



enero-junio de 2022

DERECHOS (CONTROL DE CONVENCIONALIDAD)
HUMANOS (DISCRIMINACIÓN)
PERSONAS migrantes VIDAS
DISCAPACIDAD salud JUSTICIA territorio

métodhos, Revista Electrónica de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad México (CDHCM), año 11, núm. 22, enero-junio de 2022, es una publicación semestral editada por la CDHCM a través de la Dirección Ejecutiva de Investigación e Información en Derechos Humanos (DEIIDH). Avenida Universidad 1449, colonia Pueblo Axotla, demarcación territorial Álvaro Obregón, 01030 Ciudad de México, tel.: 55 52295600, exts.: 2207 y 2202, <<http://cdhcm.org.mx>>.

Reserva de Derechos al Uso Exclusivo núm. 04-2011-061509513000-203. ISSN 2007-2740, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Fecha de la última actualización: junio de 2022.

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

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

Comité Editorial: Karina Mariela Ansolabehere, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (México); Manuel Jorge Carreón Perea, Instituto Nacional de Ciencias Penales (México); Mauro Cristeche, Universidad Nacional de La Plata (Argentina); Volga de Pina Ravest, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (México); Dorothy Estrada-Tanck, Universidad de Murcia (España); Iván García Gárate, Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad México (México); Mónica González Contró, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (México); Rubén Rabindranath García Clarck, Universidad Autónoma de la Ciudad de México (México); Javier Urbano Reyes, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México (México), y Miguel Ángel Vértiz Galván, Universidad Pedagógica Nacional (México).

Dirección editorial: Domitille Marie Delaplace, CDHCM (México). Coordinación editorial: Cesia Azul Ramírez Salazar, CDHCM (México). Corrección de estilo y revisión de pruebas: Karina Rosalía Flores Hernández, CDHCM (México). Diseño y formación: Ana Lilia González Chávez, CDHCM (México). Cuidado de la edición: Karina Rosalía Flores Hernández, CDHCM (México). Apoyo editorial: Karen Trejo Flores, CDHCM (México). Desarrollo web: Jorge Cordero Pérez, CDHCM (México).

Para visualizar la versión completa de la Convocatoria y de la Política Editorial de la revista electrónica *métodhos* consulte la página web <<https://revistametodhos.cdhcm.org.mx>> y para el envío de artículos o mayor información comuníquese al teléfono 55 52295600, exts. 2207 y 2202, o escriba al correo electrónico <revistametodhos@cdhcm.org.mx>.

Incluida en:



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

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

4

Equipo editorial de *métodos*, Revista Electrónica de Investigación Aplicada en Derechos Humanos

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

El derecho a la educación en las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

6

The right to education in the recommendations of the National Human Rights Commission

Rodrigo Brito Melgarejo

El ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales durante la pandemia de COVID-19 en Jalisco

33

The exercise of Economic, Social and Cultural Rights during the COVID-19 pandemic in Jalisco

Alejandro Anaya Muñoz y David Foust Rodríguez

Personas migrantes venezolanas en Aruba, Bonaire y Curazao: vulnerabilidad y trata de personas

59

Venezuelan Migrants in Aruba, Bonaire and Curaçao: Vulnerability and Human Trafficking

Sara Fadi Tomat y Fabiola Alejandra Pérez Huérfano

Registro Nacional de Quejas por Violaciones a los Derechos Humanos: una propuesta

90

National Registry of Complaints for Human Rights Violations: a proposal

Manuel Jorge Carreón Perea

CONVOCATORIA

114

PRESENTACIÓN

Núm. 22 enero-junio de 2022

<https://revistametodhos.cdhcm.org.mx/>

La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM), consciente de su labor de desarrollar e impulsar la investigación especializada en derechos humanos, publica la edición 22 de la revista electrónica *métodhos* con la firme intención de que continúe siendo una herramienta útil y un referente en la materia para personas académicas, investigadoras y el público en general.

En el marco de la publicación de este número, la CDHCM se complace en anunciar que recientemente *métodhos* fue aceptada en dos plataformas –adicionales a las que ya pertenecía– de contenidos académicos que requieren un nivel alto de rigor científico para formar parte de sus índices de revistas: la Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB) y la Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (Redalyc).

Ambas plataformas tienen la política de difundir el contenido de las revistas en formato de acceso abierto, siendo compatible con el objetivo de *métodhos*, de dar a conocer los estudios de cada edición en más espacios y para más personas, no sólo en la Ciudad de México sino en el país, el continente y el mundo.

La CDHCM y el equipo editorial de la revista agradece el apoyo brindado por parte de sus lectoras y lectores y, en especial, de las y los integrantes del Comité Editorial, pues el trabajo conjunto ha permitido lograr mejores evaluaciones en índices reconocidos y, por lo tanto, la consolidación de *métodhos*, lo que a su vez abona al cumplimiento de sus metas.

En este número se incluyen cuatro artículos de investigación que presentan distintos análisis sobre la situación de los derechos humanos en diversas localidades, tanto en el país, en Jalisco, e incluso en otras partes del mundo como Venezuela y las islas de Aruba, Bonaire y Curazao.

En el primer artículo, “El derecho a la educación en las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, escrito por Rodrigo Brito Melgarejo, se presenta un estudio documental del tratamiento de las quejas sobre el derecho a la educación en la

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Se esgrime que el enfoque de protección del derecho citado fue más integral a partir de los cambios en la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, pues en las investigaciones se incluyeron más elementos del derecho internacional y contenidos sobre las obligaciones estatales, además de que se integró la perspectiva de protección a los grupos en situación de vulnerabilidad. El autor también propone la utilización de otras herramientas para contribuir a un análisis aún más completo de las quejas conocidas por la CNDH.

Alejandro Anaya Muñoz y David Foust Rodríguez, con la contribución titulada “El ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales durante la pandemia de COVID-19 en Jalisco”, presentan un estudio empírico donde revisan el cumplimiento del Estado mexicano sobre sus obligaciones frente a los derechos humanos en el contexto de la contingencia sanitaria por COVID-19, concluyendo que en Jalisco existieron limitaciones importantes en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales y que no se observó el principio de igualdad, ni se garantizó el cumplimiento de los derechos en el marco de una democracia sustantiva.

En el texto “Personas migrantes venezolanas en Aruba, Bonaire y Curazao: vulnerabilidad y trata de personas”, Sara Fadi Tomat y Fabiola Alejandra Pérez Huérfano examinan los fenómenos de la migración y de la trata en personas originarias de Venezuela en su arribo a las islas de Aruba, Bonaire y Curazao, para dilucidar la situación de sus derechos y la respuesta institucional de las islas ante ello. Las autoras emiten conclusiones y recomendaciones con el fin de que se protejan y garanticen los derechos de quienes migran hacia dichas islas.

Finalmente, Manuel Jorge Carreón Perea, con el artículo “Registro Nacional de Quejas por Violaciones a los Derechos Humanos: una propuesta”, identifica la falta de una base de datos e información, en tiempo real, sobre las quejas de derechos humanos que se presentan en organismos de protección a tales derechos, por lo cual propone la creación de un registro en la materia que sirva como herramienta para la toma de decisiones públicas y la articulación de políticas y estrategias.

Con esta edición, la CDHCM refrenda su compromiso de continuar alentando la elaboración de estudios serios en materia de derechos humanos y de trabajar en su difusión amplia, con el fin de contribuir al conocimiento de éstos y de avanzar en su cumplimiento.

Equipo editorial de *métodhos*, Revista Electrónica
de Investigación Aplicada en Derechos Humanos,
Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

El derecho a la educación en las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

The right to education in the recommendations of the National Human Rights Commission

Rodrigo Brito Melgarejo*

Universidad Nacional Autónoma de México.

Ciudad de México, México.

rbritom@derecho.unam.mx

Recibido: 9 de noviembre de 2021.

Aceptado: 30 de diciembre de 2021.

* Doctor y licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); maestro en Derechos Humanos y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y doctor en Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales por la Università di Pisa. Es profesor asociado C de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la UNAM, pertenece al Sistema Nacional de Investigadores y cuenta con el nivel C dentro del Programa de Primas al Desempeño del Personal Académico de Tiempo Completo de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM.

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

Resumen

En este artículo se sostiene que la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011 marcó un antes y un después en la defensa del derecho a la educación a través de mecanismos no jurisdiccionales de protección, pues en el enfoque con el cual la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) trataba las presuntas violaciones a derechos económicos, sociales y culturales permeó, desde ese momento, una visión completamente diferente sobre la manera en que debía entenderse la protección de los derechos humanos en el país. Para ello, a partir de un análisis de carácter documental, se describe el tratamiento que la CNDH ha dado a las quejas relacionadas con el ejercicio del derecho a la educación antes y después de la reforma mencionada. Con base en este análisis, se plantea que es necesario establecer ciertas pautas para el estudio de las quejas que se presentan ante la CNDH para hacer más efectiva la defensa no jurisdiccional de este derecho.

Palabras clave: derecho a la educación; discriminación; Comisión Nacional de los Derechos Humanos; grupos en situación de discriminación; protección no jurisdiccional de los derechos humanos.

Abstract

This article argues that the constitutional reform published in the *Official Gazette of the Federation* on June 10, 2011, marked a before and after in the defense of the right to education through non-jurisdictional protection mechanisms, since in the approach with which the National Human Rights Commission (NHRC) dealt with the alleged violations of economic, social and cultural rights, permeated, from that moment on, a completely different vision of the way in which the protection of human rights should be understood in the country. To do this, based on a documentary analysis, it is described the treatment that the NHRC has given to complaints related to the right to education before and after the reform to determine if the way in which the Commission dealt with complaints related to the right to education has changed. Based on this analysis, it is argued that it is necessary to establish certain guidelines for the study of complaints filed with the NHRC to make the non-jurisdictional defense of this right more effective.

Keywords: right to education; discrimination; National Human Rights Commission; discriminated groups; non-jurisdictional protection of human rights.

Sumario

I. Introducción; II. La evolución del derecho a la educación en México; III. El derecho a la educación en las primeras recomendaciones de la CNDH; IV. El derecho a la educación después de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en las recomendaciones de la CNDH; V. El método de desempaque: una herramienta analítica útil para determinar si existen violaciones a derechos humanos; VI. Conclusiones; VII. Fuentes de consulta.

