
Fuente: Dirección General de Aeronáutica Civil.

Pocos sectores en la economía mexicana —o la economía en su conjunto— han tenido un desempeño similar en este periodo, lo cual sugiere que las empresas del sector (aerolíneas, aeropuertos y otros proveedores) han llevado a cabo acciones sobresalientes para impulsar el crecimiento, lo que les ha permitido obtener viabilidad financiera y ejecutar sus modelos de negocio.

Este crecimiento, sin lugar a dudas, también ha significado beneficios para los pasajeros, pues el transporte aéreo facilita el flujo de personas y mercancías al ofrecer mayores opciones de viaje para turistas y para la comunidad de negocios. Sin embargo, los beneficios han venido aparejados de costos para todos los involucrados en el sector (pasajeros, aerolíneas y aeropuertos), lo que ha generado retos para un mejor uso de la infraestructura aeroportuaria, así como una mayor eficiencia de las aerolíneas.

La gráfica 2 muestra el desempeño en términos porcentuales respecto al total de vuelos demorados y cancelaciones en el AICM en el periodo comprendido de agosto de 2016 a enero de 2017. Las demoras en los vuelos pueden ser imputables a las aerolíneas o imputables a factores ajenos a ellas como infraestructura aeroportuaria, condiciones climatológicas o causadas por un tercero, entre otras. Las cancelaciones pueden ser por motivos comerciales de las aerolíneas, mantenimiento, meteorología, etcétera, (la gráfica 2 solo presenta el porcentaje total de cancelaciones y no el motivo de estas).

Gráfica 2. Desempeño vuelos en el AICM



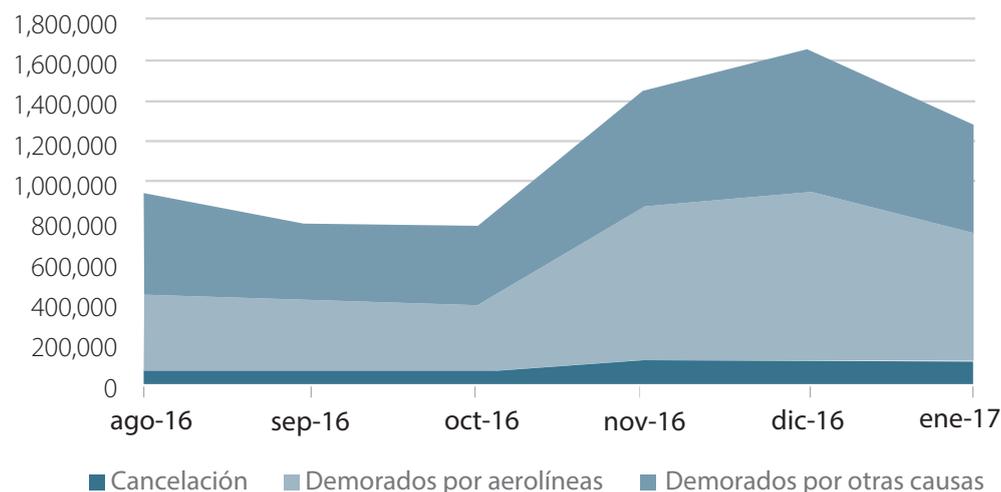
Fuente: Dirección General de Aeronáutica Civil y Comité de Operación y Horarios del AICM.

En el periodo de análisis, el porcentaje de vuelos demorados ronda entre el 30 y el 44% de los vuelos mensuales, mientras que el porcentaje de vuelos cancelados está entre 5 y el 7%. Este desempeño depende de la temporada y el volumen de operaciones, ya que en los meses de temporada baja donde hay menos vuelos, hay un mejor desempeño; mientras que en los meses de temporada alta donde hay más vuelos, hay un peor desempeño.

En octubre de 2016, uno de los meses de temporada baja con menos operaciones en el AICM, hubo alrededor de 24,500 vuelos operados y 1,400 cancelaciones; el 30% de ellos fueron demorados, 13% de las demoras fueron imputadas a aerolíneas, 17% fueron por otras causas y 5% de los vuelos fueron cancelados.

Por otro lado, en diciembre pasado —el mes con más operaciones en el AICM durante 2016—, hubo más de 35,000 vuelos operados y 2,503 cancelaciones; el 44% de ellos fueron demorados, 24% de las demoras fueron imputadas a aerolíneas, 20% fueron por otras causas y 7% de los vuelos fueron cancelados.

Gráfica 3. Pasajeros afectados en el AICM



Fuente: Dirección General de Aeronáutica Civil y Comité de Operación y Horarios del AICM.

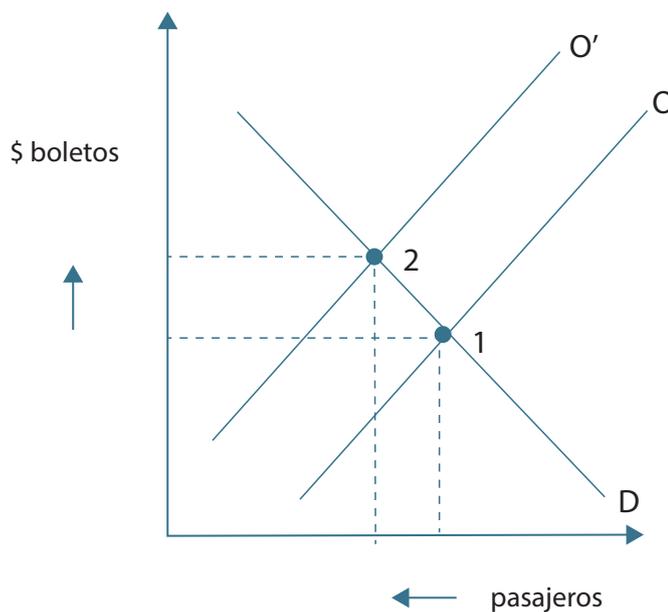
Con un promedio de 92 pasajeros por vuelo operado y 41 pasajeros por vuelo cancelado en el AICM durante 2016,² la gráfica 3 muestra que los pasajeros afectados por demoras y cancelaciones rondan entre los 800,000 y un millón 600 mil pasajeros mensuales.

2 Este promedio de 92 pasajeros es el resultado de la división de pasajeros atendidos entre los vuelos operados durante 2016 en el AICM que publica la DGAC. Debido a que una de las principales razones de las cancelaciones de vuelo es la baja demanda, se consideraron solo 41 pasajeros para el cálculo de pasajeros afectados por cancelaciones.

Con esta información se puede inferir que, en efecto, uno de los principales responsables de las demoras en el AICM son las aerolíneas, aunque no son las únicas. Por lo tanto, el haber diseñado un conjunto de reformas a la Ley de Aviación Civil para proteger a los pasajeros que experimentan demoras y cancelaciones frente a las aerolíneas, parece tener sentido en términos de crear una compensación por el deterioro del servicio; aunque modifica de una manera discrecional las características del servicio y no brinda incentivos a otros responsables.

La reforma supone que las compensaciones generarán incentivos para que las aerolíneas *corrijan* su desempeño sin tomar en cuenta otras posibles reacciones y los efectos en el volumen de vuelos y pasajeros transportados. En particular, las aerolíneas han declarado que un posible efecto ante estas reformas sea un incremento en los precios de los boletos aéreos, lo que en términos económicos tiene sentido. Las compensaciones son un incremento en los costos desde la perspectiva de las aerolíneas, lo que reduciría su oferta de asientos (cambio de O a O' en la figura 1), lo que a su vez reduciría la cantidad demandada de asientos por los pasajeros y terminaría por incrementar los precios de los boletos aéreos (del nivel del punto 1 al punto 2 en la figura 1). Por otro lado, la reducción en pasajeros estaría asociada a una reducción de vuelos y a su vez una reducción en las demoras como puede observarse en la gráfica 2. En consecuencia, puede ser que esta reforma logre su objetivo, aunque con efectos no previstos tales como un incremento en el precio de los boletos de avión.

Figura 1. Efectos de las compensaciones en precio de los boletos



Como parte del diagnóstico inicial para analizar el resto de las reformas a la Ley de Aviación Civil, sería deseable contar con información sobre manejo de equipaje, como el número de piezas de equipaje por pasajero y las cuotas por su manejo; sin embargo, esta información no está disponible de forma sistematizada, por lo que no es posible emitir un juicio acerca de estas dimensiones del servicio para los pasajeros.

Reformas a la Ley de Aviación Civil

Las reformas a la Ley de Aviación Civil se pueden dividir en tres grandes grupos, a saber:

1. Derechos de los pasajeros (definición de pasajero, transparencia de precios y condiciones del boleto, acceso a pasajeros con discapacidad, acceso a pasajeros acompañados por un infante menor a dos años sin costo y traslado de animales de forma humanitaria; artículos 2 fracción VIII Bis, 42 Bis, 47 Bis, 47 Bis 1, 49 y 87),
2. Compensaciones a demoras entre una y cuatro horas, de entre dos y cuatro horas y superiores a cuatro horas, cancelaciones, mal manejo y destrucción de equipaje (artículos 2 fracción IV Bis, 47 Bis y 62), y
3. Modificación del servicio (disposición de segmentos individuales, devolución del precio del boleto hasta 24 horas antes de la salida, kilogramos y dimensiones de equipaje, módulo de atención y boletos en exceso de capacidad; artículos 47 Bis, 47 Bis 2 y 52).

Ante estas reformas vale la pena plantear una pregunta ¿Son estas reformas adecuadas para incentivar a las aerolíneas a mejorar la calidad del servicio de los pasajeros? Antes de responder, resulta conveniente apoyarse del enfoque normativo de regulación económica para poder tener un punto de referencia (Viscusi, et al., 2005).

De acuerdo con este enfoque, las políticas públicas tratan de corregir las fallas de mercado, situaciones en las cuales el mercado por sí mismo es incapaz de brindar una solución eficiente, es decir una solución donde las partes de una transacción estén bien informadas acerca del producto o servicio, los precios sean flexibles y ninguna empresa por sí sola sea capaz de determinar las condiciones del mercado (Winston, 2007). Cuando no se puede alcanzar la solución eficiente, el regulador puede diseñar mecanismos para corregir esta situación. Sin embargo, no siempre las buenas intenciones se traducen en los resultados deseados. Por ejemplo, si el gobierno interviene en una situación de mercado cuando no debe de intervenir, se produce una falla regulatoria o de gobierno (error tipo I); si el gobierno no interviene en una situación de mercado cuando sí debe de intervenir, se produce otra falla regulatoria

o de gobierno (error tipo II). Incluso Valdés (2013) propone que se puede dar una falla tipo III, si el gobierno actúa aún cuando deba, pero no cuenta con los recursos físicos, humanos, financieros o institucionales para que dicha intervención sea exitosa.

Partiendo de estas premisas de la regulación económica, se puede decir que las reformas del grupo 1, referentes a los derechos de los pasajeros, son intervenciones para corregir fallas de mercado y por lo tanto son consideradas correctas. En concreto, la transparencia en cuanto a los precios de los boletos aéreos y las condiciones del boleto, son elementos mínimos de una transacción de mercado que tienen por objeto evitar comportamientos oportunistas cuando una de las partes tiene mayor información que la otra. En cuanto a los derechos de acceso a pasajeros con discapacidad, acceso a pasajeros acompañados por un infante menor a dos años sin costo y traslado de animales de forma humanitaria, son derechos para brindar un servicio más incluyente.

Llama la atención que el legislador haya incluido los derechos de transparencia y acceso a la información, ya que la industria de las aerolíneas es un ejemplo de flexibilidad de precios y multiplicidad de puntos de venta. Hoy día se puede comparar y comprar un boleto de avión en sitios físicos o virtuales de la aerolínea o de múltiples agencias de viajes. También es común que cada opción haga explícitas las condiciones del boleto; sin embargo, es posible que el legislador tenga indicios de que esto no está sucediendo en algunos casos.

En cuanto los derechos de acceso a pasajeros con discapacidad o trato humanitario de animales, se puede pensar que deberían constituir una característica común y corriente cuando se viaja en avión. Otras industrias como la hotelera o la de restaurantes, han hecho modificaciones para atender a estos grupos de consumidores, por lo que podría pensarse que las aerolíneas están en el proceso de seguir con esta tendencia, lo que haría innecesario imponer esta condición. Al final, esta reforma está acelerando un proceso ya iniciado por las aerolíneas.

Las reformas del grupo 2 relativas a las compensaciones por demoras, cancelaciones y equipaje, son correctas en cierta medida, pero controversiales en otra. Son correctas en el sentido de que protegen la calidad del servicio y los derechos de los pasajeros ante afectaciones por parte de las aerolíneas. En un sentido de equidad, si para las aerolíneas es fundamental cumplir un itinerario para alcanzar eficiencia, para los pasajeros también es fundamental que se cumpla ese itinerario, en función de que ellos también experimentan costos de oportunidad en términos de su tiempo; por lo tanto, resulta válido que el pasajero sea compensado por la demora o la cancelación.

Como se analizó en la sección anterior, el porcentaje de vuelos demorados en el AICM ha llegado a niveles críticos. Si bien las aerolíneas en algunos meses son las principales causantes de demoras, la reforma solo considera penalizaciones a un

responsable, dejando fuera a otros como los aeropuertos. Con esto no se quiere decir que se deberían de imponer sanciones a todos y cada uno de los causantes de demoras y cancelaciones, sino que es necesario que el Ejecutivo y el Legislativo abran una agenda de discusión para analizar las medidas que se pueden llevar a cabo en todos y cada uno de los frentes. En particular, no existe discusión acerca de las condiciones de eficiencia con las que operan los aeropuertos en México o el estado de la regulación económica de los aeropuertos públicos y de los concesionados.

Como se ha mencionado, es probable que la reforma logre su objetivo de reducir las demoras de los pasajeros, pero a costa de un incremento de los boletos aéreos. Si llegara a ser el caso, no se deberán regular las tarifas aéreas, sino más bien confiar en un ajuste de mercado: precios más altos terminarán por reducir el número de operaciones aéreas y asimismo por reducir el número de demoras.

La compensación en caso de pérdida o daño en el equipaje, parece también ir en el sentido correcto en la medida en que compensa al pasajero de un daño atribuible a los proveedores del servicio. Esta reforma es razonable en términos de los incentivos para el cuidado del equipaje, empero puede ser que no esté dirigida al proveedor indicado. Una medida de eficiencia en el manejo de equipaje en la industria de la aviación lo representa el indicador "maletas mal manejadas". Este indicador ha disminuido en los últimos años gracias a la inversión en tecnología para el manejo de equipaje en los aeropuertos, pero es necesario mencionar que el proveedor del manejo de servicios de equipaje no necesariamente es la aerolínea, puede ser un tercero o el mismo aeropuerto, por lo que esta reforma podría estar penalizando al proveedor incorrecto.

Por otro lado, este grupo de reformas es controversial en cuanto a que la base para el cálculo de las compensaciones es el precio total del boleto. Cuando un pasajero compra un boleto de avión puede identificar tres rubros: el monto que cobra la aerolínea, la Tarifa de Uso de Aeropuerto (TUA) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), siendo los últimos dos rubros impuestos. Calcular las compensaciones e indemnizaciones con base en el monto total del boleto resulta incorrecto, ya que se obliga a las aerolíneas a pagar una parte que no reciben del monto total del boleto.

En cuanto a la implementación de las reformas relacionadas con demoras imputables a las aerolíneas, además de ser controversiales enfrentan un reto técnico: ¿cómo saben la aerolínea y el pasajero en el momento en que está sucediendo la demora quien es el causante de la misma? La Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) publica periódicamente estadísticas de puntualidad donde se puede observar el desempeño mensual de las aerolíneas por aeropuerto. Las estadísticas de puntualidad son producidas por un órgano llamado Subcomité de Demoras integrado por la autoridad aeroportuaria, la DGAC y Servicios a la Navegación en

el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM). Si esta información se procesa en tiempo real y puede estar disponible para los pasajeros es una incógnita. Este desfase en términos de la información necesaria para atribuir responsabilidad puede ser un punto de tensión entre aerolíneas y pasajeros cuando se lleve a cabo un reclamo.

Finalmente, las reformas del grupo 3 son una falla regulatoria tipo I pues están cambiando arbitrariamente las condiciones del servicio y sus efectos resultan inciertos.

Por ejemplo, la devolución del precio del boleto hasta 24 horas antes de la salida debe ser una decisión estratégica de las aerolíneas y no una condición regulatoria. En la industria hotelera es común hacer reservaciones con cancelación gratuita desde la compra hasta 24 horas antes de la llegada; sin embargo, ni el gobierno ni el Legislativo han regulado tal comportamiento.

Otro error tipo I en este grupo de reformas es la disposición de segmentos individuales. Esto podría afectar la planeación operativa de las aerolíneas, aunque los datos indican que la mayoría de los pasajeros domésticos en México hacen viajes punto a punto y solo en el AICM se observa un número significativo de pasajeros en conexión con una cifra cercana al 20%. Esta reforma es, por decir lo menos, *extraña* si se compara con los servicios de otras industrias. Pensemos en un juego de fútbol que tiene dos tiempos, o conciertos que tienen un intermedio. Es como si el espectador disfrutara de la primera parte, pero justo en el medio tiempo decidiera salir del inmueble para posteriormente demandar su acceso para la segunda parte de otro evento.

El sobreboletaje es comúnmente aceptado en México y el mundo. Cuando esto sucede se observa un proceso de negociación entre la aerolínea y el pasajero donde se estipulan condiciones como traslado en el siguiente vuelo disponible, alimentos, hospedaje, etcétera. La reforma estipula explícitamente estas condiciones y además una compensación de cuando menos el 25% del boleto cuando el pasajero decida que se le reembolse el boleto o acepte viajar en una fecha posterior.

Lo anterior implica que, por un lado, la reforma está adicionando términos a una negociación que debe darse entre pasajeros y aerolíneas. En otras industrias como la hotelera, cuando hay un mal manejo de las reservas, es común que los hoteles compensen a los huéspedes a través de habitaciones de mayor calidad o servicios adicionales. Por el otro lado, la reforma establece una compensación mínima ante afectaciones en el servicio, ya que al parecer existen elementos para el establecimiento de esta compensación mínima. Por ejemplo, en junio pasado, el Juzgado Quinto de Distrito en Materia Civil, con sede en Ciudad de México, admitió una demanda de acción colectiva que pidió la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) en contra de Volaris por demoras reiteradas, cambios en itinerario, asientos y horario de vuelos, mal manejo de equipaje, etcétera. Aun

así, la pregunta de si es el Legislativo la instancia que debe establecer los términos de la compensación o ésta debería fijarse a través de un proceso de conciliación en la PROFECO o en los tribunales administrativos queda abierta.

