

PROPUESTAS DEL COMITÉ COORDINADOR DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PNDH* RELATIVAS A DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES

Presentación

El Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos (Comité) es una instancia mixta creada como mecanismo de evaluación permanente de la política nacional en el tema¹. En cumplimiento de su mandato, el Comité elaboró su Primer Informe en noviembre de 2006², el cual contiene un amplio conjunto de recomendaciones sobre todas las temáticas abordadas en el PNDH. La presente ponencia incluye, de manera enunciativa mas no limitativa, sólo las recomendaciones generales del informe relativas a Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales; si bien, el mandato del Comité en relación con el PNDH consiste en proponer las modificaciones necesarias al Programa³, por lo que las recomendaciones del Informe debieran retomarse en su totalidad.

En el contexto de la consulta para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, cabe destacar tres recomendaciones generales del informe:

Recomendación 1. Carácter Prioritario y Estratégico del PNDH. El Programa Nacional de Derechos Humanos debe ser prioritario y estratégico, sus líneas de acción deben ser orientadoras de los programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales, en lo que se refiere a la incorporación de la perspectiva de derechos

* Este documento se presenta por parte de la sección de sociedad civil y academia del CCSE que está constituida por: Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria, O.P." A.C.; Centro Nacional de Comunicación Social, CENCOS; Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incide Social, A.C.; Visión Mundial de México, A.C.; Católicas por el Derecho de Decidir, A.C.; Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM) y el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana. El presente resumen fue elaborado por Incide Social, A.C.

¹ Programa Nacional de Derechos Humanos, pág. 322.

² Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación, Primer Informe de Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos, noviembre 2006.

³ Programa Nacional de Derechos Humanos, pág. 323.

humanos y su impacto, tomando en cuenta las obligaciones generales de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos.

Se considera necesario que el Plan Nacional de Desarrollo integre un apartado específico sobre acciones en derechos humanos que además de considerarlas prioritarias, deberán reflejarse de manera transversal en los correspondientes programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales, de las instituciones públicas federales y de los de las entidades federativas. El Comité recomienda crear sinergias para generar políticas públicas que atiendan los temas de manera integral y evitar duplicidades y contradicciones.

Recomendación 3: Pendientes Nacionales en Materia de Derechos Humanos. El Comité sugiere atender las recomendaciones y observaciones nacionales e internacionales hechas a México. Adicionalmente, el Programa deberá abordar otros temas relevantes⁴ en materia de derechos humanos, que no contempla la versión actual.

Recomendación 10: Participación de la Sociedad Civil. El Comité recomienda llevar a cabo una revisión de los mecanismos de interlocución de la sociedad civil con los tres poderes del Estado para la definición de políticas públicas.⁵ Esta revisión debe incluir los temas, los participantes y las modalidades para alcanzar acuerdos, establecer compromisos y darles seguimiento.⁶ Significa también resolver el asunto del reconocimiento de los interlocutores sociales y civiles, para lo cual es necesario

⁴ De manera enunciativa pero no limitativa se identifican: trata de personas, salud sexual y reproductiva, personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual, salud mental, reparación del daño y seguridad social.

⁵ Esto a partir del derecho a la participación reconocido, entre otros, en:

-Artículo 26 de la Constitución Mexicana: "Los fines del proyecto nacional contenidos en esta constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo (...) La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo."

-Artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana: "La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia."

-Artículo 4 de la Ley de Planeación: "Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley."

⁶ Ver OCDE, Nota de Política Pública sobre Gestión Pública: Implicar a los Ciudadanos en la Elaboración de Política: Información, Consultas y Participación Pública. Comité PUMA. Nota de políticas públicas número 10. París, julio de 2001.

avanzar en la legislación que norma la participación ciudadana en las decisiones de política pública.

Asimismo, con objeto de fortalecer los mecanismos de participación de la sociedad civil en la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, se recomienda preservar y fortalecer a la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos y al Comité, que constituyen instancias inéditas de seguimiento y evaluación de derechos humanos. Es precisamente a través de sus estudios y recomendaciones que puede asegurarse la continuidad de la política de Estado en la materia, ya que constituyen una estructura que incorpora a todos los poderes y órdenes de gobierno, con la participación de la sociedad civil.