I. Introducción

Desde su creación, en junio de 1990, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) fue concebida como una institución canal para que la sociedad participara de manera activa “en la identificación y denuncia de los actos de las autoridades, que en cualquier forma comport[aran] o pu[dieran] comportar la violación a derechos humanos, así como para promover la defensa efectiva de los particulares frente a tales actos”.¹ La conformación de la CNDH se inscribió, además, en un escenario en el que México se había comprometido internacionalmente con la protección de los derechos humanos, a través de la firma de diversos tratados que preveían el respeto a los derechos y libertades, así como a garantizar su pleno ejercicio.² Para cumplir su cometido, de manera cotidiana la Comisión Nacional dicta recomendaciones en las que establece las pautas para que la actuación de quienes se dedican al servicio público se ajuste al marco normativo nacional y a los compromisos que nuestro país ha adquirido en el ámbito internacional para la defensa de tales derechos.

Sin embargo, dichas pautas no han sido las mismas durante la historia de la CNDH, pues la forma en que este organismo constitucional autónomo ha atendido las violaciones a los derechos humanos, derivadas de la actuación de las autoridades, ha cambiado de manera importante con el paso de los años.³ El interés relativamente reciente en la defensa de

¹ Cámara de Diputados, Exposición de motivos de la Iniciativa de decreto que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 19 de noviembre de 1991, 5. Con la creación de la CNDH mediante el Decreto Presidencial del 6 de junio de 1990 se dio inicio “a la primera etapa de lo que hoy constituye el sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos”. Véase, Javier Moctezuma Barragán, “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y su aporte en el proceso democratizador del Estado mexicano”, *Deusto Journal of Human Rights*, núm. 5 (diciembre 2017): 128.

² Moctezuma Barragán, “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y su aporte en el proceso democratizador del Estado mexicano”, 128.

³ Sobre los cambios en los criterios jurídicos derivados de las recomendaciones de la CNDH en sus primeros 15 años de funcionamiento véase Edgar Corzo y Graciela Sandoval, *Criterios jurídicos de las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1990-2005)* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2006).

los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), a través de determinaciones más claras, evidencia esta situación, pues las vueltas de tuerca que ha tenido el desarrollo y la justiciabilidad de este grupo de derechos, sobre todo a partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, configuran un influjo trascendente en la forma como se entienden los mecanismos de exigibilidad y con los cuales se busca su eficacia.

Tomando en cuenta las premisas anteriores, este artículo busca responder a una pregunta relacionada con dichos cambios: ¿la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada hace más de una década, contribuyó a fortalecer la defensa que la CNDH hace del derecho a la educación? A partir de esta pregunta de investigación se plantean tres objetivos: el primero es describir el tratamiento que la CNDH ha dado a las quejas relacionadas con el ejercicio del derecho a la educación, antes y después de la reforma mencionada; el segundo es determinar si la revolución copernicana en materia de derechos humanos de junio de 2011 modificó la manera en que la Comisión aborda las quejas relacionadas con el derecho a la educación y, el tercero, a partir de este análisis, se busca dilucidar si es necesario establecer ciertas pautas para el estudio de las quejas que se presentan ante la CNDH para hacer más efectiva la defensa no jurisdiccional de tal derecho.

Para alcanzar esos objetivos se realizará un análisis de carácter documental a fin de determinar si en el enfoque con el cual la CNDH ha tratado las presuntas violaciones al derecho a la educación se adoptó desde la reforma constitucional de 2011 una visión distinta sobre cómo debe entenderse la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Este análisis tendrá como eje fundamental la revisión de las recomendaciones que la Comisión ha dictado a lo largo de su historia y que se relacionan con algún tipo de violación a derechos del ámbito educativo⁴ para, a partir de ello, señalar si han existido cambios fundamentales en el tratamiento que se da a las quejas en las que se han acreditado violaciones al derecho a la educación en los últimos años, sobre todo en lo que se refiere a los estándares empleados y a la forma en que se aplican para establecer incumplimientos de las obligaciones derivadas del artículo 1º constitucional. Con los resultados obtenidos y considerando la propuesta analítica construida por Sandra Serrano y Luis Daniel Vázquez en materia de obligaciones y principios de derechos humanos, se ofrecerán algunos lineamientos que podrían seguir quienes forman parte de la CNDH, esto con el fin de mejorar el estudio de hechos presuntamente violatorios de derechos humanos.

⁴ En estas páginas no se revisan las recomendaciones generales, ni las recomendaciones por violaciones graves a derechos humanos ni la acciones de inconstitucionalidad presentadas por la Comisión, aun cuando en ellas se hacen desarrollos interesantes sobre los estándares derivados del derecho a la educación, esto debido a que se trata de evidenciar los cambios en el accionar de la CNDH a partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, como resultado de las quejas presentadas ante este organismo con mayor regularidad.

II. La evolución del derecho a la educación en México

Aun cuando la educación es actualmente un derecho contenido en múltiples textos constitucionales, el reconocimiento que ésta tiene en instrumentos normativos es relativamente reciente.⁵ Su inclusión en normas fundamentales y tratados internacionales⁶ es resultado de las conquistas históricas derivadas de tensiones, luchas e iniciativas de todo tipo, así como de un desarrollo doctrinal que toma en cuenta la función de la educación en el progreso social, el desarrollo económico y el perfeccionamiento moral del individuo.⁷

México abrió brecha en el reconocimiento de la educación como derecho social después de una revolución que buscaba cambios radicales en las estructuras políticas, económicas y sociales que existían en el país, ello con el fin de alcanzar una mayor justicia social. Al seguir esa hoja de ruta se pensó que la educación tendría que contribuir a formar a las nuevas generaciones con dicha idea para así favorecer el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas que proponía la Revolución.⁸ Desde entonces, el artículo 3º de la Carta Magna se convirtió en el asidero constitucional de este ideal defendido por el Congreso constituyente.

Así, el derecho a la educación comenzaría a tener gran relevancia en el país. Importancia que se incrementaría con el paso de los años a través de distintas reformas constitucionales y de la firma de diversos instrumentos internacionales en los que se reconoció ese derecho. De esta manera se fue dando una renovación cultural e ideológica acompañada de diversas obligaciones que se fueron imponiendo al Estado mexicano y que pretenden hacer de la educación un derecho al alcance de todas las personas a partir de la garantía de su disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.⁹

⁵ José Martínez de Pisón, *El derecho a la educación y la libertad de enseñanza* (Madrid: Dykinson-Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III, 2003), 54.

⁶ Sobre la regulación del derecho a la educación en diversos instrumentos internacionales véase Volmar Pérez Ortiz, "El derecho a la educación. Contenido y obligaciones del Estado. En los instrumentos internacionales, la Constitución Política y la jurisprudencia", en AA. VV., *Derecho a la educación y las instituciones nacionales de derechos humanos* (México: CNDH-OHCHR-UNESCO-Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano, 2008), 91 y ss.

⁷ Pérez Ortiz, "Derecho a la educación", 55.

⁸ Leonardo Gómez Navas, "La Revolución mexicana y la educación popular", en Fernando Solana, Raúl Cardiel y Raúl Bolaños, coords., *Historia de la educación pública en México (1876-1976)* (México: Fondo de Cultura Económica, 2018), 116-117.

⁹ Raúl Contreras Bustamante, *El derecho humano a la educación* (México: Tirant lo Blanch-Facultad de Derecho de la UNAM, 2020), 192 y ss.

Sin embargo, a pesar de los grandes avances en el reconocimiento del derecho a la educación y del incremento en sus alcances, durante muchos años se arraigó en el país la idea de que los DESC, más que derechos, eran aspiraciones consagradas en documentos jurídicos “sin verdadero valor vinculante, carentes de contenidos mínimamente justiciables”.¹⁰ Esta idea impidió durante mucho tiempo la materialización de un sistema de garantías eficaz que evitara las violaciones constantes al derecho a la educación; no obstante, con el paso de los años la defensa de los derechos fue ganando un lugar en la agenda pública y se crearon mecanismos de exigibilidad alternos a los tribunales para hacer efectivo su ejercicio. Entre estos mecanismos está el surgimiento del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos –en el que se enmarca la CNDH–, el cual hizo que se crearan nuevas vías para asegurar el ejercicio de los derechos. A pesar de ello, durante los primeros años del funcionamiento de la Comisión, el tratamiento que se dio a las quejas por violaciones a ciertos derechos dejó de lado algunos componentes importantes que era necesario tomar en cuenta para acreditar de manera contundente el incumplimiento por parte de las autoridades, de sus obligaciones de respetar, proteger, promover y garantizar todos los derechos humanos reconocidos no solamente en el texto constitucional, sino también en los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte. Uno de los derechos que enfrentaron ese escenario fue el derecho a la educación.