Las reformas en este grupo también especifican que los pasajeros puedan llevar, en vuelos nacionales e internacionales, equipaje a documentar con un máximo de kilos sin costo alguno y equipaje de mano con un máximo de dimensiones y un máximo de kilos también sin costo alguno. Las aerolíneas están obligadas a ofrecer el servicio con equipaje de mano cuando esto no implique una disminución en la seguridad y comodidad de los pasajeros. En el menor de los casos esta reforma es intrusiva y ambigua al estipular condiciones de servicio que deben de ser definidas por las aerolíneas para atender de la mejor manera a sus clientes. ¿Cómo se pueden saber las dimensiones *correctas* de un equipaje de mano? ¿Cómo se puede saber cuándo el equipaje de mano disminuye la seguridad y comodidad de los pasajeros? La tendencia internacional va hacia el cobro de equipaje. Si bien esto puede parecer un sobrepago permite una flexibilidad, de tal manera que los pasajeros que no llevan equipaje —y por lo tanto representan un menor costo de operación para las aerolíneas— paguen precios más bajos; mientras que los pasajeros que sí llevan equipaje paguen un precio más alto. También tiene la intención de inducir al pasajero a que sea más selectivo en la preparación de su equipaje antes de viajar.

La modificación de las características del servicio es una atribución excesiva, pues cada industria moldea dichas características conforme a las necesidades de sus consumidores y cobra de manera diferenciada por las mismas. Bajo esta lógica cabría la pregunta: ¿debe el Congreso legislar la dimensión mínima de los cuartos de hotel?

Conclusiones y desafíos

La industria del transporte aéreo y los aeropuertos son vitales para el desarrollo de México. El crecimiento extraordinario de este sector en los últimos años ha traído beneficios muy importantes para todos los involucrados en el sector. En particular para los pasajeros ha significado más opciones para viajes de placer y de negocios; sin embargo, junto a estos beneficios han venido costos como el alto porcentaje de demoras y cancelaciones. Por ejemplo, en diciembre de 2016 —el mes con mayor demanda del año— el porcentaje de vuelos demorados y cancelados alcanzó el 44% y 7%, respectivamente. Estos porcentajes se tradujeron en alrededor de un millón y medio de pasajeros afectados por demoras y más de 100,000 pasajeros afectados por cancelaciones.

El Honorable Congreso de la Unión a través de la LXIII Legislatura, legisló reformas a la Ley de Aviación Civil que ponen en el centro la defensa de los derechos de los pasajeros, pero a pesar de estar fundamentadas en las mejores

intenciones, corren el riesgo de generar efectos inesperados, de no poder ser implementadas o modificar arbitrariamente las características del servicio. Estas reformas se pueden aglomerar en tres grupos: 1) Derechos de los pasajeros, 2) Compensaciones y 3) Modificación del servicio.

Con base en el enfoque normativo de la regulación económica, las reformas se analizan de la siguiente manera: las del grupo 1 como correctas en virtud de que tratan de corregir fallas de mercado como la falta de acceso a información veraz; las del grupo 2 en su mayor parte como correctas, pero controversiales y con retos técnicos importantes para su implementación, y las del grupo 3 como fallas regulatorias tipo I porque modifican las características del servicio; potestad que se debe circunscribir al ámbito de las aerolíneas en su mejor interés de atender a los consumidores.

Desde la perspectiva de los Poderes Ejecutivo y Legislativo emergen desafíos para implementar las reformas e impulsar otras políticas públicas necesarias para mejorar la eficiencia de la industria de las aerolíneas y los aeropuertos. Este artículo sugiere que las reformas a la Ley de Aviación Civil solo identifican a las aerolíneas como responsables de la baja calidad de servicio que experimentan los pasajeros, pero en la realidad no son las únicas responsables. Es urgente que se impulsen iniciativas desde el Ejecutivo y el Legislativo para evaluar la eficiencia y la regulación económica de los aeropuertos en México pues la manera en la que operan también produce un impacto en los servicios que reciben pasajeros y aerolíneas.

La reforma incluye la implementación de un mecanismo público, eficaz y expedito para determinar causas y responsabilidades de un vuelo retrasado o cancelado que permita al pasajero saber las causas. Actualmente, la evaluación de vuelos retrasados y cancelados la lleva a cabo el Subcomité de Demoras, el cual es parte del Comité de Operaciones y Horarios. Una característica fundamental que deben de tener estos comités es la credibilidad y para ello, la independencia y autonomía son cruciales. Es necesario que el Legislativo establezca la creación de comités independientes de los intereses de cualquiera de las partes involucradas (aeropuerto, gobierno o aerolíneas). En este sentido, organismos como la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA por sus siglas en inglés) y la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) han respaldado esta medida. En conclusión, el Legislativo tiene la gran oportunidad crear instituciones modernas para este sector.

Bibliografía

- Winston, C. (2007). *Government failure versus market failure: Microeconomics policy research and government performance*. Brookings Institution Press.
- Valdés, V. (2013). Fallas del mercado y del gobierno en el sector aeronáutico mexicano. *Revista de Economía Institucional*, 15(29).
- Viscusi, W. K., Harrington, J. E., & Vernon, J. M. (2005). *Economics of regulation and antitrust*. MIT press.



Resumen

E L PRESENTE ARTÍCULO ANALIZA LA INCIDENCIA de los estímulos fiscales implementados en lo que va de la presente administración para cumplir con la meta de que la inversión nacional destinada a la realización de proyectos de investigación científica y desarrollo experimental alcance un nivel de 1% del Producto Interno Bruto Nacional (PIB).

Introducción

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 establece como uno de sus objetivos convertir al desarrollo científico, tecnológico y la innovación en pilares para el progreso económico y sostenible de nuestro país (PND 2013-2018). Para cumplir con este objetivo la primera de las estrategias formuladas por el Gobierno federal consiste en lograr que la inversión nacional en este rubro se ubique por lo me-

Estímulos fiscales para promover la inversión en ciencia, tecnología e innovación

Juan Carlos Amador Hernández*

La capacidad o falta de capacidad de las sociedades para dominar la tecnología, y en particular las que son estratégicamente decisivas

Manuel Castells

nos en un nivel del 1% del PIB, lo que equivaldría a destinar cada año más de 200 mil millones de pesos (tomando en consideración una estimación del PIB nominal correspondiente a agosto de 2017).

Asimismo, los países que han suscrito los Objetivos del Desarrollo Sostenible, entre los que se encuentra México, se han comprometido a aumentar el gasto público y privado a la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI), así como a incrementar su número de investigadores.

A pesar de que existe un consenso generalizado sobre la importancia de invertir en la CTI, en un contexto de debilidad de las finanzas públicas e incertidumbre económica global, aunado a las necesidades y retos sociales de corto plazo, cumplir con el compromiso de incrementar los recursos para las actividades científicas se hace una tarea sumamente compleja, que demanda el compromiso no solo del gobierno, sino también de las empresas del sector privado y la sociedad civil en su conjunto.

Lograr invertir el 1% del PIB en la CTI no significa que el Estado tenga que asumir por sí solo todo el peso de la responsabilidad financiera, sino que éste debe diseñar e instrumentar una política de largo plazo que, además de contemplar

* Director General de Difusión y Publicaciones del IBD.

los recursos presupuestarios correspondientes en el gasto público, promueva la participación de las empresas privadas en el financiamiento de las actividades de investigación e innovación.

Bajo este tenor, en el último año el Gobierno de la República y las cámaras que integran el Congreso de la Unión en México han implementado diversas medidas de índole fiscal para alentar la inversión privada en la CTI, a cuyo estudio y comprensión pretende abonar el presente artículo.

La importancia de la CTI para el desarrollo

En toda la historia de la humanidad, el papel de la ciencia y la tecnología ha sido esencial para el progreso social, económico y cultural. Por ello, más que un gasto, los recursos que se destinan a la investigación y al capital humano, constituyen una inversión de mediano y largo plazo para el bienestar sostenido e incluyente de las personas. No es ninguna coincidencia que las naciones que más han invertido en ciencia y tecnología sean también las economías más desarrolladas y con los mejores índices de bienestar social.

Desde el punto de vista económico, la generación de conocimiento y su aplicación a la atención de los problemas sociales guarda una estrecha relación con las condiciones de productividad y de competitividad, así como con la generación de riqueza (Buendía y Rivas, 2013: 15). A partir de esta premisa surgió a mediados de la década de los años cincuenta del siglo pasado el concepto de economía del conocimiento —complementario de la sociedad del conocimiento— entendido como una forma de producción basada en la información, y una economía en la que la competitividad de las empresas, las naciones y las regiones depende primordialmente de su capacidad para generar y difundir socialmente el conocimiento que resulta de la investigación científica.

Hoy en día, las principales economías del mundo utilizan el concepto de economía del conocimiento como referencia para el diseño e implementación de sus respectivos modelos de desarrollo, así como para la elaboración de las leyes y políticas públicas que tienen por objeto el impulso a la ciencia y la tecnología.

Un país que invierte en la generación de conocimiento es un país que le apuesta con seriedad al desarrollo económico, el progreso social y al bienestar de su gente. Si tomamos como ejemplo a las diez principales economías del mundo hasta el año 2017, observamos que la mayoría de ellas invierte más del 1% de su PIB en investigación y desarrollo (I + D) (tabla 1).

Tabla 1

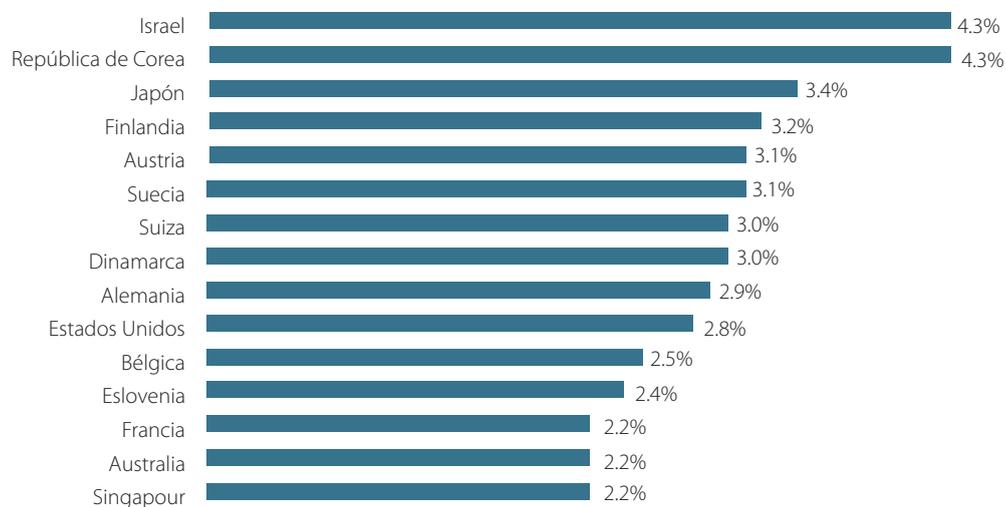
**PRINCIPALES ECONOMÍAS DEL MUNDO Y SU RELACIÓN
CON LA CIENCIA Y EL DESARROLLO HUMANO**

País	Contribución al PIB mundial (2017)	Gasto en I+D en proporción del PIB (2015)	Posición en la clasificación del Índice de Desarrollo Humano de la ONU (2016)
Estados Unidos	24.3%	2.79%	10
China	14.8%	2.07%	90
Japón	5.9%	3.28%	17
Alemania	4.5%	2.88%	4
Reino Unido	2.9%	1.70%	16
Francia	2.4%	2.23%	21
India	2.1%	0.8%	131
Italia	1.8%	1.33%	26
Brasil	1.8%	1.2%	79
Canadá	1.6%	1.6%	10

Fuente: elaboración propia con base en Datos de Foro Económico Mundial, Banco Mundial, PNUD y UNESCO.

Los países que más invierten en I + D, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) son: en primer lugar, Israel y la República de Corea, ambos con una inversión equivalente al 4.3% del PIB, seguidos de Japón (3.4%), Finlandia (3.2%), Austria (3.1%), Suecia (3.1%), Suiza (3%), Dinamarca (3%), Alemania (2.9%), Estados Unidos (2.8%), Bélgica (2.5%), Eslovenia (2.4%), Francia (2.2%), Australia (2.2%) y Singapur (2.2%) (Gráfica 1).

**Gráfica 1. Países líderes en inversión científica
(GIDE en proporción al PIB)**



Fuente: elaboración propia con base en datos de UNESCO.

No existe una receta para alcanzar el éxito en la integración de la ciencia al desarrollo económico. Cada país compone una realidad distinta, con necesidades y retos particulares. Sin embargo, es posible identificar recomendaciones generales elaboradas a la luz de la experiencia internacional. En este orden de ideas, de acuerdo con el Banco Mundial, los cuatro pilares de una economía del conocimiento son: 1) Mano de obra educada y calificada; 2) Un sistema de innovación eficaz; 3) Infraestructura de información y comunicaciones adecuada y 4) Régimen económico e institucional conductor del conocimiento (BM, 2006). La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), por su parte, subraya cinco temas prioritarios para la ciencia y la innovación (OCDE, 2014):

1. Mejorar la gobernanza del sistema y la política de innovación.
2. Elevar la oferta de recursos humanos para la CyT y de investigadores.
3. Innovar para afrontar los retos sociales (entre ellos, la inclusión).
4. Vinculación entre la ciencia y la industria.
5. Fortalecer la capacidad e infraestructura de I+D pública.

Para el caso de México, Drucker y Nahimira recomiendan, además de invertir el 1% del PIB en la CTI: incorporar a la ciencia en el diseño de las políticas del Estado, una mayor colaboración entre las instituciones de educación superior, facilitar la transferencia de recursos científico-tecnológicos, mayor eficiencia en el sistema de apoyos a la investigación, simplificar los mecanismos de colaboración con las dependencias de la Administración Pública Federal y construir una base de apoyo social para la ciencia (Drucker y Nahimira, 2011: 86-87).

Sobra decir que aspirar tanto a una economía como a una sociedad del conocimiento requiere de esfuerzos humanos, políticos y económicos extraordinarios, especialmente tratándose de países en desarrollo como el nuestro que, por múltiples causas, se han visto históricamente rezagados a la hora de invertir en su capital humano, científico y tecnológico (Barragán, 2013:189).

Poco a poco, países como México han venido reconociendo la urgencia de revertir su rezago científico y tecnológico. De acuerdo con el *Informe de la UNESCO sobre la ciencia. Hacia 2030*, presentado en el año 2015, la mayor parte de los países del mundo ha aceptado a la ciencia, la tecnología y la innovación como motor de desarrollo, no obstante, se observa que, en los últimos años, son las economías emergentes las que han reforzado su compromiso público con la ciencia, al incrementar los recursos que destinan a este rubro (UNESCO, 2015:38). De acuerdo con el citado organismo internacional, este fenómeno se explica por el crecimiento de buena parte de las economías emergentes que se dio luego de la crisis financiera de 2009. Por lo mismo, se considera que el clima de incertidumbre económica global de los últimos años podría afectar el renovado impulso que ha tenido la ciencia en estos países. El reto pues, consiste en que este compromiso no flaquee con el cambio de las expectativas económicas ni por las coyunturas del momento.

Dejar de invertir en la ciencia no solo representa un riesgo para el desarrollo, sino que compromete los avances alcanzados. En ese sentido, no le falta razón a Carlos Arias cuando sostiene que “Disminuir el apoyo a la investigación científica no sólo retrasa su avance, sino que pone en riesgo la inversión que se ha hecho en infraestructura y recursos humanos para su desarrollo a lo largo de muchos años” (Arias, 2017).

La buena noticia es que México parece haber entendido la importancia capital de la inversión en la CTI, como lo demuestra la evolución del gasto público destinado a esta función. Pero ¿a qué nos referimos cuando hablamos de inversión en ciencia, tecnología e innovación? A esta cuestión se dedicarán las siguientes líneas.

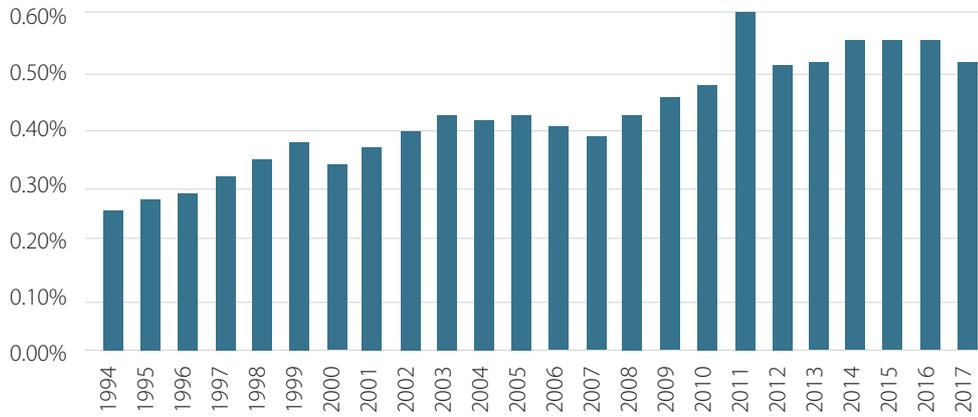
El Gasto en Investigación y Desarrollo Experimental en México (GIDE) y su evolución

Para medir la inversión en la CTI existen diversos indicadores. El más utilizado en todo el mundo es el llamado Gasto en Investigación y Desarrollo Experimental (GIDE) y, para fines comparativos a lo largo del tiempo, se emplea la relación del GIDE en proporción con el PIB de los países. En ese sentido, cabe apuntar que, de acuerdo con el Manual de Frascati, elaborado por la OCDE, la Investigación y Desarrollo Experimental (IDE) incluye “el trabajo creativo llevado a cabo de forma sistemática para incrementar el volumen de conocimientos, incluido el conocimiento del hombre, la cultura y la sociedad, y el uso de esos conocimientos para crear nuevas aplicaciones” (OCDE, 2015:44). La IDE abarca tres tipos de investigación: la investigación básica, la investigación aplicada y el desarrollo experimental

El GIDE se conforma principalmente por las inversiones que realiza el gobierno (federal y locales), las empresas y, en menor medida, por otros actores, como por ejemplo organismos internacionales.

En México, el cálculo del GIDE se obtiene de una encuesta que realiza el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) cada dos años. Las fuentes de información utilizadas son tres: la cuenta pública; la Encuesta Nacional de Gasto en los Hogares (ENGASTO) para el gasto de las familias; y la Encuesta sobre Investigación y Desarrollo Tecnológico (ESIDET), ésta última para conocer el GIDE privado (CONACyT, 2017: 23).

La evolución del GIDE en la última década muestra una tendencia creciente. Si en 2007 se ubicó en 66,700 millones de pesos, para el año 2017 la estimación es que supere los 100,000 millones de pesos. En términos de proporción del PIB, el GIDE ha pasado del 0.43% en el año 2007, al 0.50% en el año 2018 (ver gráfica 2).