Finalmente, es indispensable que el Estado Mexicano facilite una amplia cooperación de la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos la cual, además de ser una instancia de asistencia técnica para la implementación de estándares internacionales en materia de derechos humanos en México, debería contar con un mandato amplio que le permita hacer recomendaciones para el respeto y cumplimiento de los derechos humanos en México.

A continuación se presenta una exposición de la problemática marco de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) en México⁷, así como recomendaciones generales⁸ contenidas en el Informe sobre los siguientes temas: Derecho a un Nivel de Vida Adecuado; Derechos Humanos Laborales; Derecho a Disfrutar del Nivel más Alto de Salud Física, Mental y Social; Salud Mental; Derecho a la Vivienda; Derecho a la Alimentación; Derecho a la Educación; Educación en Derechos Humanos; Política Cultural con Perspectiva de Derechos Humanos; así como Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable.

⁷ Se omite la exposición de la problemática que da origen a las propuestas por tema, considerando las limitaciones en extensión establecidas por el formato del Foro.

⁸ Las recomendaciones específicas para cada tema aparecen en las páginas 79 a 110 del Informe.

Problemática General

Los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes y exigibles, y los DESCAs tienen el mismo estatuto legal, importancia y urgencia que los derechos civiles y políticos. La realización efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales es determinante para la posibilidad de un goce efectivo, igualitario y no discriminatorio de los derechos civiles y políticos. Los DESCAs reconocen la dignidad de la persona y su condición de sujeto del desarrollo, que deben guiar las leyes, políticas y actividades de los gobiernos y de otros actores con miras a su plena realización, del mismo modo que cuestionar el fundamento de aquellas otras que amenacen su dignidad.

En México, el cumplimiento de los DESCAs se ve afectado por la desigualdad, creando niveles diferenciados del goce de los mismos y, por lo tanto, de ciudadanía social. La desigualdad se expresa en destinos y proyectos de vida muy distantes entre las personas que viven en hogares pobres de las que gozan de altos ingresos. Sus intereses, aspiraciones y expectativas frente a la vida son muy diversas y no comparten los riesgos en materia de salud y de exposición a catástrofes, de acceso a oportunidades para desarrollar sus capacidades, a la información, al conocimiento, a los avances tecnológicos, en el acceso a la justicia y al poder público. México vive profundas asimetrías que muestran una sociedad crecientemente fragmentada.

La perspectiva general que se presenta en el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*⁹, asevera que en relación con los DESCAs: “Veinte años de desmantelamiento del Estado, de privatización de las empresas públicas, de apertura del mercado, de control inflacionario, de presupuestos equilibrados, de disponibilidad insuficiente y volátil de crédito, de competencia desleal a los productores nacionales, de eliminación de subsidios, de contención salarial y de desregulación de mercados, entre las políticas económicas más destacadas, han determinado cambios

⁹ OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, 2003, pág. 74.

en la estructura productiva del país que ha tenido profundas repercusiones en los niveles de vida y en los derechos económicos, sociales y culturales de las personas y de las familias”.

Recomendaciones por Tema

Derecho a un Nivel de Vida Adecuado

1. Integrar de manera efectiva y verificable objetivos sociales a las políticas y decisiones económicas, para ajustarlas al cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Abrir a la discusión y participación social la política económica.¹⁰
2. Revisar las políticas económica y social para ajustarlas al cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de DESCAs.
3. Desarrollar sistemas eficientes de coordinación entre autoridades sociales y económicas, para promover un desarrollo con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore la distribución del mismo.
4. Llevar a cabo las reformas legislativas e institucionales que permitan aumentar progresivamente los ingresos del Estado, para que éste asuma su obligación de proveer un piso básico de protección universal en materia de DESCAs. Establecer en la legislación la obligación de progresividad y su correlativa prohibición de regresividad, que significa el impedimento para realizar recortes al gasto social.
5. Establecer la necesidad, a partir de legislación, de que todo convenio o acuerdo internacional que obligue a tomar una serie de acciones en materia económica, política o social o permita el acceso de terceros a los recursos y el mercado mexicano, sea sometido a pruebas detalladas y críticas por paneles de expertos y miembros de la sociedad civil, para evitar que se vulneren los derechos humanos de la población.
6. Promover la justiciabilidad de los DESCAs, mediante el desarrollo de legislación y de capacidades institucionales para que toda persona o grupo víctima de una violación

¹⁰ Recomendación 22 del Diagnóstico.