III. El derecho a la educación en las primeras recomendaciones de la CNDH

Durante sus primeros años, en lo que se refiere a escenarios relacionados con la educación, la CNDH conoció fundamentalmente de quejas que se presentaban ante ella por los distintos tipos de violencia que sufrían niñas y niños en sus centros escolares. Prueba de ello son los diversos escritos que la Comisión recibió hasta antes de 2010 por actos relacionados con malos tratos o violencia contra el estudiantado. Esto es lo que ocurrió, por ejemplo, en el caso de los alumnos del internado “Francisco I. Madero”, que dio origen a la Recomendación 14/1997: en el expediente iniciado por la CNDH, el 13 de febrero de 1996, se refieren las denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos de los alumnos del internado consistentes en maltrato y mala alimentación, cometidas por personal que trabajaba en esa institución dependiente de la Secretaría de Educación Pública (SEP). En este caso la Comisión, después de acreditar que tales circunstancias eran contrarias a lo estableci-

¹⁰ Andrea Liliana Núñez Uribe, *La exigibilidad de los derechos sociales. La prohibición de regresividad en el ámbito del derecho a la educación en la jurisprudencia constitucional colombiana* (México: Centro de Estudios Constitucionales-Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017), 3.

do en diversos instrumentos normativos,¹¹ y violatorias de lo señalado en los artículos 27, apartados 1 al 3, y 28, apartado 2, de la Convención sobre los Derechos del Niño,¹² emitió una recomendación al secretario de Educación Pública con la finalidad de que, en atención a las facultades que la ley le otorgaba, instruyera al contralor interno de esa dependencia para que iniciara el procedimiento administrativo de investigación en contra de diversas personas que laboraban en el internado por maltratar o tolerar el maltrato hacia los niños, así como por permitir que su alimentación fuera precaria.¹³

El 28 de julio de 1998 la CNDH recibió un escrito de queja en el cual se relataban hechos probablemente constitutivos de violaciones a los derechos humanos de un niño, por la inadecuada prestación del servicio público en materia de educación en la que incurrieron servidores públicos de la Escuela Secundaria Diurna número 238 “Ramón Beteta” de la SEP en el entonces Distrito Federal.¹⁴ En la queja presentada ante la Comisión se expresaba que, al encontrarse en el salón de clases, la profesora de español ordenó a las y los alumnos “darle pamba” a dos compañeras del grupo y, durante ese incidente, un niño resultó gravemente herido del brazo izquierdo al ser empujado contra uno de los vidrios de las ventanas del aula.¹⁵ Ante esta situación, la CNDH concluyó que se violaron los derechos de dicho estudiante, pues no se habían tomado las medidas para asegurarle la protección y el cuidado necesarios para preservar su integridad física y psicológica. En su recomendación, la CNDH señaló también que con estas acciones se incumplieron las obligaciones derivadas del artículo 3º constitucional, en particular las del párrafo que establecía que la educación impartida por el Estado debía desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentar en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, la independencia y la justicia.¹⁶ Además, debido a que este precepto constitucional señalaba que la educación debía contribuir a la mejor convivencia humana, la CNDH consideró que las autoridades no habían cumplido con el mandato constitucional.¹⁷

¹¹ Por ejemplo, el artículo 42 de la Ley General de Educación que indicaba: “En la impartición de educación para menores de edad se tomarán medidas que aseguren al educando la protección y el cuidado necesarios para preservar su integridad física, psicológica y social sobre la base del respeto a su dignidad, y que la aplicación de la disciplina escolar sea compatible con su edad”.

¹² Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 44/25, 20 de noviembre de 1989.

¹³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 14/1997, Caso de los alumnos del Internado “Francisco I. Madero”, México, 1997.

¹⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 56/1999, Caso del niño Jordán Hernández González, México, 1999.

¹⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 56/1999, 2.

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 (*Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 28 de mayo de 2021) artículo 3º.

¹⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 56/1999, 15 y ss.

En otras recomendaciones, frente a maltratos o incluso actos de violencia sexual en el ámbito escolar, la Comisión determinó violaciones a los derechos de niñas y niños a que se protegiera su integridad,¹⁸ en ocasiones haciendo referencia también a la inadecuada prestación del servicio público de educación,¹⁹ al ejercicio indebido de la función pública,²⁰ a los derechos a recibir un trato digno,²¹ al sano esparcimiento y desarrollo integral,²² al derecho de todos los niños y las niñas a las medidas de protección que su condición de persona menor requiere²³ y al *derecho inalienable* de las niñas y los niños de ser respetados por sus profesoras y profesores.²⁴ También se acreditó el incumplimiento tanto de los padres como de quienes tienen a su cuidado a personas menores de edad en cuanto a la obligación de proporcionarles una vida digna con el pleno y armónico desarrollo de su personalidad en el seno de la escuela y la sociedad;²⁵ a la obligación del Estado de adoptar medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger a las niñas y los niños contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación;²⁶ a las obligaciones de quienes prestan servicios públicos de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que se debe de observar

¹⁸ Véanse, por ejemplo: Recomendación 16/2001, Sobre el caso de la menor estudiante de la Escuela Secundaria Técnica núm. 14 de la SEP en el Distrito Federal, México, 2001; Recomendación 27/2001, Caso de los alumnos del 5º Grado, grupo "C" de la Escuela Primaria "Profesor Caritino Maldonado Pérez" de la Secretaría de Educación Pública en el Distrito Federal, México, 2001; Recomendación 10/2002, Sobre el caso de violaciones a derechos humanos de los menores internos en la Escuela de Educación Social para Menores Infractores del Estado de Yucatán, en la Ciudad de Mérida, México, 2002; Recomendación 27/2002, Sobre el caso de los menores estudiantes de la Escuela Secundaria número 147, turno matutino, de la SEP en el Distrito Federal, México, 2002; Recomendación 39/2002, Caso de abuso sexual de los menores alumnos del Jardín de Niños "Arquitecto Ramiro González del Sordo" de la Secretaría de Educación Pública en el Distrito Federal, México, 2002; Recomendación 53/2004, Sobre el caso de abuso sexual de un menor de la Escuela Primaria "Bernal Díaz del Castillo", México, 2004; Recomendación 54/2004, Sobre el caso de maltrato del menor "A" de la Escuela Primaria "Virginia Rivera Lozano" de la Secretaría de Educación Pública en el Distrito Federal, México, 2004; Recomendación 55/2004, Sobre el caso del maltrato de los menores alumnos del Jardín de Niños "Mazatl" de la Secretaría de Educación Pública en el Distrito Federal, México, 2004; Recomendación 82/2004, Caso de maltrato del menor "A" de la Escuela Primaria "Roberto Koch" de la Secretaría de Educación Pública en el Distrito Federal, México, 2004; Recomendación 90/2004, Caso del menor Javier Alejandro Olmedo Santiago, México, 2004 y Recomendación 21/2005, Caso del menor David Erick Aguilera Pérez, México, 2005.

¹⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, recomendaciones 27/2001, 39/2002, 53/2004, 54/2004, 55/2004, 82/2004 y 90/2004.

²⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, recomendaciones 54/2004, 55/2004 y 21/2005.

²¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, recomendaciones 10/2002, 27/2002, 39/2002, 54/2004, 82/2004, 21/2005, y Recomendación 18/2005, Caso del menor Badillo Urbina Josabet Enrique, México, 2005.

²² Comisión Nacional de los Derechos Humanos, recomendaciones 39/2002 y 54/2004.

²³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 21/2005.

²⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 27/2001.

²⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, recomendaciones 27/2001, 54/2004, 55/2004, 82/2004, 90/2004, 18/2005 y 21/2005.

²⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 53/2004.

en el desempeño de su empleo,²⁷ así como al deber de brindar protección y seguridad a la comunidad escolar para evitar todo tipo de abuso.²⁸

La CNDH tuvo que abordar también casos derivados de tratos desiguales relacionados con el ámbito educativo. En octubre de 2001, por ejemplo, se presentó una queja en la que un padre de familia señaló que había solicitado al personal de la Dirección de Educación Inicial de la SEP el ingreso de su hijo a un Centro de Desarrollo Infantil, pero recibió una respuesta negativa al indicársele que la prestación solicitada sólo se proporcionaba a las madres trabajadoras.²⁹ El quejoso consideró que con esa respuesta la autoridad no comprendía la importancia capital de hacer valer el derecho a la educación de su hijo, pues sólo consideraba lo establecido en normas internas y pasaba por alto los contenidos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³⁰ Sin embargo, en este caso, dadas las posibilidades que el quejoso tenía para que su hijo pudiera acudir a diversos centros educativos, la Comisión no acreditó violaciones al derecho a la educación, pero sí la vulneración al derecho de igualdad y la prohibición de discriminación.³¹

No debe omitirse que durante sus primeros 20 años de funcionamiento, la CNDH también señaló la violación al derecho a la educación de algunos alumnos debido a las agresiones cometidas por el personal docente o la inadecuada actuación del personal administrativo; sin embargo, los señalamientos fueron breves y no reflejaban de manera adecuada los alcances del derecho a la educación ni las obligaciones que de él derivan. En la Recomendación 27/2002, por ejemplo, la Comisión acreditó violaciones a derechos humanos de dos personas menores que fueron objeto de caricias obscenas por parte de uno de sus profesores cuando éstos se acercaron a preguntarle cuestiones propias del trabajo escolar.³² Dicha situación fue informada por escrito a las autoridades del plantel, pero éstas actuaron de manera negligente y el profesor señalado por los quejosos sólo fue cambiado de adscripción escolar y no se tomaron en cuenta los perjuicios que podría ocasionar a los educandos del plantel al que había sido asignado.³³ En este caso, además de acreditar violaciones a la integridad de los alumnos y a otros derechos, la CNDH determinó que se había infringido lo establecido en el artículo 13, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos,

²⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, recomendaciones 55/2004 y 21/2005.

²⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 53/2004.

²⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 15/2002, Sobre el caso del señor Ignacio Pinacho Ramírez, México, 2002.

³⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 4°.

³¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 15/2002.

³² Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 27/2002.

³³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 27/2002, 5 y ss.

Sociales y Culturales (PIDESC),³⁴ que reconoce el derecho de toda persona a la educación e indica que ésta deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de dignidad.³⁵ A pesar de dichos señalamientos, la Comisión no entró más a fondo en el eventual incumplimiento de las obligaciones derivadas de este derecho por parte de las autoridades y simplemente se limitó a realizar una indicación de carácter general en ese sentido.

Algo similar ocurrió en la Recomendación 82/2004, donde se señaló que una profesora de la Escuela Primaria “Roberto Koch” de la SEP en el Distrito Federal agredía física y emocionalmente a un niño, quien ya vivía aterrado de asistir a la escuela debido al trato que ahí recibía.³⁶ En la queja se indicó que la profesora amarraba al menor en su banca con un suéter, lo dejaba solo en el salón de clases y en ocasiones le negaba el permiso para ir al baño. La madre del niño recurrió a la Comisión con la finalidad de procurar el bienestar de su hijo y de las y los menores que asistían a esa primaria.³⁷ En este caso, la CNDH acreditó la violación al derecho a la educación, pero simplemente mencionando que se habían transgredido los contenidos, entre otras disposiciones, del artículo 13, numeral 1, del PIDESC, así como los artículos 13, numeral 2, y 16 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los cuales garantizan el respeto, la protección y el cuidado necesarios para preservar la integridad física y psicológica, la honra, la dignidad humana y la reputación mediante medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para asegurar la efectividad y alcance del más alto nivel de educación para todos los individuos, con la finalidad de lograr una subsistencia digna.³⁸

Asimismo, en la Recomendación 90/2004 la CNDH refirió que, de acuerdo con los hechos derivados de una queja presentada el 7 de octubre de 2003, un alumno que cursaba el 6^{to} grado en la Escuela Primaria “Leopoldo Kiel”, dependiente de la SEP en el Distrito Federal, al estar consumiendo una salchicha a la hora de recreo se empezó a asfixiar y la maestra de educación física y la directora no supieron brindarle los primeros auxilios.³⁹ Esto ocasionó que, aun cuando el menor fuera trasladado al Hospital Regional Número 25 del Instituto

³⁴ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966.

³⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 27/2002.

³⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 82/2004.

³⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 82/2004, 4 y ss.

³⁸ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, adoptado en el décimo octavo periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en San Salvador, 17 de noviembre de 1988.

³⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 90/2004.

Mexicano del Seguro Social, sufriera daño cerebral. En este caso se acreditaron violaciones, por ejemplo, al derecho a la integridad del niño, pero en lo que se refiere al derecho a la educación sólo se hizo referencia al incumplimiento de los contenidos del artículo 3º constitucional, sin profundizar al respecto.⁴⁰

En otros dos casos en que se acreditaron maltratos a niños en instituciones educativas, se hizo mención también a la violación de los contenidos de los artículos 13, numeral 1, del PIDESC y 13, numeral 2, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. No obstante, en las recomendaciones que dictó la CNDH ante estos hechos tampoco se desarrolló el contenido del derecho a la educación de manera exhaustiva tomando en cuenta los hechos planteados.⁴¹

La forma en que la Comisión redactó sus recomendaciones cuando las quejas estaban relacionadas con el ámbito educativo reflejan preocupación sobre el actuar de las autoridades por la inadecuada prestación del servicio de educación, por los ataques a la integridad de niñas y niños o por las eventuales violaciones a los contenidos del artículo 4º constitucional en lo referente a la obligación del Estado de proveer lo necesario a fin de propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.⁴² Sin embargo, a pesar de existir diversos estándares internacionales que podrían evidenciar las violaciones a otros compromisos relacionados con el derecho a la educación, fueron pocos los casos en los que el organismo constitucional autónomo hizo referencia a los instrumentos de los que éstos derivan y, en todo caso, no desarrolló dichos estándares.

IV. El derecho a la educación después de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en las recomendaciones de la CNDH

Después de la reforma en materia de derechos humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, se han dado cambios importantes tanto en el tipo de quejas presentadas ante la CNDH como en la forma en que éstas son tratadas por dicha institución. Aun cuando en la Comisión se siguieron iniciando quejas por violencia, abuso o

⁴⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 90/2004. Es necesario señalar, sin embargo, que entre las recomendaciones que se formularon al secretario de Educación Pública en el expediente 90/2004 se especificó que, en atención a su estado de salud, se debía brindar al menor afectado la atención educativa que requiriera de por vida.

⁴¹ Véase, por ejemplo, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 18/2005.

⁴² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 4º.

malos tratos (psicológicos, verbales o físicos),⁴³ lo cierto es que las referencias a los contenidos del derecho a la educación por las presuntas violaciones en instituciones educativas se hicieron cada vez más presentes. En la Recomendación 61/2012, por ejemplo, se señaló que frente a los malos tratos que sufrieron diversas alumnas de la Escuela Primaria Club de Leones perteneciente a la Secretaría de Educación del Estado de Michoacán, la CNDH decidió ejercer su facultad de atracción para conocer de esos hechos porque trascendieron el interés de la entidad federativa e incidieron en la opinión pública nacional y, entre otras cosas, se hizo referencia a que la actuación de algunas personas que ejercían el servicio público en dicha escuela era contraria a las normas que protegen el derecho a la educación. En dicha recomendación se indicó de manera clara que la violencia escolar se había convertido en una práctica antisocial que atentaba en contra de ese derecho y que podía llegar al extremo de excluir socialmente a las personas afectadas, quienes, derivado de ella, vivían aterrorizadas ante la idea de asistir a la escuela.⁴⁴

Al advertir violaciones a derechos humanos en agravio de algunas personas menores de un jardín de niños en Iztapalapa, en el entonces Distrito Federal, por hechos como abuso

⁴³ Véanse, por ejemplo: Recomendación 61/2012, Sobre el caso de los alumnos de la Escuela Primaria "Club de Leones", perteneciente a la Secretaría de Educación en el Estado de Michoacán, México, 2012; Recomendación 76/2012, Sobre el caso de la violación a los derechos a la integridad personal, libertad sexual, educación y sano desarrollo en agravio de los niños V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14 y V15 en el Jardín de Niños 1, en el Distrito Federal, México, 2012; Recomendación 08/2013, Sobre el recurso de impugnación de Q1 en contra de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Veracruz, México, 2013; Recomendación 48/2013, Sobre el caso de la violación a los derechos a la integridad personal, libertad sexual, educación, sano desarrollo, trato digno y seguridad jurídica en agravio de los niños V1 y V2 en la Escuela Primaria 1, en el Distrito Federal, México, 2013; Recomendación 51/2013, Sobre el caso de violación a los derechos a la integridad personal, libertad sexual, educación y sano desarrollo en agravio de las niñas V1, V2 y V3 en la Escuela Primaria 1 en el Distrito Federal, México, 2013; Recomendación 59/2013, Sobre el caso de la violación a los derechos a la integridad personal, libertad sexual, educación, sano desarrollo, trato digno y seguridad jurídica en agravio de las menores de edad V1 y V2 en la Escuela Secundaria 1, en el Distrito Federal, México, 2013; Recomendación 66/2013, Sobre el caso de la violación a los derechos a la integridad personal, libertad sexual, educación, sano desarrollo, trato digno y seguridad jurídica en agravio de V1, alumna del Centro de Atención 1, México, 2013; Recomendación 70/2013, Sobre el caso de la violación a los derechos a la integridad personal, libertad sexual, seguridad jurídica, educación y sano desarrollo en agravio de los niños V1, V2, V3 y V4 en la Escuela Primaria 1 en el Distrito Federal, México, 2013; Recomendación 39/2014, Sobre el caso de la violación a los derechos humanos a la salud, al sano desarrollo, al trato digno y a la integridad y seguridad personal en agravio de V1, V2, V3, V4 y V5, alumnos de la escuela Montessori 1 ubicada en la delegación Benito Juárez en el Distrito Federal, México, 2014; Recomendación 04/2015, Sobre el caso de las agresiones sexuales en agravio de la niña V1, en una escuela secundaria, en el Distrito Federal, México, 2015; Recomendación 55/2017, Sobre el recurso de impugnación por el incumplimiento de la Secretaría de Educación del Estado de Tabasco a la recomendación emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos, México, 2017; Recomendación 76/2017, Sobre el recurso de impugnación presentado por la insuficiencia de la recomendación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, por violaciones a los derechos humanos a la integridad, seguridad personal, educación y al normal desarrollo de la niñez en un jardín de niños, y Recomendación 24/2018, Sobre la no aceptación de la propuesta de conciliación por violaciones al principio de interés superior de la niñez y a los derechos humanos a la educación y a la protección de la salud cometidas en agravio de V, alumno de una escuela secundaria técnica, en la Ciudad de México, México, 2018.

⁴⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 61/2012.

y violación sexual atribuibles al conserje del plantel educativo, la CNDH señaló en la Recomendación 76/2012 que la prestación del servicio educativo en un centro de educación preescolar exigía que todo el personal docente y administrativo estuviera capacitado para trabajar con ese grupo de edad y reuniera las aptitudes apropiadas para estar cerca de niñas y niños, por lo que la contratación de personal con perfiles inadecuados violaba el derecho a la educación de calidad y al desarrollo.⁴⁵

En la Recomendación 59/2013, después de señalar que había quedado de manifiesto que algunas personas menores fueron agredidas sexualmente por un servidor público adscrito a la SEP, dentro de los horarios en que se proporcionaban los servicios educativos y en las instalaciones destinadas para su cuidado, la Comisión acreditó violaciones a los derechos al sano desarrollo, integridad y seguridad personal y los relacionó con el derecho a recibir una educación de calidad que fomentara las facultades del ser humano y el respeto a los derechos humanos, lo cual resultaba esencialmente delicado en atención a la calidad garante del servidor público responsable.⁴⁶

Otro caso particular es el que dio origen a la Recomendación 70/2013. En él, la CNDH recibió escritos de queja de padres que referían hechos violatorios de los derechos humanos de sus hijos y de otros alumnos del grupo de 1^{er} grado de la Escuela Primaria 1, en la delegación Gustavo A. Madero en el Distrito Federal, pues hicieron del conocimiento de la directora del plantel que los menores recibían reiteradas agresiones de connotación sexual por parte de otro niño de 13 años y alumno de 6^{to} grado en esa institución educativa.⁴⁷ En este caso, la Comisión advirtió violaciones a los derechos humanos a la libertad sexual, a la integridad personal, a la seguridad jurídica, al sano desarrollo y a la educación en agravio de varios niños por hechos consistentes en privarlos de cuidados continuos; omitir custodiar, vigilar, proteger y establecer medidas de seguridad a personas, y prestar indebidamente el servicio de educación, atribuibles a personal de la SEP.⁴⁸ Un aspecto interesante en esta recomendación es que la CNDH tuvo conocimiento de que el alumno que había agredido sexualmente a otros estudiantes fue, a su vez, amenazado y víctima de agresiones por parte de los padres de familia que realizaban indebidamente labores de vigilancia dentro del plantel. Al

⁴⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 76/2012. Hechos similares se refirieron en la Recomendación 38/2014, por lo que la CNDH hizo alusión a las mismas violaciones al derecho a la educación. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 38/2014, Sobre el caso de la violación a los derechos a la integridad y seguridad personal, libertad sexual, educación, sano desarrollo, trato digno y seguridad jurídica en agravio de los niños V1, V2 y V3 en el Jardín de Niños 1, en el Distrito Federal.

⁴⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 59/2013.

⁴⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 70/2013.