Gráfica 2. Evolución del GIDE en México 2007-2017 % del PIB

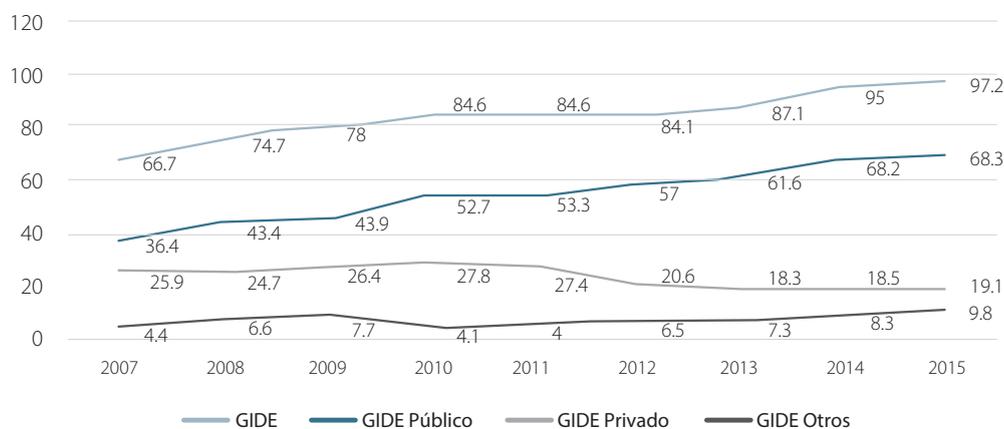
Fuente: elaboración propia con base en Informes de CONACyT y Quinto Informe de Gobierno.

*Los datos correspondientes a 2016 y 2017 son estimados.

Como se puede apreciar en la gráfica anterior, desde 1994 el GIDE en nuestro país ha aumentado de manera consistente, especialmente durante la última década. Esto se explica básicamente porque en este periodo el gobierno ha invertido más. Tan solo de 2013 a 2017, el presupuesto federal acumulado en este rubro ascendió a 409,563.3 millones de pesos. Esto es en términos nominales un 39.3% más que en el periodo 2007-2011 y 74.2% más respecto a 2001-2005 (Quinto Informe de Gobierno).

En cuanto a la participación del sector privado en la inversión, históricamente, esta ha sido muy inferior a la del gobierno. De hecho, en la última década su comportamiento ha sido inverso al de la inversión pública, al disminuir su aportación al GIDE del 0.17% al 0.11% en los últimos años (ver gráfica 3).

Gráfica 3. Evolución de los recursos del GIDE por sectores en México 2007-2015 en miles de millones de pesos (a precios de 2015)



Fuente: CONACyT. Informe General del estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. México 2015.

El déficit de inversión privada en la investigación científica es todavía más evidente al observar la distribución de la inversión por sectores en términos porcentuales. En la tabla 2, podemos ver que, en el 2007, los recursos privados de las empresas aportaron casi el 40% del GIDE. Después de este momento, la tendencia ha sido a la baja llegando a participar con menos del 20% en el año 2015.

Tabla 2

Distribución porcentual del GIDE total por sector			
Año	GIDE Público	GIDE Privado	GIDE Otros
2007	54.57%	38.83%	6.59%
2008	58.09%	33.06%	8.83%
2009	56.28%	33.84%	9.87%
2010	62.29%	32.86%	4.84%
2011	63.00%	32.38%	4.72%
2012	67.77%	24.49%	7.72%
2013	70.72%	21.01%	8.38%
2014	71.78%	19.47%	8.73%
2015	70.26%	19.65%	10.08%

Fuente: elaboración propia con datos tomados del Informe General del estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. México 2015.

A diferencia de lo que ocurre en México, en donde cabe advertir que todavía nos falta destinar el doble de los recursos para alcanzar el 1% del PIB, en los países en los que más se invierte en la CTI, la mayor parte de las inversiones proviene de las empresas. En China, Japón y Corea del Sur, la participación del sector privado en el GIDE casi alcanza el 80%. En los Estados Unidos, es del 71%, mientras que, en Alemania, Francia y Reino Unido, sobrepasa holgadamente el 60% (ver en siguiente tabla 3).

Tabla 3

País	Participación privada en el GIDE
1. Estados Unidos	71.1%
2. China	77.3%
3. Japón	77.8%
4. Alemania	67.5%
5. República de Corea	78.2%
6. Francia	65%
7. India	35.5%
8. Reino Unido	65.1%
9. Rusia	59.6%
10. Italia	55.4%
11. Canadá	49.9%
12. Australia	56.3%
13. España	52.9%
14. Países Bajos	56%

Fuente: elaboración propia con datos de la UNESCO obtenidos de: <http://uis.unesco.org/apps/visualisations/research-and-development-spending/#!lang=es>

El gasto público siempre será insuficiente para solventar las necesidades de inversión científica y tecnológica. De ahí la importancia de explorar diversas alternativas para promover el desarrollo de la CTI, dimensión en donde se ubica la utilidad de los estímulos fiscales del Estado.

Reformas a la Ley de ISR del año 2016

En octubre de 2016, en el marco de la discusión del Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal del año 2017, el Congreso de la Unión aprobó el proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes de los Impuestos sobre la Renta, al Valor Agregado, así como del Código Fiscal de la

Federación y de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (avalado por la Cámara de Diputados el 20 de octubre y por el Senado de la República el 26 de octubre de ese año).

Como parte de estas reformas, se creó un beneficio fiscal con el fin de generar y difundir conocimientos que se tradujeran en mayores niveles de productividad de las empresas para la economía en su conjunto. De esta manera, se aprobó otorgar un crédito fiscal a los contribuyentes del impuesto sobre la renta que lleven a cabo proyectos de investigación y desarrollo tecnológico, consistente en aplicar un crédito fiscal equivalente al 30% de los gastos e inversiones realizados en el ejercicio en investigación o desarrollo de tecnología, previendo un monto a distribuir de 1,500 millones de pesos por cada ejercicio fiscal y de hasta 50 millones de pesos por contribuyente.

Un aspecto importante de las reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta es que contemplaron la creación del denominado Comité Interinstitucional, un órgano colegiado integrado por un representante del CONACyT, un representante de la Secretaría de Economía, un representante de la Presidencia de la República, un representante del Sistema de Administración Tributaria y un representante de la Secretaría de Hacienda; el cual se encarga de elaborar las Reglas Generales para la aplicación del beneficio entre los contribuyentes interesados.

El 28 de febrero de 2017 el Comité Interinstitucional publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) las Reglas Generales para la aplicación del estímulo fiscal a la Investigación y Desarrollo de Tecnología previsto en el artículo 202 de la Ley del ISR.

En el ejercicio fiscal del año 2017, la Secretaría de Hacienda recibió un total 162 solicitudes para obtener el incentivo, que corresponden a 117 contribuyentes del ISR, por un monto 4,734 millones de pesos (Quinto Informe de Gobierno, 2017: 352). Este resultado da cuenta de la función catalizadora de los incentivos fiscales, en este caso, aplicados a la inversión en ciencia y tecnología.

Programa de repatriación de capitales

Las reformas a la Ley del ISR no han sido las únicas medidas para promover el gasto privado en ciencia y tecnología. Otro incentivo fiscal para la inversión en la CIT se concibió a principios de este año en el marco de la implementación del Acuerdo para el Fortalecimiento Económico y la Protección de la Economía Familiar, firmado el 9 de enero de ese mismo año.

El 17 de enero pasado, el titular del Ejecutivo Federal anunció la creación del “Programa Temporal de Repatriación de Capitales”, con el objetivo de fomentar la inversión productiva en la economía mexicana. Al día siguiente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicó en el DOF el “Decreto que otorga diversas facilidades administrativas en materia del impuesto sobre la renta relativos a depósitos o inversiones que se reciban en México” (DOF, 18-01-2017).

El Programa Temporal de Repatriación de Capitales contempla facilidades para que las personas físicas y morales puedan retornar a México los recursos mantenidos en el extranjero hasta el 31 de diciembre de 2016, pagando una tasa reducida del ISR de 8% sobre el saldo de los recursos repatriados, sin multas ni recargos.

Adicionalmente, prevé que el pago de ISR puede ser en parcialidades tomando como base los recursos retornados, la posibilidad de acreditar el ISR que se haya pagado en el extranjero y que los beneficios no se consideren ingresos acumulables.

Para acceder al programa se estableció como requisito que los recursos repatriados permanezcan invertidos al menos dos años en bienes de activo fijo, terrenos y construcciones, proyectos de investigación y desarrollo de tecnología, pago de pasivos a partes independientes, o inversiones en instituciones financieras en México. Para efectos de investigación y desarrollo de tecnología, se consideran aquellas inversiones destinadas directa y exclusivamente a la ejecución de proyectos propios del contribuyente que se encuentren dirigidos al desarrollo de productos, materiales o procesos de producción para la investigación y desarrollo de tecnología.

Inicialmente, el Programa Temporal de Repatriación de Capitales tenía una vigencia hasta el 19 de julio de 2017, no obstante, el 15 de julio, el presidente de la República dio a conocer que se ampliaría hasta octubre de 2017, en virtud de la respuesta favorable que tuvo la medida. Y es que, de enero a agosto de 2017, regresaron a nuestro país 220 mil millones de pesos derivado de las facilidades previstas en el Programa Temporal de Repatriación de Capitales.

Hasta la fecha no se cuenta con datos oficiales que indiquen la distribución de las inversiones beneficiadas con el programa de repatriación, por lo que no sabemos qué cantidad de estos recursos se han destinado a proyectos de investigación y desarrollo de tecnología, sin embargo, es de esperarse que este programa tenga una incidencia en el gasto privado que se sumará a los resultados de los créditos fiscales por concepto de ISR.

Conclusiones

Cumplir con la promesa de alcanzar una inversión nacional del 1% del PIB en la CTI equivaldría a destinar prácticamente el doble del gasto público que actualmente se destina o poco más de diez veces lo que invierte el sector privado en este rubro.

En ningún país en el mundo el Estado asume en solitario la tarea de invertir en el desarrollo científico y tecnológico. Es más, los quince países líderes en este ramo tienen en común una participación preponderante del sector privado en el GIDE. Como vimos en este artículo, en el caso de nuestro país, el gasto público ha sido —y sigue siendo— la principal fuente de financiamiento para la ciencia y la tecnología, con todo lo que ello implica en un contexto de no pocos rezagos sociales, los cuales cada año presionan y permean las discusiones del gasto público.

En el transcurso de las últimas tres décadas la inversión pública en la CTI se ha duplicado, mientras que la inversión privada ha disminuido sistemáticamente hasta llegar a una participación menor al 20% en el GIDE. En ese sentido, México se encuentra a contracorriente de las tendencias globales que reflejan una responsabilidad compartida —política y empresarial— en la que se asume la trascendencia económica y social de la CTI.

Bajo este tenor cobran relevancia los estímulos fiscales instrumentados recientemente para detonar la participación del sector privado en proyectos de investigación científica. Como su nombre lo indica, su potencial radica en que estas medidas pueden convertirse en herramientas para estimular la participación financiera y el compromiso social de las empresas en la generación de conocimientos y tecnologías que incidan no solo en el capital científico de nuestro país, sino en la productividad y competitividad de nuestra economía.

Aunado a lo anterior, las reformas estructurales aprobadas en los últimos años por el Congreso de la Unión, particularmente la de telecomunicaciones y la energética, podrían incidir positivamente en la investigación científica impulsada por las empresas privadas, por medio de proyectos de inversión de mediano y largo plazo. Esto es algo que no debemos perder de vista y un aspecto en el que se habrá de insistir desde la academia y la sociedad civil.

En suma, atender los retos que tenemos como país en materia de inversión en ciencia, tecnología e innovación, requiere de una suma de esfuerzos extraordinarios por parte de varios frentes, pero, sobre todo, se trata de un asunto de interés nacional que nos obliga a comprender que el desarrollo científico es una cuestión que, simple y sencillamente, nos conviene a todos.

Fuentes consultadas

Arias. C. (2017, 5 de julio) La evaluación y asignación de recursos para la ciencia básica en México. *Consejo Consultivo de Ciencias*. Recuperado de <http://www.ccciencias.mx/es/ciencia-y-opinion/item/372-evaluacion-asignacion-basica.html>

Castells, Manuel, Castells, Manuel, (2011), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. I*, México, 8ª reimpresión: Siglo XXI Editores.

CONACyT (2017). Informe General del estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. México 2015. Disponible en: <http://www.siiicyt.gob.mx/index.php/estadisticas/informe-general/informe-general-2015/3814-informe-general-2015/file> (por última vez el 30 de septiembre de 2017).

_____ (2014). Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación. Disponible en: <http://www.siiicyt.gob.mx/index.php/normatividad/nacional/631-3-programa-especial-de-ciencia-tecnologia-e-innovacion-2014-2018/file> (por última vez el 30 de septiembre de 2017).

Barragán, Alejandro (2013). "Ciencia, tecnología e innovación en el desarrollo de México y América Latina", en Del Valle, M; Mariño, A; Núñez. *Desafíos de la ciencia, la tecnología y la innovación. Desarrollo, educación y trabajo*, Tomo I, IIEC-UNAM, pp. 189-191.

Drucker Colín, René y Nahimira Guerrero, Rosalba (2011), *México país. Éxito o fracaso*. México, Miguel Ángel Porrúa.

Gobierno de la República (2017). *Quinto Informe de Gobierno*. Disponible en: <https://www.gob.mx/lobuenocuenta/> (Consultado por última vez el 30 de septiembre de 2017).

_____ (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Disponible en: <http://pnd.gob.mx/> (Consultado por última vez el 15 de septiembre de 2017).

PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 2016. Desarrollo humano para todos*. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016_SP_Overview_Web.pdf (Consultado por última vez el 30 de septiembre de 2017).

OCDE (2014). Perspectivas de la OCDE sobre ciencia, tecnología e industria. Ediciones OCDE. Disponible en <http://www.oecd.org/publications/perspectivas-de-la-ocde-sobre-ciencia-tecnologia-e-industria-2014-version-abreviada-9789264226487-es.htm> (Consultado por última vez el 30 de septiembre de 2017).

UNESCO (2015). *Informe de la UNESCO sobre la ciencia. Hacia 2030*. Ediciones UNESCO.

World Bank, International Bank for Reconstruction and Development (2006). *Korea as a knowledge economy: Evolutionary process and lessons learned*. World Bank, Washington, DC.



AS CIUDADES MEXICANAS, COMO LA MAYORÍA de las ciudades del mundo, iniciaron como comunidades compactas donde caminar y andar en bicicleta eran los principales modos de transporte.

Fue alrededor del año 1880 cuando llegaron a México las bicicletas de *ruedota delantera*, a las que se denominó velocípedos y que cabe decir, no resultaron de lo más atractivas debido a la inseguridad que representaba mantener el equilibrio en ellas. Pocos años después, a principios de 1890, llegaron las bicicletas típicas con ruedas del mismo tamaño y llantas infladas con aire, que en las principales ciudades del país tuvieron un auge colosal.

El apogeo más fuerte de la bicicleta se sostuvo fuertemente hasta la época de los años de 1920, con un declive en el interior del país o provincia debido a la Revolución mexicana, pero conservando un papel preponderante hasta la época de los 50.

El nuevo paradigma de la **movilidad**: un reto global

Jesús Casillas Romero*

En la Ciudad de México, también durante el inicio del siglo pasado, se destacó en materia de movilidad la implementación del tranvía eléctrico, lo que contribuyó a fomentar la expansión del área urbana, sin imaginar los futuros alcances de este tipo de tendencias. Su dinamismo se evidenció en los primeros 20 años del siglo XX, logrando 14 líneas que llegaban a lugares cada vez más alejados del centro.

Y el gran fomentador de la expansión, el vehículo de motor, que llegó a nuestro país en el año de 1908, aunque en esa época era un lujo de las clases más pudientes, por lo que no constituía un problema grave.

Puede decirse que el periodo de *preparación* para encaminar nuestras ciudades hacia la situación en la que ahora las conocemos se dio entre los años 1920 y 1950, lapso durante el cual se acentuó la promoción estatal por el ensamblaje automotriz, inició la conurbación del entonces Distrito Federal y el sector camionero evolucionaba a gran velocidad.

Después, con el inicio de la segunda mitad de siglo, comienzan los fuertes detonantes, pues las clases medias y alta adquieren automóviles, ya no sólo los más ricos. Para 1960 el 45% de la población vive en la periferia de la Ciudad de México,

* Senador de la República y Presidente de la Comisión Especial de Movilidad.

se incrementa la necesidad de desplazamientos y más distantes, la flota vehicular, la invasión de vialidades y la inversión en estructura de rodamiento. Atestiguamos ya el desplazamiento de la bicicleta.

El resto ya lo sabemos, entre 1950 y 2000, las ciudades mexicanas se dispersaron bajo un patrón o modelo que fomentó la expansión horizontal y una creciente ocupación del suelo, por lo que se volvieron dependientes del automóvil ante la necesidad de recorrer enormes distancias y dirigirse a puntos diversos por la segregación de los diferentes servicios y satisfactores.

Estos procesos de expansión urbana se consideran insostenibles, al pasar de la proximidad física de las actividades cotidianas a un modelo donde las funciones de la ciudad se encuentran diseminadas y las grandes concentraciones humanas dejan de satisfacer sus necesidades en un espacio delimitado.

El Sistema de Transporte Colectivo (SCT-Metro) fue inaugurado en septiembre de 1969, con una línea de 12.7 kilómetros y 16 estaciones. Desde entonces pretendía constituirse en la columna vertebral del transporte y mitigar el exagerado auge del vehículo automotor privado, sin embargo, pese a ser un extraordinario modelo de transporte los resultados no lograron ser los deseables, ante la enorme motorización.

Hoy, la problemática de movilidad urbana que tiene nuestro país, como la tienen muchos otros países en el mundo, constituye uno de los más importantes retos globales de desarrollo y medio ambiente que tenemos que enfrentar y solucionar.

Se trata de un asunto complejo, con implicaciones negativas en cuando menos, los aspectos económicos, sociales, de salud, medioambientales y energéticos, con sus obvias contribuciones también para el problema del calentamiento global.

Los componentes que inciden en ello también son multifactoriales, en los que de manera enunciativa se destacan algunos como la planeación urbana y la inversión pública, que por muchos años privilegió el uso del automotor privado como medio de transporte sobre alternativas más sostenibles, como el transporte público y el no motorizado, logrando enormes ciudades fragmentadas y difusas, donde se tiene de todo, pero muy distante.

Motorización

De acuerdo con datos obtenidos del Estudio de la Motorización en México mediante la dinámica de posesión vehicular: determinantes macro y microeconómicos del Instituto Mexicano del Transporte: "en 1930, habían 88,443 vehículos en la República Mexicana que contaba entonces con 16'588,522 habitantes, esto es, 187.6 habitantes por vehículo; en 1938, la relación era de 150, y en 1946 de 114.