–cometida tanto por representantes del Estado como por actores privados y sociales– a sus derechos económicos sociales y culturales, tenga acceso a los recursos legales y a instancias que le permitan hacer denuncia y ejercer el derecho al resarcimiento adecuado en la forma de restitución, compensación, rehabilitación y satisfacción o garantías de no repetición¹¹. En este propósito, legislar a fin de que las comisiones nacional y estatales de derechos humanos amplíen su campo de atribuciones a la atención de los derechos económicos, sociales y culturales.

7. Diseñar participativamente una política social y de combate a la pobreza que se base verdaderamente en la perspectiva de derechos humanos, en congruencia con las disposiciones del PIDESC.

Derechos Humanos Laborales

8. Prever que el Estado lleve a cabo acciones que eliminen la creciente brecha entre derechos humanos y derechos laborales, y la construcción de condiciones que hagan realidad el acceder y ejercer plenamente los derechos humanos laborales, garantizándolos, respetándolos, protegiéndolos y promoviéndolos.
9. Contemplar acciones orientadas a lograr que todos los actores que concurren en el tema laboral, conozcan, asuman y apliquen el conjunto de instrumentos internacionales de derechos humanos, poniendo especial énfasis en el compromiso de hacer efectiva, en tiempo y forma, la impartición de la justicia laboral a los poderes judiciales federal y locales, eliminando el carácter de juez y parte que adquiere el Poder Ejecutivo.
10. Diseñar y ejecutar un programa nacional de empleo digno, cuyo objetivo sea garantizar plena vigencia a los derechos humanos laborales.¹²

Derecho a Disfrutar del Nivel más Alto de Salud Física, Mental y Social

11. Aumentar progresivamente –hasta llegar al menos a duplicarla– la proporción del Producto Interno Bruto que representa el presupuesto público del sector salud,

¹¹ Directrices de Maastricht, 1997.

¹² Recomendación 23 del Diagnóstico.

destinando parte de ella a la integración y actualización de un sistema único y eficiente de salud pública.¹³

Salud Mental

12. Establecer una política nacional para la atención de los problemas de salud mental que involucre no sólo a las instituciones de salud, sino también al sector educativo, laboral, de desarrollo e integración social, así como a la sociedad en general, en los ámbitos federal, estatal y municipal.

Derecho a la Vivienda

13. Definir líneas estratégicas y de acción con perspectiva de derechos humanos, para garantizar viviendas dignas, con un enfoque integral, de conformidad con lo previsto en el artículo 4° constitucional y en la Observación General núm. 6 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

Derecho a la Alimentación

14. Se requiere lograr que el derecho a la alimentación quede garantizado para todas las personas en la Constitución¹⁴ y, a partir de ello, se instrumente una política de Estado que obligue a su cumplimiento y garantice la suficiencia, estabilidad, sustentabilidad y adecuada distribución de la oferta de alimentos y otorgue seguridad, orientación, diversidad y protección al consumo de éstos.

15. Definir y poner en práctica una política nacional de alimentación que fomente la producción para el mercado interno, reduzca la dependencia alimentaria y los niveles de desnutrición; y garantice la suficiencia, estabilidad, sustentabilidad, inocuidad, calidad y adecuada distribución de los alimentos.¹⁵

¹³ Recomendación 24 del Diagnóstico.

¹⁴ La Constitución menciona el derecho a la alimentación para el caso específico de los niños y las niñas. El artículo 4° establece que “los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”.

¹⁵ Recomendación 26 del Diagnóstico.

Derecho a la Educación

16. Diseñar indicadores que permitan visualizar la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad del derecho a la educación, y que generen información desagregada por sexo, nivel escolar, región, pertenencia a grupos indígenas, rurales, de extrema pobreza y con discapacidad.

Educación en Derechos Humanos

17. Generar indicadores que permitan diagnosticar la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad de la educación en derechos humanos.

18. Promover ante el Congreso de la Unión que la Educación en Derechos Humanos tenga un carácter de obligatorio y por lo tanto, modificar la Ley General de Educación en la materia.

Política Cultural con Perspectiva de Derechos Humanos

19. Incluir en la Constitución de manera expresa y clara el derecho a la cultura como garantía individual, así como el derecho al acceso a los bienes y servicios culturales.

Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable

20. Incorporar líneas de acción que aseguren de manera efectiva y progresiva, el fortalecimiento de la perspectiva de derechos humanos en general y de un medio ambiente adecuado en particular, en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas de todo el Gobierno Federal.