⁴⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 70/2013.

respecto, la Comisión consideró que a pesar de haber efectuado conductas de connotación sexual, al ser un niño de 13 años, dicho estudiante era sujeto de la máxima protección por parte del Estado mexicano y, en consecuencia, las autoridades debían atender al interés superior del menor, brindarle apoyo y atención para favorecer que su convivencia con la comunidad escolar se realizara de manera armónica y respetuosa, evitando que reincidiera en conductas de maltrato de cualquier índole y generando las condiciones apropiadas para el ejercicio pleno de su derecho a la educación.⁴⁹

En la Recomendación 36/2016 la CNDH trató el tema de acoso escolar en relación con el derecho a la educación, esto después de acreditar que un niño que perdió la vida había sufrido *bullying* en un centro educativo público. La Comisión determinó que, al encontrarse la víctima bajo el cuidado de la escuela, las autoridades del plantel tenían el deber de garantizar, al ejercer las facultades de guarda y custodia de las niñas y los niños, en sustitución de sus progenitores;⁵⁰ por lo tanto, tenían la obligación de estar al pendiente de que el niño no sufriera algún tipo de agresión. En la recomendación se hace referencia a la Observación General núm. 1 (Propósito de la educación) del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, en donde se indica que las escuelas deben fomentar un clima humano y permitir que las niñas y los niños se desarrollen según la evolución de sus capacidades.⁵¹ Además, al hacerse referencia al entorno escolar, en dicha observación se revela que éste debe reflejar la libertad y el espíritu de entendimiento, paz, tolerancia e igualdad entre los sexos, por lo que una escuela que permita la intimidación de los más débiles u otras prácticas violentas o excluyentes no cumple con los requisitos establecidos en el párrafo 1 del artículo 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño.⁵² La Comisión también señaló que se habían transgredido los derechos de la víctima a su sano desarrollo y a la educación, pues no se

⁴⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 70/2013.

⁵⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 36/2016, Sobre el caso de inadecuada atención médica y pérdida de la vida de V1, en el Hospital General de Zona con Unidad Médica de Atención Ambulatoria núm. 7, en Lagos de Moreno, y en el Hospital de Pediatría del Centro Médico Nacional de Occidente, Guadalajara, ambos del IMSS en Jalisco, y violación a los derechos a la integridad personal, a la dignidad, al sano desarrollo y a la educación de V1 en una escuela primaria de la Comunidad Unión de San Antonio, Jalisco, México, 2016.

⁵¹ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, CRC/GC/2001/117, Observación General núm. 1. Propósito de la educación, 7 de abril de 2001.

⁵² Este párrafo señala que los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a: a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades; b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas; c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya; d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena, y e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural. Véase Convención sobre los Derechos del Niño.

le había brindado una educación de calidad al encontrarse en un entorno escolar inseguro y no acogedor, en el que imperaba el acoso. Retomando el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación –dictado en la ejecutoria del 15 de mayo de 2015–, la CNDH refirió que no era exagerado señalar que la seguridad del niño en el centro escolar constituía una base fundamental para el ejercicio de sus derechos a la dignidad, a la integridad y a la educación.⁵³

También en 2016 la CNDH emitió otra recomendación por maltrato y violencia escolar cometidos en agravio de dos alumnos de una escuela secundaria en la Ciudad de México. A este caso, que dio origen a la Recomendación 59/2016, la CNDH dedicó un apartado completo (párrafos 55 a 65) a la interdependencia del derecho a la educación con otros derechos humanos.⁵⁴ En él señala que los derechos a la integridad personal y trato digno también se encuentran relacionados con el derecho a la educación previsto en el artículo 3º de la Carta Magna y en las normas de diversos tratados internacionales. Por lo tanto, de acuerdo con la Comisión, la educación que se imparte en instituciones públicas y privadas debe fomentar una cultura en la que prevalezcan los valores que fundamentan los derechos humanos, los hábitos de convivencia democrática y de respeto mutuos, esto debido a que “la conducta de los niños y adolescentes está condicionada, en parte, por el ambiente en el cual se desarrollan”.⁵⁵ La CNDH subrayó que en la escuela los docentes y el personal educativo, además de transmitir conocimientos, también contribuyen “de modo decisivo al desarrollo emocional y cognoscitivo del niño y del adolescente y desempeñan un papel fundamental para favorecer relaciones interpersonales respetuosas, solidarias, así como para la prevención de cualquier forma de violencia escolar”.⁵⁶ Para la Comisión, la función que tienen profesoras, profesores, autoridades, madres y padres de familia y demás actores dentro del proceso de educación podía construir ambientes de convivencia pacíficos e incluyentes y fomentar empatía, lo cual no sólo es un medio para el aprendizaje, sino un fin en sí mismo al ser fundamental en el desarrollo de capacidades de convivencia pacífica. Las escuelas, por lo tanto, son fundamentales para la sociedad, pues en ellas, de acuerdo con lo indicado por la CNDH, se sientan las bases para la participación, el respeto, el sentido de justicia y la legalidad, así como para la construcción de ciudadanía.⁵⁷

⁵³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 36/2016.

⁵⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 59/2016, Sobre el maltrato y violencia escolar cometidos en agravio de V1 y V2, alumnos de una escuela secundaria en la Ciudad de México, México, 2016.

⁵⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 59/2016, 21-22.

⁵⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 59/2016, 22.

⁵⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 59/2016.

En la Recomendación 63/2017 la CNDH dedica un apartado completo a la violación al derecho a la educación por deficiencias en la infraestructura física educativa de planteles escolares. En este caso dicha Comisión, de 2012 a 2016, recibió quejas de forma individual por parte de madres y padres de alumnos, así como del personal docente y directivo de planteles escolares que presentaban deficiencias en su infraestructura física educativa. A partir de esas quejas se integraron 37 expedientes relacionados con 29 planteles escolares ubicados en la Ciudad de México. Después de que las y los visitadores adjuntos de la CNDH constataron las deficiencias en la infraestructura física educativa de los planteles, ese organismo señaló que una educación de calidad que coadyuve al desarrollo físico, emocional e intelectual de los educandos de los primeros niveles escolares (preescolar, primaria y secundaria), en términos de lo establecido en el artículo 3º constitucional, requiere de un conjunto de condiciones “tanto en el aspecto de contenidos pedagógicos, métodos educativos, y de idoneidad de la práctica docente, como de infraestructura física donde se lleva a cabo el proceso enseñanza-educación”. Así, de conformidad con lo señalado por la CNDH, estas condiciones debían ser procuradas en su totalidad, de manera coordinada por las autoridades del ámbito federal y estatal, a través de políticas públicas definidas y con plazos determinados de cumplimiento, es decir, de corto, mediano y largo alcance. En esta recomendación la Comisión señaló que el derecho a la educación logra su efectividad mediante el cumplimiento de los deberes de cada una de las autoridades relacionadas y que el Estado debe garantizar el pleno goce de los derechos de niñas, niños y adolescentes, por lo que debe crear las mejores condiciones para su bienestar y desarrollo integral, sin que sean limitados o restringidos por factores presupuestarios.⁵⁸

Otro aspecto interesante sobre la forma en que la CNDH aborda los temas relacionados con el derecho a la educación se puede ver en la Recomendación 24/2018, derivada de una queja presentada por la omisión al deber de cuidado de las autoridades debido a que un niño sufrió un accidente en la escuela a la que acudía y perdió la vista del ojo izquierdo. En dicha recomendación se incluye un apartado sobre la violación al derecho humano a la educación por la prestación indebida del servicio público, por la omisión de no contar con un programa interno de seguridad escolar y por omitir realizar acciones posteriores que garantizaran a la víctima el acceso y continuidad en su educación. Asimismo, al resolver esta queja, la Comisión se refirió a un aspecto más de suma importancia: el vínculo entre el principio del interés superior de la niñez y el derecho a la educación. En este sentido, la

⁵⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 63/2017, Sobre el caso de 29 planteles escolares federales, ubicados en la Ciudad de México, con deficiencias en su infraestructura física educativa, México, 2017.

CNDH reiteró que la educación de calidad es la manera más efectiva de coadyuvar al desarrollo físico, emocional e intelectual de las niñas, niños y adolescentes.⁵⁹

Atendiendo el interés superior de la niñez, en la Recomendación 28/2018 la Comisión hizo notar que el ejercicio del derecho a la educación en un entorno libre de violencia no sólo implica que en los centros escolares no se ejerza en contra de niñas, niños y adolescentes violencia física, sexual, psicoemocional o verbal, ya sea directa o indirectamente, o a través de las tecnologías de la información y comunicación generada por otros alumnos, docentes o personal directivo, sino que además conlleva que las autoridades, docentes y personal que labora en las escuelas públicas y privadas adopten las medidas de protección necesarias para atenderla, prevenirla y erradicarla con la debida diligencia, es decir, con acciones eficaces, oportunas y responsables.⁶⁰

En la Recomendación 86/2018 la CNDH se ocupó también de omisiones en cuanto al deber de cuidado y la inobservancia del interés superior de la niñez. Las quejas presentadas son por violencia de diversos tipos en contra de 20 personas menores de edad en 10 escuelas de educación básica ubicadas en Hidalgo, Tabasco y la Ciudad de México. En dicha recomendación se hace un interesante estudio sobre el derecho a la educación y al sano desarrollo integral de la niñez de manera conjunta, ya que se considera que son el medio para alcanzar el más alto nivel de desarrollo físico e intelectual de la persona humana y se hallan íntimamente vinculados entre sí. Además, como parte de los argumentos a los que la Comisión Nacional recurre para llegar a sus conclusiones está la consideración de la educación en condiciones de igualdad y equidad como un derecho intrínseco y un medio indispensable para la realización de otros derechos humanos. Asimismo, haciendo alusión al informe de la relatora especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación de 2017,⁶¹ la CNDH refiere que la educación “ayuda a las personas a obtener trabajo decente, aumenta sus ingresos y genera mejoras de la productividad que impulsan el desarrollo económico”. También, “fomenta la conciencia de las personas sobre sus derechos humanos, lo que les permite colaborar con los gobiernos para lograr una sociedad justa y equitativa”. En esta recomendación se habla también de la finalidad y concepto de la educación, entendiendo que “va más allá de aprender a leer y escribir”, pues implica “dotar a la persona

⁵⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 24/2018.

⁶⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 28/2018, Sobre la inobservancia del principio de interés superior de la niñez y la falta de adopción de medidas de protección adecuadas, en agravio de las y los adolescentes V1 a V17, estudiantes de una escuela secundaria en la Ciudad de México, México, 2018.