Posteriormente, entre las décadas de los 70 y los 90 esta relación ha oscilado entre 16 y 12, lo que representa un aumento desmesurado del parque vehicular, en comparación con el poco tiempo de su aparición de manera comercial”.

A la fecha, evidentemente las cosas son mucho peores, pues por ejemplo, en la Ciudad de México la relación es de aproximadamente dos habitantes por vehículo, considerando la existencia de un parque vehicular de 4.7 millones de automotores y una población de casi 9 millones de habitantes. Lo anterior, pese a que el vehículo privado no llega a cubrir siquiera el 30% de los viajes realizados.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el estimado del parque vehicular en nuestro país supera en la actualidad los 38 millones de unidades. El Estado de México es el puntero, con 5.1 millones de unidades, seguido por Ciudad de México con 4.7 millones, y Jalisco, con 3.1 millones de vehículos.

Una tasa de motorización excesiva, que supera por mucho la tasa demográfica en nuestro país. De acuerdo con el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP México, por sus siglas en inglés), la tasa de motorización actual es del 6.3% anual, contra 2.4% de crecimiento demográfico.

Inversión pública dirigida al automóvil

Con motivo del auge de motorización del siglo pasado, en las ciudades se implementaron medidas enfocadas a privilegiar el uso del automóvil particular, con millonarias inversiones. No obstante, éstas no fueron las mejores soluciones de fondo, y por el contrario tendieron a perpetuar la problemática. El incremento de oferta de espacio e infraestructura urbana destinada al automóvil fomentó su uso.

Es lo que ITDP México denomina como el fenómeno de “tráfico inducido”, mediante el cual, la mayor oferta vial indujo a mayor demanda de uso.

En noviembre del año pasado, durante la presentación del estudio denominado Invertir para movernos: un diagnóstico de inversiones en movilidad en las zonas metropolitanas de México, 2011-2015, realizada por la coordinación de Desarrollo Urbano de ITDP México, se destacó el privilegio de la inversión destinada principalmente al uso del automóvil, contra la inversión destinada exclusivamente a la Movilidad Urbana Sustentable (MUS).

La conclusión: durante el 2015, en las 59 zonas metropolitanas del país, el 30% de los fondos federales se destinó a la movilidad urbana. De ese porcentaje ejercido mediante 50,919 proyectos, el 80% se concentró en proyectos de infraestructura a favor del automóvil privado.

Las cifras contrastan si consideramos que el 70% de la población utiliza medios de transporte alternos, como el transporte público, la bicicleta y caminar.

Planeación urbana expansiva

Un rasgo propio de las grandes urbes es su dinamismo, en el que los desplazamientos de las personas se encuentran directamente vinculados a la interrelación social y a la distribución territorial de las actividades que permitan a las personas satisfacer sus necesidades. Así, mientras más grande es una ciudad y más separados los espacios donde se producen los intercambios necesarios, el crecimiento de las necesidades de movilidad y el uso de nuevos medios de transporte serán mayores.

El patrón observado fue en base a un modelo que fomentó la expansión horizontal, devorando territorio de una manera que en su momento pareció proporcionar una mejor calidad de vida, pero que al tiempo, el abuso ahora nos presenta los problemas más agudos que las distancias pueden lograr.

De acuerdo al Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México de ONU-Hábitat (programa de Naciones Unidas que para un mejor futuro urbano), en las últimas tres décadas, el proceso de expansión física fue potenciado por una política de vivienda basada en ofertar masivamente casas a la población de bajos ingresos del sector formal, con un modelo de financiamiento y producción horizontal unifamiliar, sustentado en la incorporación de suelo rural barato, sin servicios públicos, equipamientos ni transporte.

“Con este modelo se generaron en el país ciudades con desarrollos habitacionales excluyentes, sin condiciones de conectividad a las zonas más urbanizadas, restringiendo sus posibilidades de desarrollo...”

De acuerdo con este documento, en 2010 la superficie urbana de las 59 zonas metropolitanas y ciudades mayores de 50 mil habitantes abarcó 1.14 millones de hectáreas, un 600% más respecto a 192 mil que ocupaban en 1980.

El crecimiento físico de la mayoría de las zonas metropolitanas fue superior a la capacidad de cobertura de sus necesidades.

Así, de 1980 a 2010, la Zona Metropolitana del Valle de México se incrementó 3.6 veces en su superficie urbana, la de Guadalajara en 3.8 y la de Monterrey en 4.9 veces, por citar algunas.

Un caso muy destacable, lo fue la Zona Metropolitana de Toluca, con un incremento en 26 veces su superficie, de acuerdo a la siguiente tabla.

Zona Metropolitana	Superficie Urbana		Veces que se incrementó
	1980 (ha)	2010 (ha)	
Del Valle de México	51,908	185,291	3.6
De Guadalajara	12,726	48,585	3.8
De Monterrey	12,855	63,018	4.9
De Puebla-Tlaxcala	4,871	61,301	12.6
De Toluca	1,309	35,208	26.9
De Tijuana	6,101	26,672	4.4
De León	2,502	17,031	6.8
De Juárez	4,125	25,828	6.3
De la Laguna	2,364	18,893	8
De Querétaro	728	12,612	16.1

Fuente: SEDESOL, La Expansión de las Ciudades 1980-2010, México 2012.

Las consecuencias ya las conocemos: congestionamientos viales, accidentes, contaminación, ruido, gravosas inversiones de tiempo y dinero en los traslados, menos calidad de vida y salud.

Esta situación nos lleva a reflexionar ¿qué modelo de movilidad queremos para las grandes ciudades? Si queremos seguir privilegiando el uso del automóvil, o queremos adoptar nuevas modalidades de transporte, uno más limpio y eficiente, a efecto de reducir el tráfico vehicular, la contaminación, los daños a la salud y la reducción de las distancias.

Reflexiones más que urgentes, si consideramos que bajo la actual inercia, para el año 2030 habrá 130 millones de habitantes; 70% de los cuales vivirá en las ciudades de las zonas metropolitanas del país y que en ellas circularán 70 millones de vehículos automotores (casi el doble que en la actualidad).

Esto implicaría una relación de 1.85 habitantes por vehículo automotor a nivel nacional.

Proyección del incremento demográfico y de motorización al año 2030



La respuesta y apremiante necesidad es el planteamiento de un nuevo paradigma sobre la movilidad.

Un nuevo modelo que aborde el tema desde la perspectiva del derecho de las personas a la movilidad y ya no más como sólo un asunto del tránsito vehicular.

Es necesaria una articulación integral en su tratamiento, ya desde los instrumentos de planeación, financiamiento y desarrollo, hasta el uso compartido y respetuoso del espacio público entre todas las personas.

Debemos atender cuestiones básicas de accesibilidad, especialmente para las personas con alguna discapacidad, la seguridad vial y la prevención de accidentes, los programas medioambientales en esta asignatura, el transporte público eficiente y

sustentable, el transporte ecológico, la preferencia del uso de combustibles provenientes de fuentes limpias y fomentar alternativas viables al uso del automóvil privado, principalmente las no motorizadas.

Definitivamente los escenarios que impulsaron el auge del automóvil particular han cambiado, ahora la tendencia se hace necesaria a la inversa, disminuyendo la intensidad de su uso.

Sin duda, se trata de una tendencia necesariamente global, pues si bien es cierto que el problema de un país en materia de movilidad perjudica directamente a sus habitantes, también lo es que tiene efectos a nivel mundial a través de la emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI) que inciden en el calentamiento global. De acuerdo al Inventario Nacional de Emisiones de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero que elabora el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, las emisiones de las fuentes móviles de autotransporte son responsables del 29% de las emisiones en México.

No hay opción, de la prioridad que le demos a avanzar hacia una movilidad eficiente y sustentable, dependerá la facilidad de acceso de nuestra población a los satisfactores y servicios básicos de nuestras ciudades.

La transformación de la movilidad de nuestro país requiere de esfuerzos conjuntos de sociedad y gobierno, de otra manera difícilmente se pueden lograr resultados satisfactorios. Hoy, resulta impostergable que las autoridades públicas, las organizaciones de la sociedad civil, los expertos y la propia ciudadanía nos sentemos a construir una auténtica política de movilidad sustentable y de medios alternativos de transporte.

El desarrollo y competitividad de nuestras grandes ciudades dependerá en gran medida, de la atingencia que tengamos para atender de fondo la problemática de la movilidad en México.



Introducción

EN DICIEMBRE DE 2016 FUE PUBLICADO, POR cierto de manera muy discreta, el Informe de la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, correspondiente al año 2015 que encabeza el secretario de Gobernación Miguel Ángel Osorio Chong. De acuerdo a la Ley General en la materia, este informe debe ser anual y contiene los resultados obtenidos por el Programa Nacional, y se remite al presidente del país y a las dos Cámaras del Congreso de la Unión, además de difundirse de manera amplia ante la sociedad.

En enero de 2017, la Presidencia de la Comisión Contra la Trata de Personas en el Senado de la República, recibió dicho informe, y en cumplimiento de las facultades reglamentarias para analizar los informes que deben presentar los entes públicos obligados, se

El maquillaje del combate a la **trata** de personas

Adriana Dávila Fernández*

“El político piensa en la próxima elección;
el estadista, en la próxima generación”

Otto von Bismarck.

iniciaron los trabajos técnicos para revisar, contrastar y analizar la información contenida en el documento en mención.

Antes de la evaluación¹ realizada por la presidencia de la Comisión Contra la Trata de Personas, para aclarar las dudas iniciales, se invitó en el mes de febrero de 2017, al subsecretario de Derechos Humanos Roberto Campa Cifrián y suplente del secretario de Gobernación en la Comisión Intersecretarial, a una reunión de trabajo en la que, entre otras cosas, se comprometió a enviarnos los datos faltantes y mayor información al respecto —misma que nunca nos fue entregada—, además de formar un equipo técnico para analizar las cifras y metodología del informe con el fin de corregir los datos que correspondieran, lo cual tampoco se llevó a cabo de la forma acordada, por lo que se procedió con el análisis y presentación del mismo, de manera formal el 28 de junio de 2017 en las instalaciones del Senado de la República.

En este contexto el presente artículo tiene por objetivo exponer los resultados del análisis del citado informe elaborado por la presidencia de la Comisión Contra la Trata de Personas del Senado de la República.

* Senadora de la República y Presidenta de la Comisión contra la Trata de Personas.

1 Visible en la siguiente liga: http://www.senado.gob.mx/comisiones/trata_personas/docs/presentacion.pdf

Metodología

El informe de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) fue revisado desde un enfoque analítico. De esta manera, se revisó cada una de las partes que componen el informe para observar las causas, la naturaleza y los efectos. El objetivo de este método es tener un acercamiento a la realidad de las cosas y no sólo quedar en el discurso político del informe. De esta manera, se descompone la realidad presentada por la Comisión Intersecretarial y se reconstruye a partir de una síntesis de información que permite tener una visión realista de la política en materia de trata de personas en nuestro país (Lopera Echavarría, Ramírez Gómez, Zuluaga Aristizabal, & Ortiz Vanegas, 2010).

Para lograr lo anterior, se llevaron a cabo las siguientes actividades:

1. Antecedentes generales: se relata el trámite brindado al informe en análisis y evaluación.
2. Fundamentos legales y reglamentarios: se deja constancia de las facultades, atribuciones y ámbito de competencia para dicho análisis y evaluación.
3. Objeto: se expone de manera sucinta, la motivación y alcances de la evaluación,
4. Rubros, objetivos e indicadores a evaluar: se analizan, comparan y evalúan los rubros establecidos en el Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018; correspondientes al ejercicio 2015.

Resultados

En primer lugar, es importante señalar que el Informe 2015, fue entregado a la Comisión que presido en enero de 2017, es decir, más de 12 meses después de haber concluido el ejercicio correspondiente.

Asimismo, el análisis arroja lo siguientes datos:

- 1) La información fue presentada sin tomar en cuenta el Programa Nacional Contra la Trata de Personas del gobierno federal 2014-2018, y ni siquiera sus cuatro objetivos prioritarios con sus respectivos indicadores de medición:
 - a) Prevención

- b) Atención integral a las víctimas
- c) Procuración de justicia, investigación y sanción
- d) Rendición de cuentas y acceso a la información.

Por otra parte, el informe fue cuantitativo sin hacer un ejercicio de análisis y evaluación de las acciones llevadas a cabo por las entidades federativas. Evidentemente, si no hay una evaluación, entonces no es posible conocer los avances o retrocesos en la materia. En consecuencia, se contraviene lo establecido por los artículos 93 y 94 de la Ley en la materia que establecen la obligación de evaluar y no solo de describir.

Cabe destacar que el informe contiene tantas imprecisiones que van desde errores de dedo hasta datos y cifras distintas que impiden medir la eficiencia en el combate y erradicación de este delito.

A su vez, destacan los siguientes resultados:

1) Prevención

- a) Las cifras reportadas por la Comisión Intersecretarial sobre Comisiones Intersecretariales, capacitación, difusión y sensibilización a servidores públicos y público en general, difieren con las reportadas a la Auditoría Superior de la Federación (ASF).
- b) Los diferentes datos reportados en el mismo periodo de manera oficial a diversas instancias, no generan certeza sobre el avance que debería darse en el combate a la trata de personas en nuestro país, y mucho menos permiten medir la preparación de los operadores de la Ley ni el conocimiento que los ciudadanos deberían tener sobre el delito de trata de personas.
- c) El contenido del Informe de la Comisión Intersecretarial, evidencia que posiblemente se esté multiplicando la información que proporcionaron las instituciones integrantes de la multicitada comisión, toda vez que pudieron participar en eventos tanto de la Administración Pública en Federal (APF) como en las entidades federativas o realizarlos en conjunto.
- d) No existe un programa de capacitación específico y homologado, de acuerdo a los datos establecidos en el informe, se considera capacitación cualquier tema general relativo a derechos humanos o violencia de género, no necesariamente específico en materia de trata de personas.
- e) De acuerdo al objetivo e indicador establecido en el Programa Nacional Contra la Trata de Personas, existe una diferencia abismal sobre los datos reportados y lo verdaderamente ejecutado, toda vez que la Comisión Intersecretarial

no evaluó la información recibida de acuerdo a los ordenamientos correspondientes. Reportó como cifra final un impacto en este rubro de 42,772,932 personas, cuando la realidad es que ni siquiera podemos tomar como válida la cifra de 6,719 servidores públicos de la APF capacitados, por las inconsistencias ya señaladas, incluyendo las diferencias reportadas a la ASF.

2) Atención a Víctimas

- a) La SEGOB dio distintas cifras sobre las víctimas atendidas por la Procuraduría General de la República (PGR) a través de las distintas áreas: La diferencia es de 100 personas, por tanto no existe la certeza de cuál es la cifra correcta; si hubo error, omisión o falsedad en los datos proporcionados.
- b) En el apartado denominado SEPARATA, el informe también incluyó una tabla que presenta por año (del 2009 al 2015), “las víctimas detectadas e identificadas en los procesos y sentencias... y señala que en el año 2015 se identificaron 420 víctimas relativas al fuero estatal y 19 del fuero federal”, la suma de ambas es de 439 víctimas, lo que contrasta con las 2,013 reportadas en la tabla resumen del periodo que se analiza. En conclusión, se reportan al menos cinco datos distintos:
 - i. Informe de la Comisión Intersecretarial: 2,013 víctimas.
 - ii. Tabla Resumen del Informe de la Comisión Intersecretarial: 6,655 víctimas.
 - iii. SEPARATA Informe de la Comisión Intersecretarial: 439 víctimas.
 - iv. Auditoría a la SEGOB: 2,115 víctimas.
 - v. Auditoría a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV): 460 víctimas.
- c) En el fuero estatal: de 258 se desconoce su edad, de 153 se desconoce su género, de 641 no se identificó la nacionalidad. En el fuero federal: de ocho se desconoce su género.

Los datos reportados tanto por la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) como por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), presentan inconsistencias, lo que evidencia la falta de un registro confiable de Asociaciones Civiles, así como la falta de supervisión a los refugios y casas de medio camino que nos permita identificar con claridad, la eficiencia y eficacia en la atención de víctimas y especialmente en lo que se refiere

a su reincorporación a la sociedad sin ser revictimizadas o cuántas de ellas han recibido la reparación integral del daño, lo que incluye el acceso a la justicia y el derecho a contar con un trabajo digno, sin ser estigmatizadas.

- d) En ninguna parte del informe se habla de la supervisión y seguimiento a las víctimas que fueron entregadas a las organizaciones de la sociedad civil para su atención; lo que representa un riesgo, que podría repetir patrones como los lamentables casos de Casitas del Sur y La Gran Familia (mamá Rosa), de quienes por cierto tampoco existen datos al respecto de los avances en la procuración de justicia y atención a víctimas.

3) Procuración de justicia, investigación, persecución y sanción

La Comisión Intersecretarial aseguró en su informe haber recibido el 100% de las sentencias reportadas. Esto no corresponde a la información que nos fue proporcionada vía transparencia a esta comisión evaluadora. De acuerdo con la información que recopiló sobre las sentencias dictadas en el periodo 2015, la Comisión Intersecretarial incluyó en el informe 84 sentencias que no puede acreditar y sólo en dos de ellas, se aplicó el artículo 10, que es el tipo penal básico de trata de personas.

Por otra parte, si los mismos datos los comparamos con los que fueron informados a la presidencia de la Comisión Contra la Trata de Personas, se refleja una diferencia de 100 sentencias más reportadas.

Además, resulta relevante el hecho de que el informe no refleja datos en materia de delincuencia organizada, restándole importancia a un delito de carácter transnacional. Pareciera que se pretende negar que este delito tiene esas cualidades e incluso, se encuentra contemplado por la Ley Federal de Delincuencia Organizada.

En materia de rendición de cuentas y acceso a la información, la plataforma informática lleva apenas un avance del 40 por ciento y será concluida hasta el año 2018.

Discusión

Lamentablemente, el informe generado por la Comisión Intersecretarial presidida por la SEGOB no va más allá de ser un discurso político ocultador de las deficiencias de política pública en contra de la trata de personas.

Así, por ejemplo, una de las problemáticas que la presidencia de la Comisión Contra la Trata de Personas en el Senado detectó es la falta de investigación y las confusiones que ha generado la tipificación del delito de trata de personas.

Los datos presentados por dicho organismo son una simulación, contiene datos diversos sobre un mismo tema, falta de pulcritud en su elaboración y evaluación. También, expone falta de coordinación entre la Comisión Intersecretarial y las instituciones integrantes de la misma, así como omisiones y nulo interés por parte de las entidades federativas para el combate al delito de trata de personas.

Jürgen Habermas (2008) señala que una serie de enunciados son verdaderos cuando tienen relación con el mundo de los hechos o estado de cosas. En el caso del informe, no hay una correspondencia entre lo que dice y lo que en realidad sucede día a día con la problemática de la trata de personas.

La importancia del tema implica que el informe no quede en una pretensión de verdad, es más relevante dar validez a la información que se expone. Los resultados presentados por la presidencia de la Comisión Contra la Trata de Personas del Senado refutan de manera contundente la información de la Intersecretarial, situación que repercute en la veracidad y validez del informe:

[...] la validez ha de entenderse epistémicamente como validez que se nos impone como tal a nosotros. La pretensión de verdad de un proponente, cuando está justificada, habrá de poder defenderse con razones frente a las objeciones de posibles oponentes y al cabo habrá de poder contarse con un acuerdo racionalmente motivado de la comunidad de interpretación en conjunto. [...] (Habermas, 2008, pág. 76)

Lo que pretende el informe es validar, mediante un discurso sin fondo, el combate a la trata de personas. Lo cierto es que el informe no debe ser sólo un documento anual que se limite a la recopilación de datos.

La Comisión Intersecretarial debió evaluar para validar los datos que le fueron enviados por parte de las entidades federativas y demás dependencias e instancias responsables del tema.

Con fundamento en los artículos 93 y 94 de la Ley General de la materia, es obligación de dicha comisión, integrada por distintas dependencias del gobierno federal, y reitero encabezada por la Secretaría de Gobernación, hacer un análisis y evaluación de los datos enviados tanto por las instituciones de la Administración Pública Federal, así como de los gobiernos de los estados y la Ciudad de México, para que sus resultados sean tomados en cuenta y sepamos sobre los avances en la prevención, persecución, sanción y atención a víctimas de estos delitos en el país.

Es así, como el informe le da apariencia de validez y verdad a supuestos avances en la lucha contra la trata de personas. Como señala Habermas (2008), a través de este informe se pretende dar legitimidad a una política pública fallida que, casualmente, junto con la ley general han sido consideradas como excelentes de parte de algún sector de la sociedad civil.

Además, gracias a la imposición de la verdad institucional pretendida por el informe, se crea un mundo artificial basado en la intersubjetividad de quienes lo crean (Habermas, 2008). En ese mundo se vive con la creencia de que en verdad se combate a la trata de personas y que tanto las entidades federativas como el gobierno federal cumplen con el objetivo principal que es acabar con ese delito.

Lo cierto es que la artificialidad del informe tiene la intención de hacer pensar a la opinión pública y sobre todo a los electores, que en México la trata de personas se combate de forma eficaz.

Son graves las consecuencias de apostar a tapan el flagelo de la trata de personas con un informe que no soporta un análisis metodológico serio, una de ellas es que si los resultados contenidos en éste son utilizados para el diseño de planes y políticas públicas encaminadas a erradicarla, tales acciones serán erráticas por el origen de las cifras distorsionadas de la realidad, siendo condenadas al fracaso.

Como un primer corolario, podemos afirmar que de seguir en esa dinámica, esa es y continuará siendo la vorágine de la lucha contra la trata de personas, un tema de campaña para unos, un lema de gobierno para otros, una condena para los inocentes y la impunidad para culpables, y mientras, las víctimas seguirán aumentando.

Igualmente, ese mundo que existe solo en el imaginario de la SEGOB se impone a otros sujetos del entorno y se genera el gran problema de que las autoridades de los diversos ámbitos de gobierno, los órganos constitucionales autónomos y las asociaciones de la sociedad civil, aceptan las posturas oficiales de forma lisa y llana, como si nada sucediera.

Por ello, a pesar del retraso en la recopilación de la información y luego de diversas solicitudes de información sobre la materia, el pasado miércoles 28 de junio presenté en el Senado de la República el análisis y evaluación de dicho informe, que lamentablemente demuestra una gran simulación de las autoridades en todos los rubros.

Al respecto hay que tomar en cuenta que el derecho al libre acceso a la información oportuna y plural así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole a través de cualquier medio de expresión es un derecho humano reconocido por el artículo 6º del texto constitucional, en concordancia lo anterior, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, prevé también que dentro del derecho humano a la libertad de expresión y pensamiento, se encuentra previsto como un subderecho el de buscar, recibir, y difundir informaciones e ideas de toda índole sin consideración de fronteras y por cualquier medio.

Para ese propósito, apenas en 2014 la Constitución federal fue modificada con el objeto de incorporar cambios encaminados a establecer las bases, y los principios

regirán para el ejercicio en particular de ese derecho —además de los de indivisibilidad, interdependencia, progresividad y universalidad previstos en el primero del mismo texto fundamental—, es el caso del de máxima publicidad, por ejemplo.

En el mismo sentido, uno de los aspectos que es relevante en el cumplimiento del Estado sobre ese derecho es la obligación que tienen los sujetos obligados, es decir cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es de publicar a través de los medios electrónicos la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos a su cargo, así como los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

Lo anterior implica el mandato constitucional de carácter general para que todas las autoridades sin excepción realicen las acciones encaminadas a cumplir lo mandado en el citado dispositivo constitucional en relación con el párrafo tercero del artículo 1º del mismo ordenamiento, y consecuentemente, las autoridades deberán rendir cuenta sobre el cumplimiento de sus objetivos y sus resultados.

De esa forma, al tratarse de una obligación que emana del derecho humano a la información, el Estado tiene un mandato constitucional de respetar y garantizar ese ejercicio a efecto realizar el ejercicio de rendición de cuentas en el logro de los objetivos planteados en planes o programas emanados del Plan Nacional de Desarrollo.

Aunque en diversos discursos de los servidores públicos de alto nivel y responsables de la coordinación de la política pública, así como de la atención a víctimas de combate y sanción a los delincuentes, han señalado “lo bien que va México en estos temas”, lo cierto es que las deficiencias institucionales y el poco compromiso en la materia han generado grandes injusticias y una enorme impunidad.

El análisis sintetizado que contienen las presentes líneas, no es un reclamo infundado o sin sustento, por el contrario, todo Estado social democrático de derecho que se precie de serlo, debe dotar desde su texto constitucional de los mecanismos, instrumentos, o medios de control que eviten que las autoridades actúen alejadas de los principios y dispositivos que emanen de él.

En ese sentido, el ejercicio del control parlamentario previsto en la Constitución así como en el Reglamento del Senado, posibilita que las comisiones realicen análisis y evaluaciones a los informes presentados por las entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto que sobre una base crítica se construyan mejores acciones de gobierno, siempre en beneficio del pueblo como Soberano.

Por tanto, los análisis y las evaluaciones que formule el Senado de la República a través de una comisión de dictamen, cualquier informe anual derivado de las acciones que realiza el gobierno federal, deberían tener el eco necesario para que los planes y programas que desarrolla sean mejorados a partir de una colaboración entre poderes, más que de una separación entre éstos.

Lamentablemente, ya fue aprobado el Informe 2016, con los mismos vicios, errores y simulaciones, sin tomar en cuenta las observaciones hechas por distintos actores. Lo lamentable es, que el gobierno federal se ha caracterizado por no aceptar los errores cometidos especialmente en materia de derechos humanos, este ha sido su signo distintivo.

No quiere reconocer que sus fallas no afectan cifras sino personas y que ante la crítica informada y documentada su respuesta es la calumnia electoral y la mentira permanente.

Aunado a lo anterior, destaca el hecho de que el tema ha sido utilizado de manera electoral, incluso con la entrega de premios a diversos gobiernos por un supuesto avance y persecución del delito, que justamente el contenido de este análisis y evaluación comprueba que no existe. En ninguno de los casos atendidos por la CEAV en esta materia, se otorgó la reparación integral del daño durante este ejercicio.

Por eso se sostiene que es grave que el servicio público para el actual gobierno, se mida sólo en el número de elecciones que se pueden ganar a costa de cualquier precio, incluso del sufrimiento de las verdaderas víctimas a quienes dicen defender.

Conclusión

El Informe 2015 de la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, es deficiente en cuanto al manejo de la información. En particular no hace una evaluación de los resultados de la política pública.

Dicho informe es una simulación que tiene por objeto validar los pobres resultados del gobierno federal y de las entidades federativas para prevenir y sancionar los delitos en la materia.

La actitud de quienes encabezan dicho órgano es de cinismo, ya que a pesar de la evidente falta de resultados y los errores contenidos en el informe, se tuvo el atrevimiento de presentar otro informe en los mismos parámetros y condiciones.

También la ASF elaboró tres auditorías: una a la SEGOB, otra a la PGR y una más a la CEAV y apuntó diversas observaciones a estas dependencias.

De igual forma, queda demostrado que la Comisión Intersecretarial (SEGOB) es indiferente ante la magnitud del daño causado por la trata de personas en México. Si solamente se describen acciones y no se evalúan los resultados, es difícil tener un acercamiento a la realidad del país en cuanto a la trata de personas se refiere. Este combate no puede ser rehén de la clase política, pues las víctimas de este delito merecen reintegrarse a la sociedad y el Estado mexicano tiene la obligación de brindarles la máxima protección y acceso efectivo a la justicia.

La SEGOB debe entender que este delito se ha potencializado en las últimas décadas y ha alcanzado dimensiones preocupantes, por lo que es de gran importancia que México cumpla con los compromisos nacionales e internacionales, empezando por lo establecido en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las víctimas de estos Delitos.

La Ley General establece que habrá una Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas que deberá:

1. Definir y coordinar la implementación de una política de Estado en materia de trata de personas
2. Impulsar y coordinar en toda la república la vinculación interinstitucional para prevenir y sancionar esos delitos
3. Inspeccionar y vigilar los programas, acciones y tareas, y
4. Evaluar y rendir cuentas.

Fuentes de consulta

Habermas, J. (2008). *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.

Lopera Echavarría, J. D., Ramírez Gómez, C. A., Zuluaga Aristizabal, M. U., & Ortiz Vanegas, J. (2010). El método analítico como método natural. *Nómadas : revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*.



Introducción

E L FUTURO QUE QUEREMOS ESTÁ ESCRITO POR una sociedad incluyente y justa que incorpore a todas las personas que definen y forman parte de nuestra nación. Empoderamos a nuestra sociedad al darle mejores herramientas para crecer y desarrollarse.

Para escribir un futuro de prosperidad, es imperante cerrar las brechas de inclusión que persisten entre hombres y mujeres en distintos ámbitos sociales, económicos y políticos. Empoderar a la mujer no sólo es cuestión de justicia y apego al derecho, sino también de crecimiento económico sólido y mayor bienestar. Fortalecer el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres y garantizarles condiciones y oportunidades equitativas para participar, para competir y para ejercerse son factores determinantes para la estabilidad política y la transformación social.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 reconoce que las mujeres de México se han enfrentado a una serie de factores que las ubica en

Trabajamos por la **inclusión** de la **mujer** en el sector **financiero**

José Antonio Meade Kuribreña*

un círculo con ciertas limitantes, donde las oportunidades de progreso son menores. También afirma que lo anterior no sólo es inaceptable en términos de justicia social, sino que también representa una barrera importante para la productividad y crecimiento económico del país. Por esta razón, el PND 2013-2018 estableció la igualdad de género como un eje transversal de política pública para la presente administración. Se trata de la primera ocasión en la historia de México en la que se contempla la equidad de género como un eje transversal de gobierno.

Se empodera a la mujer comenzando con garantizar sus derechos básicos, como el derecho a la igualdad y a la participación en decisiones que le afectan y en donde se ha visto impedida debido a distintas condiciones históricas o socioculturales. El derecho a votar y ser votada fue el primer paso en esta dirección. Hemos avanzado mucho desde que se concretó este esfuerzo histórico, pero aún resta una gran tarea por hacer. Una de las áreas en las que persisten brechas tangibles de género es en el sector financiero, tanto en términos del acceso de las mujeres a servicios como en su participación laboral en este ramo de la economía.

En consecuencia, en 2016 el presidente de la República, licenciado Enrique Peña Nieto, presentó la Política Nacional de Inclusión Financiera, cuya visión es: “lograr que todos los mexicanos, sin distinción alguna, sean partícipes de los beneficios

* Secretario de Hacienda y Crédito Público-SHCP del Gobierno Federal.

que genera el sistema financiero, mediante estrategias concretas y coordinadas adecuadamente entre los distintos actores de los sectores público y privado, en un marco que procure la solidez y la estabilidad del sistema financiero”.

México ha avanzado en términos de inclusión financiera, pero todavía hay retos en la materia. Aun así, los recientes logros son indicativos de que los esfuerzos que el gobierno federal ha realizado año con año, en coordinación con el sector privado, están dando frutos en el camino hacia lograr un sistema financiero más estable, sólido e incluyente.

Importancia de la inclusión financiera

La inclusión financiera ha surgido como un tema importante en la agenda global para el crecimiento sostenible de largo plazo. Los países están tomando un papel activo en la recolección de información y el establecimiento de normas para mejorar los estándares de inclusión.

La inclusión financiera no es un fin en sí mismo, sino un medio para llegar a un fin que brinda beneficios sustanciales para las personas y sociedades en general. Su importancia se basa en los nexos donde puede reducir la vulnerabilidad de los hogares más rezagados y brindar la oportunidad a los países de superar los obstáculos en donde el acceso y uso de los servicios financieros se ha visto restringido o limitado para permitir el desarrollo íntegro de la población.¹

A nivel internacional, el objetivo de todas estas iniciativas reside en empoderar y transformar las vidas de nuestra sociedad, en especial de aquellos más marginados, generando concretos resultados de inclusión financiera para brindar servicios relevantes, seguros, sostenibles, significativos y costo-efectivos para la población mundial no atendida.

Es importante brindarle a esta población las herramientas necesarias para enfrentar sus propios obstáculos y generar proyectos productivos para que puedan mantener medios de subsistencia y tengan estabilidad en su hogar. Cuando par-

1 Fernando de Oloqui, Gabriela Andrade y Diego Herrera, “Inclusión Financiera en América Latina y el Caribe. Coyuntura actual y desafíos para los próximos años”, Banco Interamericano de Desarrollo, 2015, en: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6990/CMF_DP_Inclusion_financiera_en_ALC.pdf, consultado el 06/08/2017.

ticipamos en el sistema financiero, estamos más capacitados para empezar y expandir un negocio, brindar una educación de calidad a nuestros hijos y absorber los choques financieros que podríamos tener.²

Este acto de responsabilidad internacional ha tenido buenos resultados, obteniendo un crecimiento significativo en términos de inclusión financiera. En tan solo tres años, el número de adultos excluidos del sistema financiero formal —es decir, que no contaban con servicios bancarios— disminuyó en 500 millones de personas en todo el mundo, pasando de 2.5 mil millones a 2 mil millones de adultos que permanecen en esta situación.

A nivel mundial, las mujeres también cuentan con una disparidad en términos de acceso a las instituciones financieras y mecanismos de ahorro formales. Mientras el 55% de los hombres informa tener una cuenta en una institución financiera formal, esa proporción es de sólo el 47% en el caso de las mujeres. Esta diferencia es mayor en las economías de ingresos medios bajos, así como en Asia meridional, en Medio Oriente y África del Norte.

El gobierno de México ha sido parte de esta movilización al ser fundador de la Alianza para la Inclusión Financiera, con el compromiso de la Declaración Maya, la participación en la Alianza Global para la Inclusión Financiera del G20, en línea con los Foros Internacionales de Inclusión Financiera inaugurados por el presidente de la República, Enrique Peña Nieto.

El compromiso internacional de México se traduce en acciones centradas en lograr ser una población con acceso al sistema financiero formal y a productos que contribuyan a que las mexicanas y los mexicanos puedan llevar a cabo sus proyectos de vida.

Situación actual de la inclusión financiera en México en términos de género

Los desafíos de la equidad de género son claros tanto en México como a nivel mundial. La inclusión financiera de las mujeres en nuestro país ha tenido avances significativos en los últimos años, pero la realidad es que para lograr la participación de mujeres que queremos, debemos redoblar esfuerzos.

2 World Bank Group, "Global Findex 2014 Financial Inclusion", 2014, en: http://datatopics.worldbank.org/financialinclusion/Infographics/WB_GlobalFindex_GlobalInfographic_0406_final.pdf, consultado el 07/08/2017.

La falta de igualdad de género no es simplemente un derecho humano básico, sino una crítica oportunidad económica. En los países más avanzados, mayor igualdad ha significado mejores niveles de crecimiento y desarrollo.

La OCDE estima que si la brecha de género en términos de participación laboral se redujera en México a la mitad para 2040, el PIB per cápita tendría un crecimiento adicional de 0.16% cada año. Esta cifra se eleva a 0.49% si logramos reducir la brecha en su totalidad.³

La inequidad obstaculiza las perspectivas individuales, de las familias y la sociedad en su conjunto de crecer al máximo potencial y gozar de sus beneficios para entonces poder aportar a la comunidad.

Las mujeres mexicanas son un elemento clave para el futuro desarrollo de todos los sectores de México; por ello debemos potencializar el empoderamiento de las mujeres y apoyarlas con herramientas de inclusión. La brecha de género se logrará disminuir al empoderar a la mujer con el impulso de sus capacidades y fortalezas a través de un empleo.

La economía mexicana está desaprovechando a una gran parte de su fuerza laboral educada. Solo 47% de las mujeres en edad productiva en México se encuentra trabajando, comparado con 82% de los hombres. Es la segunda economía más baja de la OCDE en términos de la adquisición de un empleo para mujeres, al estar lejano al promedio de la OCDE de 67%.⁴ Como dijo el premio Nobel de la Paz 2006, Muhammad Yunus: “la raza humana llegó a ser a través del trabajo; la sociedad debe dar oportunidades para desbloquear ese potencial”. Dejar de lado a la mujer retiene a economías de mayor crecimiento, ya que el potencial no se puede desarrollar tras el rezago de la mitad de su población efectiva.

Según un estudio de PriceWaterhouseCoopers (PWC), con un incremento del empleo a mujeres a los niveles más altos del mundo representados por Suecia, el PIB de México crecería 590 mil millones de dólares (28% de aumento en el PIB), siendo uno de los 3 países de la OCDE con mayores oportunidades de crecimiento.⁵

Invertir en la atención a mujeres es dotar a la sociedad de mejores herramientas para incrementar el desarrollo de sus familias y mejorar su calidad de vida. Invertir en las mujeres equivale a elevar los niveles de desarrollo social. Estudios muestran

3 OECD publishing, “Building an inclusive Mexico”, 2017, en: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/building-an-inclusive-mexico_9789264265493-en#.WYJpFrpFyUk#page21, consultado el 07/08/2017.

4 *Ibid.*

5 PWC, “Women in Work Index 2017”, 2017, en: <http://www.pwc.co.uk/services/economics-policy/insights/women-in-work-index.html>, consultado el 09/08/2017.

que el ingreso administrado por la madre resulta ser uno que se gasta de manera cuidadosa y se centra en el mantenimiento del hogar, la educación de los hijos, la atención a la salud y a la alimentación.