⁶¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, A/72/496, El derecho a la educación. Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Sra. Koumbou Boly Barry, presentado de conformidad con lo dispuesto en las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 8/4 y 26/17, 29 de septiembre de 2017.

de las habilidades necesarias para pertenecer a la comunidad, relacionarse con los otros, respetar sus derechos, ser solidario, vivir en paz y participar activamente en la toma de decisiones”.⁶²

Finalmente, en la Recomendación 48/2019, la Comisión estudia presuntas violaciones a los derechos humanos por parte de las autoridades de la SEP cuando aplicaba el operativo “Mochila segura”. En ella se señaló que las medidas adoptadas a través de dicho programa eran criminalizantes para la niñez. Un punto interesante en esta recomendación es la importancia del deber general de protección que tienen las autoridades, el cual debe traducirse en medidas concretas de protección. En la recomendación se hace referencia a un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, donde se reconoció que niñas, niños y adolescentes se veían sometidos a diferentes formas de violencia, como el no gozar su derecho a la educación en un ambiente protector que les permitiera desarrollar al máximo su potencial. Además, en este documento se indica que la escuela tiene la potencialidad de deconstruir los estereotipos y las formas de relacionamiento violentas que existen en la sociedad, por lo cual invertir en la niñez y la adolescencia es una obligación no sólo de carácter legal, ético y político, sino también la esencia de un sentido de dignidad humana.⁶³

Otras dos recomendaciones que contienen importantes argumentos relacionados con el derecho a la educación son las identificadas con los números 40 y 41 de 2014. En la primera de ellas la CNDH observa que, debido al enfrentamiento entre integrantes de la sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y padres de familia y docentes adscritos a la sección 59 de ese mismo sindicato, originado por la falta de docentes que impartieran clases en una escuela primaria (una de las causas por las que derivó el enfrentamiento), debió realizarse un plan que se ajustara a la contingencia, de tal forma que por medio de un procedimiento ágil se reconociera a las y los maestros que estaban proporcionando educación a las niñas y los niños de dicho plantel. En esta recomendación la Comisión reitera que la educación no solamente es un derecho reconocido a favor de cualquier individuo, sino también un medio para promover y realizar valores como la justicia, la legalidad, la paz, el conocimiento y el respeto a los derechos humanos; además, constituye

⁶² Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 86/2018, Sobre los casos de omisión del deber de cuidado y la no observancia del principio de interés superior de la niñez, que derivaron en violaciones a los derechos humanos al trato digno, a una vida libre de violencia, a la integridad y seguridad personal, a la educación y al sano desarrollo integral, en agravio de 20 personas menores de edad (nueve niñas, siete niños y cuatro adolescentes), en 10 escuelas de educación básica ubicadas en Hidalgo, Tabasco y la Ciudad de México, México, 2018.

⁶³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 48/2019, Sobre la violación de los derechos humanos a la educación, a la intimidad y a la participación, así como al principio del interés superior de la niñez, con motivo de la aplicación de “El operativo mochila segura” en escuelas de educación básica de la Ciudad de México, México, 2019.

un proceso para la transformación social en favor de la convivencia humana, a fin de fortalecer “el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad y los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos”.⁶⁴

En la Recomendación 41/2014 la CNDH hace un interesante análisis sobre la noción de servicio público y acredita la violación al derecho a la educación por el paro de labores docente de miembros de la sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, quienes desde el 8 de mayo de 2013 organizaron diversas protestas en el Distrito Federal, dejando a un gran número de alumnos sin clases. En esta recomendación la Comisión observa que, toda vez que a través del suministro de servicios públicos se busca satisfacer necesidades de interés general, el Estado tiene el deber de garantizar su prestación eficiente, regular y continua, en igualdad de condiciones para todos los miembros de la sociedad. Esto implica, en consecuencia, que su otorgamiento y suministro no puede condicionarse o suspenderse por ninguna circunstancia, mucho menos si esta situación limita, vulnera o potencialmente pone en riesgo el disfrute de derechos, como lo es el derecho a la educación. De esta forma, entre otras cosas, la CNDH advirtió que el criterio de disponibilidad no fue observado por diversas autoridades a las que les correspondía dar cumplimiento a ese deber jurídico, toda vez que durante 38 días hábiles de los 200 que conformaban el ciclo escolar 2013-2014, aproximadamente 892 528 alumnos de educación básica oficial no pudieron acceder al servicio educativo porque sus escuelas estaban cerradas.⁶⁵

Estas recomendaciones evidencian algunos cambios importantes en torno a la forma en que la Comisión Nacional ha abordado temas relacionados con el derecho a la educación después de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011. Existen, sin embargo, diversas áreas de oportunidad en el trabajo que realizan quienes forman parte de las visitadurías generales de la CNDH en lo que se refiere a la acreditación de posibles violaciones a derechos humanos.

⁶⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 40/2014, Sobre la omisión de proteger a los habitantes del Municipio de San Jacinto Amilpas, Oaxaca y la afectación al derecho a la educación de los alumnos de la Escuela Primaria 1, México, 2014.

⁶⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 41/2014, Sobre el caso de la afectación al derecho a la educación de los niños de Oaxaca con motivo del paro de labores docentes realizado por miembros de la Sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, México, 2014.

v. El método de desempaque: una herramienta analítica útil para determinar si existen violaciones a derechos humanos

Si bien a partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 se han dado cambios importantes en la manera como se resuelven las quejas presentadas en la CNDH por posibles violaciones a derechos humanos en el ámbito educativo, sería conveniente que las personas que trabajan en las visitadurías de ese organismo constitucional autónomo emplearan en sus labores herramientas analíticas concretas que les permitieran determinar las obligaciones que, eventualmente, la autoridad podría estar incumpliendo al ejercer sus funciones o como resultado de sus omisiones.

Una de las herramientas que puede ser muy útil es la propuesta de Sandra Serrano y Daniel Vázquez sobre el *desempaque* de los derechos. En su propuesta, dichos autores hacen lectura de los derechos a la luz de cada una de las obligaciones que de éstos derivan, pues así es posible establecer un marco analítico general que examine los derechos de manera más completa y precisa, ello con el fin de facilitar su exigibilidad.⁶⁶ Ese análisis implicaría desagregar los derechos en sus componentes o subderechos y a partir de esto crear el mapa obligacional que integra cada derecho.

Para ello, Serrano y Vázquez, tomando en consideración lo establecido por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, recomiendan contemplar tres puntos en concreto: 1) los componentes en que se desagrega cada derecho deben provenir de una lectura exhaustiva de las fuentes del derecho internacional de los derechos humanos; 2) esos componentes deben reflejar la esencia de su contenido normativo y 3) aquellos componentes que se elijan no deben empalmarse unos con otros, sino que deben ser mutuamente excluyentes.⁶⁷

A ese ejercicio de desagregación de los componentes de cada derecho debe seguir la determinación de la dimensión de cada componente del derecho a la luz de las obligaciones que conlleva. Tomando en cuenta las obligaciones generales (promover, proteger, garantizar y respetar) que de cada uno de esos componentes derivan, sus alcances y los elementos institucionales (disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad) que informan a las obligaciones referidas y los distintos principios (generales, de aplicación y transversales) y que sirven como mecanismos de identificación de los contextos donde los derechos se

⁶⁶ Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos* (México: Flacso, 2021), 93.

⁶⁷ Serrano y Vázquez, *Derechos en acción*, 103.

desenvuelven,⁶⁸ quienes tienen a su cargo el análisis de las quejas que se presentan ante la CNDH podrían determinar con mayor claridad si se incumplen los estándares que rigen un cierto derecho humano y, en consecuencia, acreditar de mejor manera las violaciones en que pudieran incurrir las autoridades. Al descomponer el derecho y establecer cada uno de sus elementos y las obligaciones que de ellos derivan, la determinación de incumplimientos relacionados con derechos de carácter económico, social y cultural, como el derecho a la educación, podría ser más precisa y se seguirían dando pasos hacia adelante para materializar su exigibilidad y justiciabilidad.

VI. Conclusiones

El análisis de las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos evidencia un cambio importante en la manera en que esta institución ha tratado el derecho a la educación a lo largo de su historia. Si bien en algunas ocasiones la CNDH había conocido de casos relacionados con problemáticas que incidían en el derecho a la educación, estos fueron tratados desde la óptica de otros derechos, lo que propició que, durante varios años, dicho órgano constitucional autónomo no desarrollara sus contenidos y alcances. Sin embargo, en la última década, debido a los cambios constitucionales que han tenido lugar en nuestro sistema jurídico, este escenario cambió de manera importante.

La reforma en materia de derechos humanos de 2011 es quizá uno de los detonantes de un cambio de enfoque en el trabajo de la Comisión, el cual ha permitido contribuir en la definición de estándares relacionados con el derecho a la educación y recurrir a diversas fuentes de carácter nacional e internacional. Después de este importante cambio constitucional, las referencias a los contenidos obligacionales del derecho a la educación se hicieron cada vez más constantes. De hecho, al analizar los casos que se le presentaban, la CNDH comenzó a determinar, por ejemplo, que los malos tratos, el acoso escolar, las agresiones sexuales, las prácticas excluyentes, la falta de capacitación del personal docente y la omisión del deber de cuidado, además de las violaciones que podían implicar para otros derechos, atentaban contra el ejercicio del derecho a la educación y evidenciaban el incumplimiento, por parte de las autoridades, de las obligaciones que el Estado había asumido respecto de ese derecho.

⁶⁸ Serrano y Vázquez, *Derechos en acción*.

La Comisión, además, empieza a mencionar cada vez más el interés superior de niñas y niños y lo relaciona con el derecho a la educación, refiere que ésta es un medio indispensable para la realización de otros derechos humanos. Después de la reforma, la CNDH ha comenzado también a tomar en consideración en sus recomendaciones a los elementos institucionales y las obligaciones específicas que derivan del derecho a la educación, así como las dificultades que pueden enfrentar grupos en situación de discriminación en el ejercicio de este derecho.