La inclusión financiera puede convertirse en un poderoso agente que brinde un crecimiento inclusivo y fuerte. El acceso a servicios financieros básicos tales como pagos, ahorros, créditos y seguros conlleva un gran potencial para las familias. Representan un eslabón clave entre la oportunidad y el resultado económico. Como dijo Christine Lagarde, “ya sea a través de experiencia personal o evidencia empírica, una cosa es clara: el crecimiento debe ser más inclusivo y para esto las finanzas también deben de serlo”.

En México, por ejemplo, el acercamiento a instituciones financieras medido a través de la tasa de bancarización de las mujeres es de solo 17%, mientras que la de los hombres es de 28%. Además, el 32.9% de las mujeres ahorran para su retiro (contra el 50.3% de los hombres) y el 38% de las personas con un crédito hipotecario son mujeres. Esto nos muestra un gran camino por recorrer.

La inequidad no sólo es un tema moral, sino que es un problema macroeconómico. La inclusión financiera se encuentra interrelacionada con la estabilidad financiera, la integridad de los mercados y la capacidad financiera de los consumidores. Alcanzar la meta de mayor inclusión abarca temas de oferta como lo son la infraestructura y creación de productos adecuados, y temas también de demanda que incluyen la protección de usuarios y el marco regulatorio adecuado correspondiente.

Acciones en favor de la inclusión financiera de las mujeres

México reconoce la urgencia de lo que nos toca hacer. Construimos un avanzado marco jurídico y político encaminado a lograr una igualdad de género sustancial. La Ley General de 2006 para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el establecimiento de requisitos para la transversalidad de género en la Ley de Planeación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 presentan un gran compromiso a favor de la igualdad.

Como se mencionó anteriormente, por primera vez en la historia del país, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 contempla la equidad de género como un eje transversal de gobierno, con lo que el presupuesto contemplado para dicha materia se incrementó en 1,526 millones de pesos, en comparación con el año anterior.

A lo largo de este tiempo, se ha desarrollado una política transversal en torno a una perspectiva de género en todas las acciones de la administración. Uno de los ejes principales de la Política Nacional de Inclusión Financiera consiste en la

búsqueda de la participación activa de la mujer, por ser desde hace varias décadas uno de los sectores tradicionalmente excluidos.

Entre los resultados concretos de la incorporación de una perspectiva de género en la Política Nacional de Inclusión Financiera destaca la creación del Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CONAIF) como mecanismo de coordinación entre las autoridades financieras del país para desarrollar políticas ordenadas en el tema. También resaltan la creación y el fortalecimiento de diversos programas implementados por las dependencias. Por último, pero no por ello menos importante, la perspectiva de género está presente en la Reforma Financiera, la cual contribuyó a impulsar la inclusión de la mujer en ese sector a través de la expedición de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

La ejecución de estas acciones ha permitido incluso tener un mejor diagnóstico de los grandes pendientes para lograr una plena inclusión financiera en México. Por ejemplo, el CONAIF ha identificado diversos desafíos que se centran en torno a cuatro temas: infraestructura financiera insuficiente, adquisición y uso limitado de los productos y servicios financieros, falta de crecimiento del sistema financiero y falta de información para medir el impacto de acciones de inclusión financiera. Se muestra la existencia de una brecha de género en el acceso, uso, educación financiera y protección al usuario; es decir, en las cuatro dimensiones que conforman la inclusión financiera. Según la encuesta Global Findex, a cargo del Banco Mundial, México se encuentra rezagado con respecto a países de ingresos medios y altos (lugar 74 de una muestra de 131 países). No obstante, la mejora en inclusión financiera que ha registrado el país en años recientes (de 2011 a 2014), se vio reflejada en un avance de cinco posiciones en el ranking.

El panorama es alentador ya que, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera, hemos presentado buenas cifras. Se incluyó financieramente a 12.7 millones de adultos de 2012 a 2015, lo que significa que ahora poseen al menos un producto financiero. Visto de otra forma, anualmente se incorporaron en promedio más de 3 millones de adultos al sistema financiero formal. Además, a nivel nacional, la brecha de género en términos de la adquisición de algún servicio financiero se redujo en 2 puntos porcentuales (pasó de 8 p.p. en 2012 a 6 p.p. en 2015). Hoy son más las mujeres que tienen acceso a productos financieros como el ahorro, crédito, seguro, ahorro para el retiro o Afore.

Un ejemplo importante de este avance es que hoy hay más mujeres que hombres con productos financieros en zonas rurales. Había, al principio del sexenio, una diferencia de 6% en favor de los hombres, y hoy se invirtió la brecha a 2% en favor de las mujeres.

La reducción de la brecha de género en este sector también se debe al crecimiento del acceso a un crédito formal por parte de las mujeres, que hoy es igual al de los hombres. Incluso el saldo de crédito para vivienda que se brinda a mujeres ha

crecido el último año a tasas más altas que las de los hombres (crecimiento de 12 puntos porcentuales más en Banca de Desarrollo y 1 punto porcentual más en Banca Comercial de 2016 a 2017).

En el ámbito privado, impulsar una mayor participación de las mujeres en los Consejos de Administración de las empresas que cotizan en bolsa es una manera de empoderar a la mujer al tiempo que se busca asegurar un mejor futuro para dichas empresas. Según la organización *Great Place to Work*, la participación de más mujeres en estos espacios es generadora de mayor crecimiento e innovación.

Por lo tanto, se reformó la Circular Única de Emisoras para que, a partir de septiembre de 2017, las empresas que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores estén obligadas a revelar tanto en el prospecto de colocación como en el reporte anual, el porcentaje de hombres y mujeres que integran su consejo u órganos directivos relevantes. Asimismo, las emisoras deberán divulgar si cuentan con un programa para fomentar la equidad de género tanto en sus órganos como en sus empleados. Con esta medida, se promueve la formación de un sector bursátil y financiero mucho más transparente, donde se conocerá la política de género de las empresas públicas y así, se generan más incentivos para que haya más mujeres involucradas en el sector.

Dar a las mujeres oportunidad de acceder a espacios de toma de decisiones es bueno para ellas, para las organizaciones de las que forman parte y para la sociedad en su conjunto. Convencido de esta premisa, el Gobierno Federal también ha hecho lo propio al instruir a las instituciones de Banca de Desarrollo a la construcción de una cultura laboral que brinde igualdad de acceso al crecimiento profesional para mujeres y hombres.

En julio 2017, los titulares de las nueve entidades de la Banca de Desarrollo de México suscribieron la iniciativa HeForShe —compromiso internacional instituido por la Organización de Naciones Unidas (ONU) desde 2014— en favor de la promoción de acciones de igualdad de género para implementar soluciones localmente relevantes en los aspectos educativo, laboral, salud, política y violencia, involucrando particularmente a los hombres en su promoción. La iniciativa HeForShe consolida los esfuerzos nacionales en diversos aspectos relevantes para el desarrollo de la mujer. México ocupa el tercer lugar en participación a nivel mundial en la iniciativa después de Ruanda y Estados Unidos debido al número de instituciones que han firmado el compromiso.

La suscripción de *HeForShe* representó, por parte de las entidades de banca, un compromiso relativo a contar con una mayor representatividad de mujeres en mandos de decisión, así como en los órganos de gobierno de estas instituciones. Se busca fortalecer la participación de la mujer en los Consejos de Administración de la Banca de Desarrollo al pasar de 11% a 13% para fines de 2017.

Paralelamente, se ha logrado fortalecer los programas de la Banca de Desarrollo dirigidos a las mujeres o crear otros que aseguren su acceso a un financiamiento amplio y suficiente para empoderar a la mujer. México cuenta con diversos programas donde se ofrecen esquemas de educación financiera, capacitación, asistencia técnica y productos financieros en materia de ahorro, inversión, crédito y protección, que atiendan las necesidades específicas de las mujeres. A través de estos programas, en lo que va de la administración, se ha brindado financiamiento de 144 mil millones de pesos con los cuales se ha beneficiado a 7.2 millones de mujeres.

Algunos de los programas dirigidos especialmente a las mujeres por parte de entidades mexicanas de Banca de Desarrollo son: Mujeres PYME, de Nacional Financiera (NAFIN); Casa Madre Soltera, a través del cual Banjército otorga créditos hipotecarios; Pequeños Productores, por medio del cual Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND) fortalece la economía de los pequeños productores rurales a través del otorgamiento de créditos; el financiamiento de segundo piso de FIRA que cuenta con nuevas cooperativas en 2017, priorizando aquellas de participación mayoritaria de mujeres; los talleres de asistencia técnica que Bansefi otorga a mujeres, y, el Programa Integral para la Inclusión Financiera (PROIIF), que mejora la asistencia técnica en educación financiera.

El programa de Bansefi para la Asistencia Técnica a las Microfinanzas Rurales (PATMIR) es un ejemplo de éxito, pues fue reconocido con el Galardón Ministerial al mejor programa en la Cumbre Mundial de Mujeres 2017, debido a su atención prioritaria a mujeres. El PATMIR impulsa el emprendimiento y el bienestar de las mexicanas y sus comunidades rurales a través del financiamiento para el desarrollo de actividades productivas. El Gobierno Federal ya ha anunciado que el reconocimiento económico obtenido por el galardón se reinvertirá en los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas, estados en donde el rezago es mayor y donde cada peso invertido de manera correcta hace la diferencia.

Antes de que termine el año 2017, todas las entidades de la Banca de Desarrollo tendrán un programa o acción en perspectiva de equidad de género. Aquellas que faltan —como lo son el Banco de Comercio Exterior (Bancomext), el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR), el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)— participan con el diseño de programas adicionales dirigidos especialmente a mujeres.

Al interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) también se impulsan cambios para abrir mayores espacios a la mujer y hoy el terreno es más parejo. De todas las personas que laboran en la Secretaría, el 47% son mujeres y el 53% hombres. Hace seis años, la SHCP tenía a una mujer a nivel subsecretario o equivalente y ahora cuenta con dos. En ese mismo periodo, el número de jefas de unidad se incrementó

en 66%, se duplicó el número de directoras generales y el número de directoras generales adjuntas creció en 128%. Hay más mujeres en posiciones de mando en Hacienda, lo que significa que las finanzas públicas de México están en buenas manos.

Desde la SHCP estamos comprometidos y ocupados en trabajar por la mujer. La equidad de género debe existir hoy en todas las sociedades y cubrir la disponibilidad de oportunidades en todos los sectores de nuestras economías. El acceso a servicios financieros básicos podría significar grandes beneficios que provocarían un alcance de desarrollo que cambia historias de vida.

Conclusión

La equidad de género no solamente es una cuestión de derechos y de justicia, sino también generadora de oportunidades de crecimiento económico. La falta de equidad limita el potencial de aquellos que contribuyen al desarrollo de nuestra sociedad, lo cual es aún más problemático si hablamos de las mujeres que representan la mitad de nuestra población en edad de trabajar.

México ofrece un buen ejemplo al mundo en términos del trabajo a favor de la mujer. Iniciativas de políticas públicas se centran en empoderar financieramente a la mujer, buscando alentar al sector privado, las organizaciones no gubernamentales, y otras instituciones a que movilicen más recursos en favor de la mujer. Se ha impulsado una mayor participación de las mujeres en los consejos de administración de las empresas que cotizan en la Bolsa para empoderar a la mujer mientras aseguramos un mejor futuro a dichas empresas.

Preservamos la representación cada vez más igualitaria también en nuestra Banca de Desarrollo mediante el nombramiento de mujeres en los consejos de administración de las sociedades que la integran. Además, en el cumplimiento del pacto *HeForShe*, los titulares de las entidades de Banca de Desarrollo se comprometan a brindar oportunidades para el crecimiento profesional de las mujeres, fomentando las mismas oportunidades para todos.

En los próximos años, los pasos que hemos dado podrán representar el inicio de un ciclo de grandes mejoras en la forma en la que las mujeres son tomadas en cuenta, respetadas y valoradas en sus centros de trabajo.

Una plena participación de la mujer tanto en lo social, como en lo político y en lo económico, está a la altura de sus derechos, de nuestras necesidades y de lo que como nación merecemos.



Introducción

E L GOBIERNO DE LA REPÚBLICA TIENE UNA visión definida y trascendente sobre la cuestión urbana nacional y está sentando las bases para conformar ciudades compactas, seguras, incluyentes, resilientes, productivas y sostenibles.

Se tiene muy claro que el siglo XXI tiene que ser el de la Reforma Urbana por la sencilla razón de que ocho de cada 10 mexicanos vivimos en alguna de las 384 ciudades del país y de que seis de cada 10 mexicanos vivimos en alguna de sus 59 Zonas Metropolitanas, las cuales aportan 75% del PIB de nuestro país.

En ese sentido, la Reforma Urbana de México tiene un propósito muy claro: garantizar el Derecho a la Ciudad.

El país requiere una profunda Reforma Urbana que responda a la realidad del México actual, que permita al Estado reasumir su función en la planeación, regulación y en la sanción para

La Reforma Urbana de México

Rosario Robles Berlanga*

reordenar el desarrollo, y en la que se conciba la participación ciudadana como eje central en la construcción de las metrópolis.

Una Reforma Urbana que permita corregir los grandes retos que ha producido un crecimiento sin planeación.

Es el territorio en el que tenemos que construir una nueva visión y una perspectiva de largo plazo que se había abandonado en México.

La Reforma Urbana de México se ha iniciado con la presente administración. Primero, con reformas a la administración pública para crear una secretaría destinada al desarrollo urbano y territorial que antes no existía: la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). Posteriormente, se puso en marcha una nueva Política Nacional de Vivienda que parte de la premisa de que construir vivienda, es para construir ciudades, para construir comunidades, para construir hogares.

Con una de las 11 reformas estructurales impulsadas por el Gobierno de la República —la financiera— se permite el acceso al crédito de la vivienda en mejores condiciones, al tiempo que se han fortalecido los instrumentos financieros solidarios del Estado para que los que menos tienen puedan ejercer su derecho a la vivienda.

* Titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (SEDATU)

La Reforma Urbana se ha impulsado fuertemente, con la aprobación por parte del Poder Legislativo de una Nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano que sustituye a la que estaba vigente desde hace 40 años y que incorpora, entre otros temas, aspectos tan relevantes como el Derecho a la Ciudad, la participación democrática y la transparencia en la planeación de las ciudades, el rescate del espacio público, la resiliencia, la sustentabilidad, y la gobernanza metropolitana.

En ese mismo sentido, en octubre de 2016, México participó en la Tercera Conferencia sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III, en donde se adoptó la Nueva Agenda Urbana que sienta las bases para que las ciudades cuenten con un enfoque integral en políticas públicas centrándose en las personas, formando asentamientos humanos que cumplan con su función social, económica y ambiental.

Ahí mismo, se reafirmó el compromiso de México por lograr un desarrollo urbano sostenible, y contribuir a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y a la ejecución de sus 17 objetivos, principalmente el número 11, lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros y resilientes.

Esta gran Reforma Urbana mexicana ha creado nuevos institutos, conformado redes de ciudades, elaborado manuales, creado programas e implementado nuevas estrategias.

Es muy importante que conformemos una deliberación pública de calidad sobre la cuestión urbana en México. Debemos abordarla con la importancia que tiene. Estas líneas pretenden explicar la visión y las acciones que está realizando el Gobierno de la República.

México inicia el siglo XX con un nuevo proyecto de Nación originado por el gran movimiento social que fue la Revolución mexicana y establecido en la Constitución de 1917, misma que representa un hito en materia de derechos sociales en nuestro país y en el mundo.

Sin lugar a dudas, la promulgación de la Carta Magna constituye el génesis del ordenamiento territorial y de vivienda en nuestro país ya que, partiendo del hecho de que el Estado es el propietario original de la tierra, establece la propiedad pública y la privada de la misma, garantizando la seguridad jurídica de quienes la poseen.

De esta manera (y en concordancia con la noción actual de ordenamiento territorial) el artículo 123 reconocía en la vivienda un elemento clave para el desarrollo económico, como un derecho de los trabajadores y una obligación de los patrones de brindarla. Por esta razón los primeros desarrollos de vivienda se edificaban cerca de las fuentes de trabajo.

Esta situación y la industrialización en sí misma, propiciaron un éxodo masivo del campo hacia las ciudades lo que a la postre se tradujo en incremento de los asentamientos humanos irregulares. Además, con el paso del tiempo y de las condiciones económicas llevaron al Estado a tener una mayor participación en la construcción y provisión de vivienda por lo que en la década de los 70 se reformó dicho artículo para crear al INFONAVIT y al FOVISSSTE.

Además, se reformaron los artículos 27 y 115 Constitucionales con las que se reconoció a la planeación urbana como una función pública mientras que con la reforma del artículo 115 se les confiere a los municipios la facultad de administrar su territorio. Vale la pena señalar que estas reformas dieron paso a la Ley General de Asentamientos Humanos en los años 70.

En México la población urbana aumentó considerablemente durante la segunda mitad del siglo XX, de 1990 a 2010 creció más de 28 millones y ahora somos más de 86.3 millones de personas viviendo en las ciudades, lo que representa 78% de la población nacional.

La acelerada urbanización demanda enfrentar grandes desafíos en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, porque nuestras ciudades han crecido, han triunfado, pero lo han hecho de manera desigual, de manera desproporcionada.

En los primeros años de este siglo se perdió la visión de la planeación y de la ciudad como bien público y se dejó en manos del mercado este crecimiento, ausentándose el Estado de su carácter orientador y regulador del crecimiento urbano.

Se olvidaron las políticas nacionales de desarrollo urbano y se dejó exclusivamente en el municipio esta facultad cuando muchas veces este desarrollo, incluso, rebasa el ámbito municipal si nos referimos, por ejemplo a Zonas Metropolitanas.

Se construía vivienda sin planeación, lejos de los trabajos y de la urbanización, por eso tenemos miles de viviendas abandonadas.

Antes de la administración del presidente Enrique Peña Nieto se observaba un crecimiento desordenado de las ciudades. Algunas llegaron a expandirse hasta 10 veces mientras que su población sólo se duplicó. Entre los 90 y la primera década del siglo XXI se construyeron más de 1 millón de viviendas con una sola habitación.

Esto como resultado del crecimiento horizontal, porque se ha edificado en donde no debíamos, en lugar de redensificar nuestras ciudades y aprovechar nuestros espacios intraurbanos, su infraestructura y sus equipamientos.

Esta realidad originó conurbaciones entre municipios y entre entidades federativas, produciendo metrópolis y megalópolis que generan una crucial proble-

mática en materia de aprovechamiento de suelo urbano, movilidad, transporte o impacto ambiental.

Por ello, el presidente Enrique Peña Nieto, dio inicio a una de las transformaciones más importantes de la historia contemporánea, la Reforma Urbana de México, reforma que ha puesto en el centro al Derecho a la Ciudad.

El Derecho a la Ciudad

El Derecho a la Ciudad, es poder disfrutar nuestras ciudades y a convivir en ellas.

El Derecho a la Ciudad implica, evidentemente, el ejercicio de muchos derechos, a la vivienda, a un medio ambiente sano, a la participación, a la inclusión, a la seguridad y a desarrollar temas tan cruciales como la movilidad, la densificación, la planeación, la resiliencia o la gobernanza metropolitana.

Implica aspectos como poder disfrutar las ciudades con una perspectiva de género, pensar en las ciudades desde las mujeres —quienes las vivimos diferente— nuestra movilidad es distinta, nuestra participación en el espacio público también y todo esto tiene que estar incluido en una visión de ciudades.

En México estos binomios hombre-proveedor, mujer-cuidadora ya no existen, las mujeres también somos proveedoras, uno de cada cuatro hogares depende de nosotras, asimismo participamos en el ingreso; y entonces quién cuida a los hijos, el que la mujer viva lejos de donde trabaja es un problema muy serio, porque todavía no existe ni la infraestructura ni el cuidado necesario para que mientras nosotras trabajamos nuestros hijos estén seguros y su cuidado esté garantizado.

Esta visión de ciudad es la que hay que recomponer, en un mismo espacio donde la gente trabaja, vive, los niños van a la escuela con equipamientos necesarios, la conectividad y la movilidad necesaria; por ejemplo, la zona metropolitana de la ciudad de Guadalajara, donde ya se da prioridad al uso del transporte público y se empieza a dejar de usar el automóvil.

Con la modernidad de las vialidades hemos construido ciudades para transitar en automóvil, se han diseñado segundos pisos cuando la dinámica de movilidad a nivel mundial, indica su remoción. Es necesario pensar que una parte importante de los recursos metropolitanos deben destinarse al transporte público, ir a la lógica peatonal, y al fomento del uso de la bicicleta, sustituyendo paulatinamente al automóvil.

En este orden de ideas, debemos superar las visiones compartimentadas y regionalistas del desarrollo, así como de la imagen de la política como la ganancia de pocos a costa de los muchos; tenemos que superar la idea del negocio privado como algo reñido con el bienestar público, y tenemos que asumir que todas las personas, independientemente de su posición social, de su condición de género, de su edad o de color de su piel, tienen saberes que pueden usarse en beneficio de todos. Hoy debemos construir los consensos y los apoyos necesarios a nivel nacional para implementar los objetivos de la Reforma Urbana con una visión global, innovadora y sostenible.

En otras palabras, tenemos que aprender a trabajar en lo local con una perspectiva global. El enorme impacto de la vida en las ciudades no deja otra opción que aceptar que el destino de una ciudad específica tiene una trascendencia global. Y eso es un cambio en el paradigma de la responsabilidad que todos los actores debemos asumir.

La creación de la SEDATU

Un primer cambio fundamental fue la creación —en 2013— de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) como cabeza de los sectores relacionados a la vivienda y la tenencia de la tierra, así como encargada de poner en marcha la gran Reforma Urbana de México.

México no tenía una secretaría de nivel federal que definiera las políticas nacionales en materia de desarrollo urbano, que definiera las políticas nacionales en materia de desarrollo metropolitano o que generara una cabeza de sector para toda la política de vivienda para que esta se convirtiera en un instrumento de ordenamiento de las ciudades.

En nuestra visión, debemos recuperar y fortalecer instrumentos que garanticen la rectoría del Estado en el desarrollo urbano y en la gobernanza metropolitana, y generar instancias concluyentes y diversas para que nuestras decisiones no vayan en contra del interés general.

De manera cotidiana vemos la necesidad de tener una visión de conjunto en nuestras intervenciones urbanas y superar la visión inediatista. Al no tener un panorama general, muchas veces tenemos, por ejemplo, los ojos puestos en el gasto, pero no en la inversión para el desarrollo, justamente, el desarrollo urbano debe verse como una inversión para la prosperidad y para la productividad de nuestras ciudades.

El tener una visión inmediatista genera exclusión, de género, laboral, espacial, educativa, de vivienda y en servicios. Los costos son altísimos en tiempo de traslado, en el impacto ambiental, en la desocupación de vivienda, en la baja densificación de nuestras ciudades, en la provisión de servicios y equipamientos urbanos, en materia de seguridad y hacinamiento, en la movilidad y en la accesibilidad.

Había que recuperar la visión nacional —por ello se creó la SEDATU—, también era necesario restablecer una perspectiva de Reforma Urbana, que sin ser una reforma constitucional, es una de las grandes transformaciones del presidente Enrique Peña Nieto.

La nueva política de vivienda

Un objetivo central se constituyó sobre la premisa de evitar que de manera indiscriminada las ciudades siguieran creciendo y se planteó que la vivienda, en lugar de ser un elemento disruptivo, se convirtiera en un elemento ordenador; entonces se conformó la nueva política de vivienda.

En los últimos años previos al gobierno del presidente Peña, se construyeron desarrollos habitacionales lejanos a las ciudades, a los centros de trabajo, a los equipamientos necesarios, a los servicios y a los esquemas de movilidad; desarrollos que hoy están abandonados, porque nadie puede vivir a dos o a tres horas de su trabajo, y mucho menos si son mujeres jefas de familia que dejan todo el día a los hijos solos. Uno de los grandes elementos que distingue a la política actual en materia de vivienda es el cambio. El antes y el después; hoy existe una coordinación integral con todos los organismos que están vinculados a la generación de viviendas.

Basta recordar cómo se encontraba el sector en el año 2009, tuvo una caída del 6% y perdió 400 mil empleos. La banca comercial se retiró del crédito a la construcción, con lo cual había muy pocos canales de financiamiento.

Hay cambios muy importantes en la política de la vivienda: primero, que se pone por delante el tema del ordenamiento territorial, del desarrollo urbano ordenado y sustentable; además define una nueva normatividad para que las viviendas se construyan dentro de perímetros en los que haya servicios, equipamiento y servicios en materia de salud, de escuelas, espacios públicos.

En línea con las directrices establecidas para el ejercicio 2017, la distribución de los subsidios se ha orientado hacia la población de menores ingresos. En el acumulado al 18 de julio de 2017, 77.6 % de las acciones (41,717) de CONAVI han beneficiado a personas con ingresos de hasta 2.6 UMAS (Unidad de Medida y Ac-

tualización, equivalente a 5,966 pesos), lo que significó un incremento de 15.5 puntos porcentuales en relación a lo observado en igual periodo de 2016.

Por otra parte, se ha diversificado la oferta de soluciones habitacionales y se han generado esquemas óptimos de créditos y subsidios y de conservación del patrimonio de las familias adeudadas.

El INFONAVIT, desde enero de 2013 hasta julio de 2017, ha otorgado un total de 2,546,520 créditos, esto significa que uno de cada cuatro créditos en su historia se ha otorgado en la administración del presidente Enrique Peña Nieto. El INFONAVIT creó el nuevo esquema de Crédito en Pesos y el Mejoravit. El INFONAVIT, ha beneficiado a 2.1 millones de acreditados con la reestructura de su crédito; además ha otorgado más de 2 millones de prórrogas por pérdida de empleo y casi 900 mil apoyos por Fondo de Protección de Pago.

Por su parte, el FOVISSSTE, desde sus inicios en el año de 1973 y hasta julio de 2017, ha entregado más de 1.62 millones de créditos a sus afiliados. En la actual administración, se financiaron 366,210 créditos a nivel nacional, es decir, uno de cada cuatro créditos de la historia de este organismo ha sido otorgado en la presente administración.

El número de financiamientos originados en mayo de 2017 por INFONAVIT, FOVISSSTE y la banca comercial, logró su mejor marca desde febrero de 2016 al contabilizarse en 56,934 créditos individuales para vivienda.

En los cinco primeros años de esta administración, la inversión en créditos para la vivienda aumentó 17.4% y las acciones de financiamiento crecieron 18.8% en comparación con el mismo periodo de la administración anterior.

En la administración anterior el porcentaje de acciones de vivienda para los jóvenes fue de 8%. En la actual administración es de 22%. En la administración anterior el porcentaje de acciones de vivienda para mujeres fue de 11.8%. En la actual administración es de 31.5%.

Por primera vez, se ha conformado una estrategia de vivienda con enfoque de género. El Gobierno de la República ha construido 345,061 "Cuartos Rosas". Estamos trabajando para dar esa seguridad a las niñas y a las adolescentes para que tengan tranquilidad en sus estudios, en su desarrollo personal y así, estas habitaciones les sirvan para prosperar. Deseamos que estos cuartos adicionales sean asignados a las niñas, a las jóvenes de la casa, para que se conviertan en "Cuartos Rosas", cuartos seguros para las hijas.

Por primera vez se apoya con programas de vivienda especiales a sectores de la sociedad en situación de vulnerabilidad, como los migrantes en Estados Unidos y a quienes no están afiliados.

Entre 2012 y 2015 la carencia por calidad y espacios en la vivienda dejó de ser padecida por un millón 315,000 personas. La carencia de pisos firmes dejó de afectar a 426,000 mexicanos. La carencia de techos firmes ya no lastima a 415,000. El hacinamiento dejó de ser un problema para 1,400,000 personas.

El rezago habitacional pasó de representar 30.9% en 2012 al 28.1% en 2014.

Por primera vez se han establecido criterios de calidad en la construcción de vivienda. El 99% de las viviendas inscritas en el Registro Único de Vivienda tienen al menos dos cuartos, 17.2 % más que lo registrado en el mismo periodo del sexenio anterior.

En definitiva, hay un antes y hay un ahora en la política de vivienda. En los últimos cuatro años de la administración anterior el PIB del sector solo creció 6 mil 213 millones de pesos, mientras que en los tres primeros años de esta administración ha crecido en 26 mil 728 millones.

Hoy tenemos miles de viviendas abandonadas en el país porque se construían en medio de la nada. Ahora, con el establecimiento de los perímetros de contención urbana. La proporción de viviendas nuevas construidas en zonas con servicios e infraestructura se incrementó de 70.6%, en enero 2014, a 81.3% en junio de 2017.

De esta manera, la construcción de la vivienda funge como un ordenador del desarrollo urbano sustentable y, al mismo tiempo, se generan ciudades con mayores oportunidades a través de estrategias que permiten disminuir la desigualdad y los contrastes que hay en el país.

Como sabemos, las ciudades son un entramado muy complejo de interacciones humanas, de decisiones, de oportunidades, de circunstancias. Y nuestra tarea, desde el gobierno, es procurar que esas interacciones generen el mayor nivel posible de bienestar y de igualdad en un marco de sostenibilidad ambiental para no poner en riesgo a las próximas generaciones.

La nueva ley

El presidente Enrique Peña Nieto ha reconocido que, así como el siglo XX fue el siglo de la reforma agraria, el siglo XXI tiene que ser el siglo de la gran Reforma Urbana, por eso impulsó la Nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Esta ley regula el crecimiento de ciudades y municipios y, entre otras disposiciones, establece sanciones administrativas, civiles y penales a las autoridades de los tres órdenes de gobierno o particulares que propicien o permitan la ocupación irregular de áreas y predios en los centros de población.

Este nuevo ordenamiento garantiza el acceso a la vivienda, a la infraestructura y al equipamiento y servicios a partir de los derechos reconocidos en la Constitución Política y los tratados internacionales.

Con la nueva norma es necesario revisar, adecuar y aprobar legislaciones locales y estatales para coadyuvar a la modernización de nuestras metrópolis con un enfoque de verticalidad dentro de los perímetros de contención urbana, los que cuentan con infraestructura, equipamiento y servicios suficientes.

En este contexto, reconocemos que el suelo es el bien más escaso y valioso de la ciudad, que se encuentra sujeto a la especulación y a la deficiente recaudación del impuesto predial, lo que limita a las ciudades al acceso y a la distribución de la riqueza y dificulta la gestión de vivienda.

Por ello México actualiza la Ley General para Armonizar y Homologar los Registros Públicos Inmobiliarios y de Personas Morales y los Catastros que permitirá la vinculación de estos dos instrumentos para garantizar los derechos de propiedad y la información de la propiedad privada, pública y social.

Bases institucionales para desarrollar ciudades compactas, resilientes e incluyentes

Se estima que para el año 2037 México requerirá 553,025 hectáreas de suelo urbano, lo que representa integrar 22,121 hectáreas por año. Aproximadamente 65% de esa tierra será de tipo ejidal, lo que implica un enorme esfuerzo en materia de regularización de la tenencia de la tierra, para que el país cuente con el suelo suficiente para garantizar el desarrollo y el crecimiento de metrópolis y ciudades.

Bajo esta visión se creó el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS). Su principal objetivo es atender las causas y no solo las consecuencias de la ocupación irregular del suelo, así como eliminar por completo los asentamientos en zonas prohibidas.

Pero también estamos comprometidos para armonizar la legislación para facilitar el libre acceso y circulación de las personas con discapacidad en nuestro territorio, en nuestras ciudades y en las viviendas. De ahí que la mayoría de las viviendas que cuentan con apoyos institucionales contribuyan a la redensificación y a fortalecer el ámbito urbano.

Por supuesto que la tranquilidad y el acercamiento de las personas a sus empleos o lugares de estudio o esparcimiento suman a este propósito, por lo que también recomendamos que el rescate de espacios urbanos prevalezca, por la tranquilidad y el alejamiento de la violencia que trae consigo. Se han construido o renovado 1,748 espacios públicos.

Con la visión del presidente Peña Nieto de favorecer la inclusión de las cerca de 6 millones de personas con discapacidad en todos los aspectos de la vida nacional, estamos comprometidos a visibilizarlas y a contribuir a una cultura de igualdad y no discriminación.

La vivienda y el entorno urbano ya no pueden ser diseñados como si todos tuviéramos las mismas necesidades somos iguales, tenemos que pensar en rampas, andadores, señalamientos y facilidades para garantizar la circulación y desenvolvimiento seguro para las personas mayores y las que tienen alguna discapacidad.

Por primera vez se creó un *Manual de Diseño Vial para Calles Mexicanas*, que orienta la calidad del trazo y construcción de calles para incrementar la seguridad, garantizar la inclusión de todas y todos los usuarios de la vía, implementar infraestructura verde para el adecuado manejo de agua y vegetación, así como incrementar la resiliencia urbana.

Tenemos que reconocer la nueva realidad en México, ahora uno de cada cuatro hogares mexicanos es encabezado por una mujer, que requiere y demanda espacios y condiciones seguras para sus hijas e hijos durante su ausencia.

Ante ello, es inaplazable arrancar de nuestra cultura el acoso, la inseguridad y la violencia de género que aún está presente en los hogares, en las calles o en los lugares públicos.

Debemos procurar todas las condiciones para que las niñas, las jóvenes, sus tías o abuelas que en ocasiones velan por ellas en los horarios laborales de las madres, puedan desarrollarse con plenitud y con seguridad en cualquier punto del país.

El presidente tiene muy clara la necesidad de proporcionar tranquilidad a las madres y protección a sus hijas e hijos, por ello en la SEDATU estamos impulsando una serie de acciones que tienen el objetivo de mejorar la vida de las madres y en general de las mujeres de México.

Fomentamos la incorporación preponderante de las mujeres en las políticas de seguridad pública, por lo que junto con la Secretaría de Gobernación (SEGOB) se ha puesto en marcha la estrategia Ciudad Segura para las Mujeres, para hacer de las ciudades lugares seguros donde ellas puedan ejercer su Derecho a la Ciudad.

Reconociendo que son las mujeres quienes mejor conocen su territorio, mediante caminatas nocturnas en las que participan los titulares de la SEGOB y de la SEDATU, las vecinas señalan a las autoridades los lugares potencialmente peligrosos en su barrio o colonia y se concretan obras de mejoramiento.

Entre otras acciones, se están eliminando los terrenos baldíos que propician inseguridad y se está proporcionando la iluminación adecuada y la infraestructura urbana que genere seguridad y que permita que la gente se apropie de la calle, disfrutando de ella.

Como acción de regeneración urbana, en el caso del Rescate de Unidades Habitacionales, la SEDATU ha llevado a cabo 42 intervenciones en unidades y conjuntos de vivienda vertical y horizontal, contribuyendo a la mejora de aproximadamente 31,200 viviendas en beneficio de más de 136,000 personas.

Adicionalmente, los organismos del sector trabajan en la Estrategia Nacional de Vivienda Sustentable para homologar criterios a fin de generar ahorros en la economía familiar y atender los compromisos derivados de los acuerdos de París en materia de cambio climático.

Con estas acciones se ha disminuido el impacto ambiental de los asentamientos humanos. Este esfuerzo se enfocó en mecanismos de mitigación, únicos en el mundo, impulsando la construcción de vivienda social sostenible.

A través de estos programas, se han reducido 41,463 toneladas de CO₂ mediante la colocación de 70,277 subsidios para viviendas sustentables. Estas acciones han generado un ahorro en gasto de energía de 116,600,085 pesos para las familias mexicanas.

También estamos trabajando en nuevos criterios de gobernanza que nos permitan vincular las decisiones en materia metropolitana con temas tan importantes como el ámbito rural, medio ambiente, transporte, manejo de residuos sólidos, vivienda, movilidad y, por supuesto, la accesibilidad, la equidad de género y el Derecho a la Ciudad.

Para vincular las decisiones intergubernamentales, en apego a la nueva Ley sobre asentamientos humanos, hemos instalado el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial que tiene la responsabilidad de establecer, en la materia, una estrategia nacional de largo plazo para los próximos 20 años.

En dicho consejo se cuenta con la participación del Gobierno de la República, los gobiernos estatales y municipales, el Poder Legislativo, la academia y el sector privado.

En consonancia ya se han instalado 20 consejos estatales, así como algunos municipales y comisiones metropolitanas, instancias que permitirán dar seguimiento a los avances y enfrentar los problemas que encontremos en el camino.

La actualización del marco legal en estas materias reconoce que son los gobiernos locales y sus decisiones sobre el territorio los que mayor efecto tienen en la calidad de vida de las personas y de ahí la importancia de trabajar conjuntamente para seguir fortaleciendo sus capacidades.

Con estos avances, el Gobierno de la República construye una visión de largo plazo que incluye los ejes transversales de inclusión social, accesibilidad universal, igualdad de género y Derecho a la Ciudad, con los que se busca recuperar la rectoría del Estado para constituir ciudades como bienes públicos y patrimonio de quienes viven en ellas.

Decisiones que contribuyen a que todo ciudadano disfrute su ciudad sin peligro de ser estigmatizado por el lugar donde vive, estudia o trabaja, por su género, por su preferencia sexual, por su apariencia o por si presenta alguna discapacidad.