Este escenario, aunado a la gran cantidad de elementos que actualmente forman parte del *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos, impone a las personas que conocen de las quejas que se presentan en la Comisión un mayor grado de certidumbre respecto de los estándares exigibles sobre cada derecho. Por ello sería conveniente que el personal de la CNDH empleara herramientas analíticas –como la propuesta por Serrano y Vázquez– para determinar de mejor manera cuáles son las obligaciones que se imponen a las autoridades y así comprobar su grado de cumplimiento.

VII. Fuentes de consulta

Bibliografía

- AA. VV. *Derecho a la educación y las instituciones nacionales de derechos humanos*. México: CNDH-OHCHR-UNESCO-Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano, 2008.
- Contreras Bustamante, Raúl. *El derecho humano a la educación*. México: Tirant lo Blanch-Facultad de Derecho de la UNAM, 2020.
- Corzo, Edgar, y Graciela Sandoval. *Criterios jurídicos de las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1990-2005)*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2006.
- Martínez de Pisón, José. *El derecho a la educación y la libertad de enseñanza*. Madrid: Dykinson-Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III, 2003.
- Núñez Uribe, Andrea Liliana. *La exigibilidad de los derechos sociales. La prohibición de regresividad en el ámbito del derecho a la educación en la jurisprudencia constitucional colombiana*. México: Centro de Estudios Constitucionales-Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017.
- Serrano, Sandra, y Daniel Vázquez. *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*. México: Flacso, 2021.

Solana, Fernando, Raúl Cardiel, y Raúl Bolaños, coords. *Historia de la educación pública en México (1876-1976)*. México: Fondo de Cultura Económica, 2018.

Revista

Moctezuma Barragán, Javier. "La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y su aporte en el proceso democratizador del Estado mexicano". *Deusto Journal of Human Rights*, núm. 5 (diciembre 2017): 125-140.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 28 de mayo de 2021.

Tratados

Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 44/25, 20 de noviembre de 1989.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador". Adoptado en el décimo octavo periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en San Salvador, 17 de noviembre de 1988.

Observaciones de organismos internacionales

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. CRC/GC/2001/117. Observación General núm. 1. Propósito de la educación, 7 de abril de 2001.

Informes de organismos internacionales

Asamblea General de las Naciones Unidas. A/72/496, El derecho a la educación. Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Sra. Koumbou Boly Barry, presentado de conformidad con lo dispuesto en las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 8/4 y 26/17, 29 de septiembre de 2017.

Iniciativas de reforma constitucional

Cámara de Diputados. Exposición de motivos de la Iniciativa de decreto que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 19 de noviembre de 1991.

Recomendaciones

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 14/1997, Caso de los alumnos del Internado "Francisco I. Madero", México, 1997.

_____. Recomendación 56/1999, Caso del niño Jordán Hernández González, México, 1999.

_____. Recomendación 16/2001, Sobre el caso de la menor estudiante de la Escuela Secundaria Técnica núm. 14 de la SEP en el Distrito Federal, México, 2001.

_____. Recomendación 27/2001, Caso de los alumnos del 5º Grado, grupo "C" de la Escuela Primaria "Profesor Caritino Maldonado Pérez" de la Secretaría de Educación Pública en el Distrito Federal, México, 2001.

_____. Recomendación 10/2002, Sobre el caso de violaciones a derechos humanos de los menores internos en la Escuela de Educación Social para Menores Infractores del Estado de Yucatán, en la Ciudad de Mérida, México, 2002.

_____. Recomendación 15/2002, Sobre el caso del señor Ignacio Pinacho Ramírez, México, 2002.

_____. Recomendación 27/2002, Sobre el caso de los menores estudiantes de la Escuela Secundaria núm. 147, turno matutino, de la SEP en el Distrito Federal, México, 2002.

_____. Recomendación 39/2002, Caso de abuso sexual de los menores alumnos del Jardín de Niños "Arquitecto Ramiro González del Sordo" de la Secretaría de Educación Pública en el Distrito Federal, México, 2002.

_____. Recomendación 53/2004, Sobre el caso de abuso sexual de un menor de la Escuela Primaria "Bernal Díaz del Castillo", México, 2004.

_____. Recomendación 54/2004, Sobre el caso de maltrato del menor "A" de la Escuela Primaria "Virginia Rivera Lozano" de la Secretaría de Educación Pública en el Distrito Federal, México, 2004.

_____. Recomendación 55/2004, Sobre el caso del maltrato de los menores alumnos del Jardín de Niños "Mazatl" de la Secretaría de Educación Pública en el Distrito Federal, México, 2004.

_____. Recomendación 82/2004, Caso de maltrato del menor "A" de la Escuela Primaria "Roberto Koch" de la Secretaría de Educación Pública en el Distrito Federal, México, 2004.

_____. Recomendación 90/2004, Caso del menor Javier Alejandro Olmedo Santiago, México, 2004.

- _____. Recomendación 18/2005, Caso del menor Badillo Urbina Josabet Enrique, México, 2005.
- _____. Recomendación 21/2005, Caso del menor David Erick Aguilera Pérez, México, 2005.
- _____. Recomendación 56/2011, Sobre la omisión de proveer libros de texto gratuitos actualizados en Braille a nivel primaria para los niños con discapacidad visual, México, 2011.
- _____. Recomendación 25/2012, Sobre el recurso de impugnación de miembros del Comité de Padres de Familia, del Centro de Educación Preescolar Indígena "El Porvenir", México, 2012.
- _____. Recomendación 61/2012, Sobre el caso de los alumnos de la Escuela Primaria "Club de Leones", perteneciente a la Secretaría de Educación en el Estado de Michoacán, México, 2012.
- _____. Recomendación 76/2012, Sobre el caso de la violación a los derechos a la integridad personal, libertad sexual, educación y sano desarrollo en agravio de los niños V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14 y V15 en el Jardín de Niños 1, en el Distrito Federal, México, 2012.
- _____. Recomendación 08/2013, Sobre el recurso de impugnación de Q1 en contra de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Veracruz, México, 2013.
- _____. Recomendación 36/2013, Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y al trato digno de V1, de nacionalidad venezolana y su hija V2, menor de edad, de nacionalidad mexicana, así como a los derechos a la legalidad, a la igualdad y a la educación de V2, México, 2013.
- _____. Recomendación 48/2013, Sobre el caso de la violación a los derechos a la integridad personal, libertad sexual, educación, sano desarrollo, trato digno y seguridad jurídica en agravio de los niños V1 y V2 en la Escuela Primaria 1, en el Distrito Federal, México, 2013.
- _____. Recomendación 51/2013, Sobre el caso de violación a los derechos a la integridad personal, libertad sexual, educación y sano desarrollo en agravio de las niñas V1, V2 y V3 en la Escuela Primaria 1 en el Distrito Federal, México, 2013.
- _____. Recomendación 59/2013, Sobre el caso de la violación a los derechos a la integridad personal, libertad sexual, educación, sano desarrollo, trato digno y seguridad jurídica en agravio de las menores de edad V1 y V2 en la Escuela Secundaria 1, en el Distrito Federal, México, 2013.
- _____. Recomendación 66/2013, Sobre el caso de la violación a los derechos a la integridad personal, libertad sexual, educación, sano desarrollo, trato digno y seguridad jurídica en agravio de V1, alumna del Centro de Atención 1, México, 2013.

- _____. Recomendación 70/2013, Sobre el caso de la violación a los derechos a la integridad personal, libertad sexual, seguridad jurídica, educación y sano desarrollo en agravio de los niños V1, V2, V3 y V4 en la Escuela Primaria 1 en el Distrito Federal, México, 2013.
- _____. Recomendación 85/2013, Sobre el caso de la violación a los derechos a la educación, libertad de creencias y desarrollo, en agravio de los habitantes de la Comunidad de Nueva Jerusalén, Municipio de Turicato, Michoacán, México, 2013.
- _____. Recomendación 38/2014, Sobre el caso de la violación a los derechos a la integridad y seguridad personal, libertad sexual, educación, sano desarrollo, trato digno y seguridad jurídica en agravio de los niños V1, V2 y V3 en el Jardín de Niños 1, en el Distrito Federal.
- _____. Recomendación 39/2014, Sobre el caso de la violación a los derechos humanos a la salud, al sano desarrollo, al trato digno y a la integridad y seguridad personal en agravio de V1, V2, V3, V4 y V5, alumnos de la escuela Montessori 1 ubicada en la delegación Benito Juárez en el Distrito Federal, México, 2014.
- _____. Recomendación 40/2014, Sobre la omisión de proteger a los habitantes del Municipio de San Jacinto Amilpas, Oaxaca y la afectación al derecho a la educación de los alumnos de la Escuela Primaria 1, México, 2014.
- _____. Recomendación 41/2014, Sobre el caso de la afectación al derecho a la educación de los niños de Oaxaca con motivo del paro de labores docentes realizado por miembros de la Sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, México, 2014.
- _____. Recomendación 04/2015, Sobre el caso de las agresiones sexuales en agravio de la niña V1, en una escuela secundaria, en el Distrito Federal, México, 2015.
- _____. Recomendación 15/2015, Sobre el caso de privación ilegal de la libertad e impedimento al derecho a la educación en agravio de V1, mujer indígena mixe, por autoridades municipales de Santo Domingo, Tepuxtepec, Mixe, estado de Oaxaca, México, 2015.
- _____. Recomendación 36/2016, Sobre el caso de inadecuada atención médica y pérdida de la vida de V1, en el Hospital General de Zona con Unidad Médica de Atención Ambulatoria núm. 7, en Lagos de Moreno, y en el Hospital de Pediatría del Centro Médico Nacional de Occidente, Guadalajara, ambos del IMSS en Jalisco, y violación a los derechos a la integridad personal, a la dignidad, al sano desarrollo y a la educación de V1 en una escuela primaria de la Comunidad Unión de San Antonio, Jalisco, México, 2016.
- _____. Recomendación 59/2016, Sobre el maltrato y violencia escolar cometidos en agravio de V1 y V2, alumnos de una escuela secundaria en la Ciudad de México, México, 2016.
- _____. Recomendación 02/2017, Caso sobre la violación a diversos derechos humanos en agravio de personas jornaleras agrícolas Del Valle de San Quintín, Ensenada, Baja California, México, 2017.