Hábitat III. La Nueva Agenda Urbana

Impulsamos a la ciudad como un espacio incluyente, donde todos y todas podamos aprovechar sus ventajas económicas, sus espacios culturales y deportivos, sus canales de expresión, donde niños, mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, todas las personas, podamos ejercer nuestros derechos a plenitud, de eso se trata el Derecho a la Ciudad que hemos adoptado para que sea parte de la Nueva Agenda Urbana.

Esta agenda urbana aprobada en Quito, integra una serie de compromisos que los gobiernos nacionales y los subnacionales con sus comunidades, retomaremos como guía para la consecución del nuevo modelo de desarrollo urbano inclusivo y sostenible.

En su implementación tenemos que asumir compromisos de largo plazo y desplegar acciones estratégicas de coordinación entre los diferentes ámbitos de gobierno para poder implementar dichos acuerdos.

Necesitamos mecanismos nacionales y regionales que nos permitan dar seguimiento a los avances y enfrentar los problemas que encontremos en el camino, en particular hacia el horizonte establecido a nivel internacional para el año 2030.

Por enumerar algunas otras importantes herramientas para el desarrollo urbano debo anotar que se creó la Plataforma Nacional de Información Registral y Catastral y por primera vez se elaboran los Lineamientos y Guía Metodológica para la elaboración de los Programas Municipales de Desarrollo Urbano.

Uno de los mayores retos de la implementación de la Nueva Agenda Urbana es el de cortar las brechas de desigualdad, integrar al desarrollo a quienes más lo necesitan, el desarrollo urbano no debe ser una fábrica de exclusión sino una plataforma para la inclusión social.

Ante ello, debemos redefinir nuestras ciudades para que sean incluyentes, donde todos y todas podamos aprovechar sus ventajas económicas, sus espacios culturales y deportivos, sus canales de expresión, donde niños, mujeres, jóvenes, todas las personas podamos ejercer nuestros derechos a plenitud, de eso se trata el Derecho a la Ciudad que ya es parte de la Nueva Agenda Urbana.

El esfuerzo no ha terminado, puesto que deberemos implementar y dar seguimiento para proseguir las discusiones, propuestas y acciones alineadas a la construcción de ciudades mexicanas incluyentes, sostenibles, competitivas y resilientes.

Estamos comprometidos en continuar fortaleciendo la Reforma Urbana para contar con estudios comparativos y metodologías en torno a la planificación, la gestión urbana y de vivienda, con énfasis en la resiliencia urbana.

El presidente Peña está consciente de que la propiedad, la seguridad y la vida de las personas son activos indispensables para el bienestar y constituyen la base para garantizar los derechos fundamentales y las oportunidades de desarrollo para nuestra población.

Para ello, las guías, perfiles, atlas, mapas y disposiciones en materia de resiliencia urbana que elaboramos, se enfocan a apoyar la legislación local para establecer estrategias de gestión integral de riesgos, incluyendo acciones de prevención y mitigación, en su caso, de reubicación, así como acciones reactivas tales como provisiones financieras y operativas para la recuperación.

De manera conjunta con la Secretaría de Gobernación y ONU-Hábitat, en 2016 se elaboró la *Guía de Resiliencia Urbana* y se conformó la Red de Ciudades Resilientes. A lo largo de 2017 se fortalecerá esta red al incluir 10 urbes más, para calcular sus perfiles de resiliencia y verificar el nivel de avances que presentaron las primeras 16 ciudades.

El presidente Peña Nieto reconoce la importancia de estas acciones orientadas a construir un futuro urbano próspero en términos económicos, sociales, políticos y ambientales, por lo que debemos incorporarlas en la Política Nacional Urbana y de Vivienda, particularmente en las estrategias que contribuyen al logro del objetivo 11 de la Agenda 2030.

Este objetivo busca que las ciudades del futuro sean inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles, para ello México ha creado la Red de Ciudades Sustentables que representa el más importante esfuerzo de la administración federal para construir un modelo limpio de ciudad.

En ellas se han emprendido múltiples acciones de desarrollo comunitario, se ha mejorado el entorno y se han rescatado diversos espacios públicos, es decir, son ciudades con un modelo de gestión eficiente donde el espacio público cumple ese papel fundamental de generar orgullo y pertenencia entre sus pobladores, lo que propicia una nueva forma de encuentro, diálogo y comunicación entre los ciudadanos.

Con el objetivo de entender, analizar, planificar, tomar decisiones y observar los efectos de las políticas públicas en el bienestar ciudadano, se elaboró el Índice de Ciudades Prósperas (CPI, por sus siglas en inglés) en colaboración con ONU-Hábitat.

En su primera etapa, el CPI midió la productividad, la infraestructura, la calidad de vida, la equidad y los niveles de inclusión de 153 aglomeraciones urbanas y de las 16 delegaciones de la Ciudad de México, en su segunda etapa se incluirán 152 municipios adicionales, con lo que se habrá alcanzado al 93% de la población urbana de México.

Durante todo este proceso, México ha sido un promotor incansable de los acuerdos internacionales. Por ello fuimos designados cofacilitadores de la Cumbre Hábitat III celebrada en Quito, Ecuador, a finales de 2016, donde la comunidad internacional aprobó la Nueva Agenda Urbana.

Además, fuimos invitados por el secretario general de Naciones Unidas a conformar un panel de alto nivel que evaluará la efectividad del programa ONU-Hábitat y supervisará la implementación de la Nueva Agenda Urbana a nivel mundial.

Con base en los compromisos internacionales y la nueva legislación, los servidores públicos tenemos la encomienda de incorporar los derechos de todas las personas en los programas o acciones de la administración pública de los tres niveles de gobierno.

En la SEDATU continuaremos de la mano con los gobiernos locales, orientando los esfuerzos públicos y privados para otorgar certidumbre a todos sus actores, a fin de garantizar el desarrollo ordenado de nuestro territorio y el de nuestras ciudades y comunidades.

Queremos ciudades en las que podamos convivir, en las que podamos vivir felices, en la que podamos ejercer plenamente nuestros derechos, ciudades en las que podamos caminar con tranquilidad, en donde tengamos una vivienda digna, en donde respiremos un aire limpio, en donde tengamos un medio ambiente sano, ciudades inclusivas, con equidad y sin polarización.

En el equipo Peña Nieto estamos trabajando para lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes, prósperos y sostenibles.

Se construye firmemente la Reforma Urbana de México.

Aspectos relevantes del Presupuesto de Gastos Fiscales 2017* Dirección General de Finanzas

El Presupuesto de Gastos Fiscales (PGF) 2017 presenta estimaciones sobre los montos que se dejarán de recaudar durante 2017 y 2018 como consecuencia de diferentes tipos de tratamientos en varios impuestos como son: Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Sobre la Renta (ISR) a personas físicas y empresas, estímulos fiscales e impuestos especiales.

Gastos fiscales

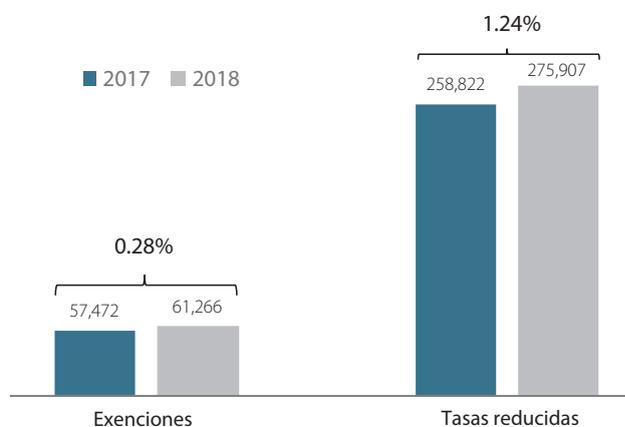


Gasto fiscal por Impuesto al Valor Agregado (IVA) (millones de pesos y porcentaje del PIB)

Dentro de las tasas reducidas en la aplicación del IVA, sobresale la tasa cero en alimentos con el 85.4% del total del gasto fiscal; le sigue medicinas con una participación del 6.3%.

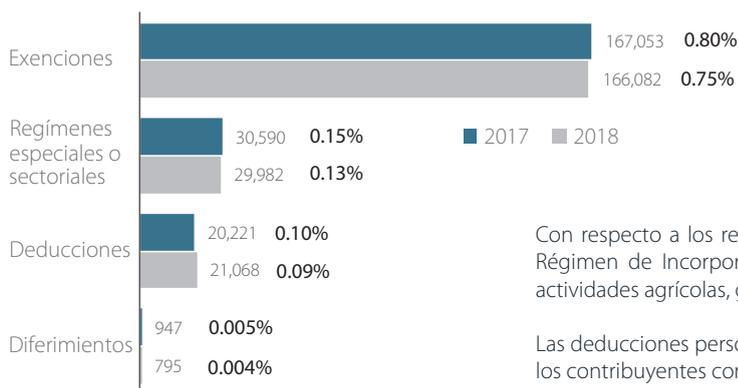
Dentro de las exenciones, las más importantes son la prestación de servicios de enseñanza con el 62.5% y los gastos relacionados a la vivienda con el 26.7% del total.

Si bien el PGF muestra que las personas con mayores ingresos son los principales beneficiarios de la tasa cero en alimentos y medicinas, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH), las personas con menores ingresos destinan cerca del 50.7% de éstos a la compra de alimentos, mientras que las de mayores ingresos destinan el 22.5%.



Fuente: elaboración propia con datos del PGF-2017.

Gasto fiscal por Impuesto Sobre la Renta (ISR) para personas físicas (millones de pesos y porcentaje del PIB)



Para 2017, el 79.2% de las exenciones corresponde a los ingresos exentos por salarios; principalmente por jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, prestaciones de previsión social y otros ingresos por salario.

Con respecto a los regímenes especiales, el 71.2% se explica por el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) y 23.2% por el régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras.

Las deducciones personales se concentran en un 66.3% en el 10% de los contribuyentes con mayores ingresos.

Fuente: elaboración propia con datos del PGF-2017.

* Mtro. Mario Iván Domínguez Rivas / Martín Cruz Campos

Gasto fiscal por Impuesto sobre la Renta Empresarial (ISRE) (millones de pesos y porcentajes del PIB)

El subsidio para el empleo es el mayor gasto fiscal correspondiente al ISRE empresarial. Éste permite a los contribuyentes que obtienen ingresos por salario de hasta 3 salarios mínimos anuales reducir su impuesto a pagar.

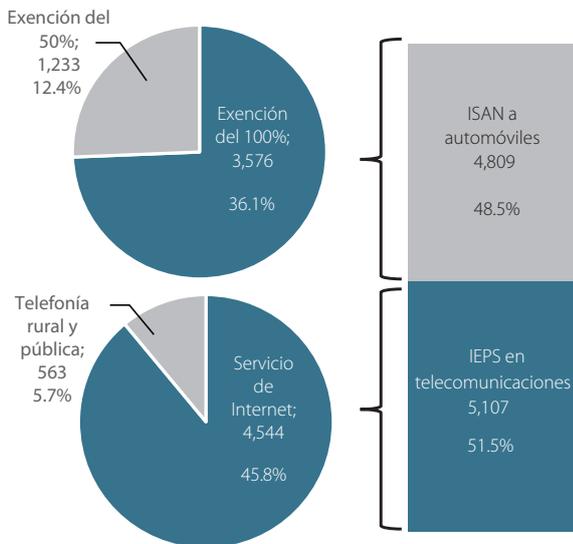
Dentro de los diferimientos, el 75% se explica por el régimen opcional para grupos de sociedades, la deducción inmediata de la inversión para las micro y pequeñas empresas y la deducción del 53% de las aportaciones a fondos de pensiones y jubilaciones.

Dentro de las deducciones, destaca que para 2017, el 77.8% corresponde a la adquisición de automóviles.



Fuente: elaboración propia con datos del PGF-2017.

Estructura del gasto fiscal por impuestos especiales (millones de pesos y porcentajes del total)



Para 2017, el gasto fiscal por exenciones en impuestos especiales se estima en un monto de 9,916 mdp, que representa el 0.05 % del PIB.

En el caso del ISAN se exenta con el 100% a los automóviles con un precio sin IVA de hasta \$229,359 pesos, para los automóviles con un precio mayor a este y que no rebase los \$290,521 pesos la exención será del 50%.

Respecto al pago de IEPS se exenta la prestación de servicios de telefonía pública y fija rural, así como a los servicios de Internet.

Fuente: elaboración propia con datos del PGF-2017.

Por su parte, los gastos fiscales estimados asociados a los estímulos fiscales son de 154,854 mdp para 2017 (0.74% del PIB) y 81,104 mdp para 2018 (0.36% del PIB).

En específico, para 2017 el 48.4% del total de estímulos fiscales corresponde al IEPS de combustibles automotrices, mientras que el acreditamiento del IEPS del diésel representa el 23.5% del total.

Temas y tendencias del constitucionalismo contemporáneo

Autor: Luis René Guerrero Galván (coordinador general)

Publicado por: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

El libro es un compendio de las discusiones que se dieron durante la celebración del Coloquio Internacional “Temas y tendencias del constitucionalismo contemporáneo” organizado dentro del Proyecto 100 años de la Constitución Mexicana, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

En las mesas de discusión, se plantearon diversas preguntas respecto al modelo constitucional, su desarrollo, interpretación y aplicación de las normas constitucionales.

De esas preguntas, los participantes del Coloquio externaron sus preocupaciones y el énfasis de que el modelo constitucional debe atender retos globales, la importancia del derecho internacional y el papel de los derechos humanos en las constituciones.



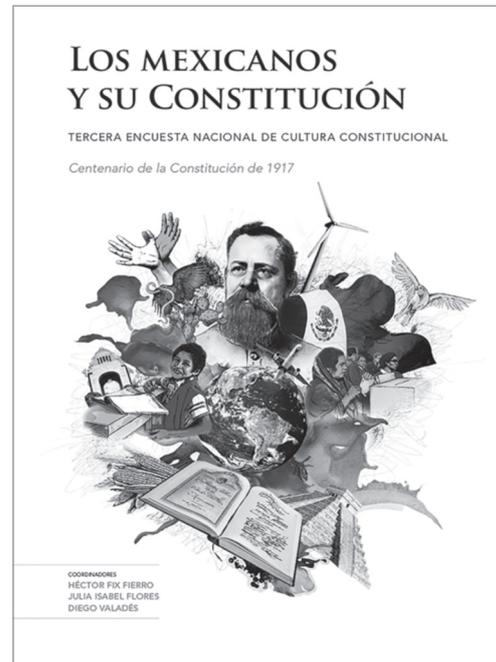
Los mexicanos y su Constitución. Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional. Centenario de la Constitución de 1917

Autor: Héctor Fix Fierro, Julia Isabel Flores y Diego Valadés (coordinadores)

Publicado por: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Este libro forma parte de la colección “Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales.” Al ser el tercer ejercicio estadístico que mide la cultura constitucional en México contiene datos de una década (2003-2011-2016) y permite conocer la evolución del conocimiento y percepciones de los mexicanos respecto a la Constitución.

La información se obtuvo a través de entrevistas en viviendas a 1,200 personas de 15 años o más en todo el país durante el mes de octubre de 2016. En el cuestionario se les preguntó respecto a los derechos y obligaciones contenidos en la Constitución, así como sobre cultura jurídica y política. El texto muestra un panorama de desconfianza y deterioro de la vida institucional en México debido a que el tema de la corrupción ha incrementado su presencia y percepción entre la población del país.



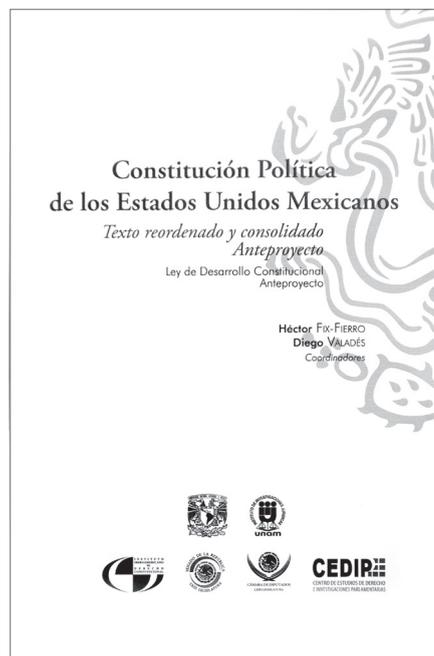
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Anteproyecto. Ley de Desarrollo Constitucional. Anteproyecto

Autor: Héctor Fix-Fierro y Diego Valadés (coordinadores)

Publicado por: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Serie Doctrina Jurídica, núm. 745

Investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en coordinación con el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, revisan el texto constitucional vigente y proponen su reordenación y consolidación mediante un proyecto de texto constitucional junto con la propuesta de una Ley de Desarrollo Constitucional con el objetivo de incluir determinadas normas que están en la Constitución pero que la hacen más robusta.

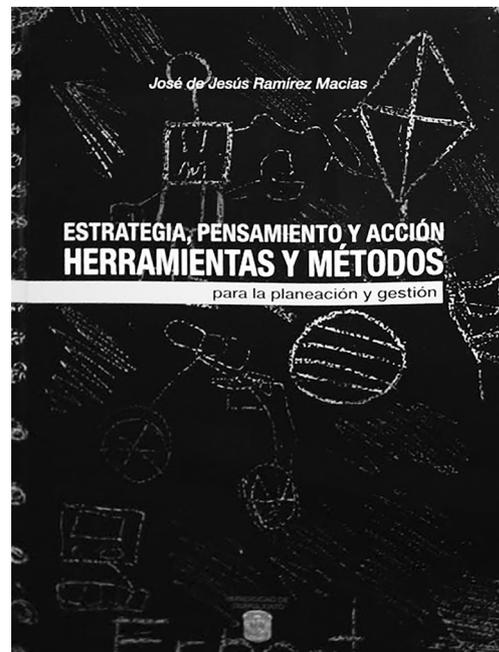


Estrategia, Pensamiento y Acción. Herramientas y Métodos para la planeación y gestión

Autor: José de Jesús Ramírez Macías

Publicado por: Universidad de Guanajuato

El autor compila metodologías, técnicas y herramientas para la utilización de un modelo de gestión estratégica para la toma de decisiones y para la planeación. Abarca desde los enfoques del estudio de la estrategia hasta los componentes y fases de un modelo para la gestión estratégica, y el diseño y función normativa. También analiza el diagnóstico y los problemas detectados, así como los objetivos y proyectos institucionales para solucionarlos. Por último, incluye el estudio de indicadores y metas para medir el desempeño y la coherencia de todo el plan estratégico. Ofrece como conclusiones el impulso continuado de esta perspectiva para llevar a la acción un pensamiento y modelar una actitud colectiva más comprometida.



23%

ISSN 2395-8138



9 772395 813008