- _____. Recomendación 55/2017, Sobre el recurso de impugnación por el incumplimiento de la Secretaría de Educación del Estado de Tabasco a la recomendación emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos, México, 2017.
- _____. Recomendación 63/2017, Sobre el caso de 29 planteles escolares federales, ubicados en la Ciudad de México, con deficiencias en su infraestructura física educativa, México, 2017.
- _____. Recomendación 76/2017, Sobre el recurso de impugnación presentado por la insuficiencia de la recomendación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, por violaciones a los derechos humanos a la integridad, seguridad personal, educación y al normal desarrollo de la niñez en un jardín de niños.
- _____. Recomendación 24/2018, Sobre la no aceptación de la propuesta de conciliación por violaciones al principio de interés superior de la niñez y a los derechos humanos a la educación y a la protección de la salud cometidas en agravio de V, alumno de una escuela secundaria técnica, en la Ciudad de México, México, 2018.
- _____. Recomendación 28/2018, Sobre la inobservancia del principio de interés superior de la niñez y la falta de adopción de medidas de protección adecuadas, en agravio de las y los adolescentes V1 a V17, estudiantes de una escuela secundaria en la Ciudad de México, México, 2018.
- _____. Recomendación 86/2018, Sobre los casos de omisión del deber de cuidado y la no observancia del principio de interés superior de la niñez, que derivaron en violaciones a los derechos humanos al trato digno, a una vida libre de violencia, a la integridad y seguridad personal, a la educación y al sano desarrollo integral, en agravio de 20 personas menores de edad (nueve niñas, siete niños y cuatro adolescentes), en 10 escuelas de educación básica ubicadas en Hidalgo, Tabasco y la Ciudad de México, México, 2018.
- _____. Recomendación 48/2019, Sobre la violación de los derechos humanos a la educación, a la intimidad y a la participación, así como al principio del interés superior de la niñez, con motivo de la aplicación de “El operativo mochila segura” en escuelas de educación básica de la Ciudad de México, México, 2019.

El ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales durante la pandemia de COVID-19 en Jalisco¹

The exercise of Economic, Social and Cultural Rights during the COVID-19 pandemic in Jalisco

Alejandro Anaya Muñoz*

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)
Jalisco, México.
aanaya@iteso.mx

¹ Este artículo es resultado del proyecto de investigación Efectos de la pandemia de COVID-19 sobre los derechos económicos y sociales y el sistema de atención a la salud en Jalisco, realizado con recursos de la Convocatoria 2020 del Fondo de Apoyo a la Investigación del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

* Doctor en Gobierno y maestro en Teoría y Práctica de los Derechos Humanos, por la Universidad de Essex, Inglaterra. Es vicerrector académico de la Universidad Iberoamericana (Ibero) Ciudad de México, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel II). Ha sido Fulbright Scholar en el Programa de Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota y Mexico Public Policy Scholar, en el Woodrow Wilson International Center for Scholars, en Washington, D. C. Ha sido profesor-investigador de tiempo completo y directivo en la Ibero Ciudad de México; ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara y el Centro de Investigación y Docencia Económicas.

David Foust Rodríguez**

ITESO
Jalisco, México.
foust@iteso.mx

Recibido: 8 de diciembre de 2021.

Aceptado: 30 de mayo de 2022.

Resumen

Este artículo se acerca al estudio empírico del ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en Jalisco, durante la primera ola de la pandemia de COVID-19. En concreto, busca determinar si el Estado mexicano ha cumplido –o no– con su obligación de garantizar dichos derechos en la entidad federativa y durante el periodo en cuestión. Más aún, explora si el ejercicio de los DESC se dio de manera igualitaria –y por lo tanto de acuerdo con el principio de universalidad– o si por el contrario se caracterizó por la desigualdad. El artículo, por otro lado, vincula sus hallazgos con una reflexión sobre la democracia sustantiva en Jalisco. Mediante un Análisis de Clases Latentes (Latent Class Analysis) de los datos generados por una encuesta levantada en noviembre de 2020, el artículo encuentra límites importantes en el ejercicio de los DESC en Jalisco, así como un ejercicio desigual de estos derechos; lo cual, a su vez, lleva a concluir que el Estado mexicano no cumplió con su obligación de garantizar los derechos humanos y que no se disfruta de una democracia sustantiva en el estado.

Palabras clave: derechos económicos, sociales y culturales (DESC); obligación de garantizar; democracia sustantiva; Jalisco; COVID-19.

** Doctor y maestro en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara; licenciado en Filosofía y Ciencias Sociales por el ITESO. Es profesor titular e investigador en el Departamento de Economía, Administración y Mercadología del ITESO. Integrante de la Red Nacional de Investigadores en los Estudios Socioculturales de las Emociones de la Red Mexicana de Investigación en Política Social y del Consejo Directivo de Electronics Watch. Sus líneas de investigación son política social mexicana, derechos humanos laborales, emociones y cambio social en México y Estados Unidos.

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

Abstract

This article offers an empirical study of the exercise of Economic, Social and Cultural Rights (ESCR) in Jalisco, in the framework of the first wave of the COVID-19 pandemic. Specifically, the article seeks to determine whether the Mexican State has fulfilled (or not) its obligation to guarantee these rights. Furthermore, it explores whether ESCR were equally enjoyed by all the population (in accordance with the principle of universality) or if, to the contrary, they were practiced unequally. The article, on the other hand, links its findings to a discussion on substantive democracy in Jalisco. Applying the Latent Class Analysis technique to data generated by a November 2020 poll, the article finds important limitations in the exercise of ESCR in Jalisco, together with an unequal enjoyment thereof. This, in turn, leads the article to conclude that the Mexican State has failed to fulfill its obligation to guarantee the exercise of human rights and that a substantive model of democracy is not in place in Jalisco.

Keywords: Economic, Social and Cultural Rights; obligation to guarantee; substantive democracy; Jalisco; COVID-19.

Sumario

I. Introducción; II. La obligación de garantizar, el principio de universalidad y la democracia sustantiva; III. Metodología de investigación; IV. Resultados; V. Conclusiones; VI. Anexo; VII. Fuentes de consulta.

I. Introducción

Desde principios de 2020, en los albores de la pandemia de COVID-19, los gobiernos del mundo buscaron implementar medidas para contener la propagación de la enfermedad y limitar la magnitud y extensión de la crisis de salud pública que se vislumbraba. Ante la falta de alguna vacuna que protegiera a la población del contagio y de alternativas terapéuticas eficientes, los gobiernos recurrieron a una medida drástica que necesariamente traería consecuencias severas no deseadas: el minimizar el contacto entre las personas. La implementación de las llamadas *medidas de distanciamiento social o confinamiento* tuvo, a su vez, como es bien conocido, un impacto directo de enormes dimensiones sobre la actividad económica a nivel global. México, por supuesto, no se escapó de estas dinámicas. A finales de marzo de 2020 el gobierno federal decretó una emergencia sanitaria y suspen-

dió las *actividades no esenciales*,² lo cual generó una desaceleración drástica en la actividad económica; el producto interno bruto del país cayó 8.5% en 2020 y se perdieron 646 000 empleos solamente en el sector formal.³

Desde inicios de 2020 se preveía que la pandemia y las medidas de distanciamiento social, tomadas por el gobierno para enfrentarla, afectarían de manera severa el ejercicio de los derechos humanos en el país –y en el mundo entero–, particularmente de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).⁴ La expectativa de dicho “daño colateral” sobre los DESC llevó a investigadores del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) a levantar la encuesta Efectos de la pandemia del COVID-19 sobre los derechos económicos y sociales y el sistema de atención a la salud en Jalisco, con el fin de explorar empíricamente la medida en que la vigencia de los DESC se había visto afectada en dicho estado durante la pandemia y ante la consecuente suspensión de las actividades no esenciales. Como se esperaba, la encuesta, levantada a finales de noviembre de 2020, encontró “que la vigencia de derechos fue severamente limitada en Jalisco a partir de la llegada de la pandemia al estado y sugiere que ello fue, al menos en parte, resultado del confinamiento y de su impacto sobre las dinámicas económicas y laborales.”⁵ Por otro lado, la encuesta también arrojó “amplias brechas en el acceso a DESC en Jalisco; particularmente por nivel socioeconómico y escolaridad”.⁶ Estos dos puntos –los límites en general y la desigualdad en el ejercicio de los DESC en Jalisco durante la pandemia de COVID-19– son el principal interés de este artículo. La pregunta de investigación que guía este trabajo es: ¿cumplió el Estado con su obligación de garantizar los DESC en Jalisco durante la primera ola de la pandemia asegurando, de acuerdo con el principio de universalidad, el igual ejercicio o disfrute de dichos derechos de toda la población?

² Consejo de Salubridad General, “Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo de 2020; y Secretaría de Salud, “Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2”, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de marzo de 2020.

³ Belén Saldívar, “Economía mexicana se contrajo 8.5% en el 2020; la mayor caída desde 1932”, *El Economista*, Secc. Economía, 29 de enero de 2021; Zenyazen Flores, “Pandemia ha eliminado 646 mil empleos formales”, *El Financiero*, Secc. Economía, 4 de enero de 2021.

⁴ Alejandro Anaya Muñoz, “La paradoja de los derechos humanos en la era de COVID-19”, *Análisis Plural* (primer semestre 2020): 219-232. En el contexto de la pandemia distintos gobiernos tomaron medidas para enfrentarla, las cuales implicaron también otro tipo de violaciones a los derechos humanos, como detenciones arbitrarias, violaciones a la libertad de expresión y al acceso a la información; así como restricciones a la libertad de tránsito y al derecho a la asociación, entre otros.

⁵ Alejandro Anaya Muñoz, David Foust Rodríguez y Carlos Moreno Jaimes, *Vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales durante la pandemia de COVID-19 en Jalisco* (México: ITESO, 2021), 80.

⁶ Anaya Muñoz, Foust Rodríguez y Moreno Jaimes, *Vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales durante la pandemia de COVID-19 en Jalisco*, 81.

Mediante un Análisis de Clases Latentes (Latent Class Analysis, LCA),⁷ con base en los datos generados por la encuesta mencionada, en este artículo se encuentran los límites en el ejercicio de los DESC en Jalisco por parte de la población en general durante la pandemia, así como las disparidades o brechas importantes entre los distintos grupos de personas en el Estado. Esta constatación empírica lleva a concluir que el Estado mexicano no cumplió con su obligación de garantizar el ejercicio universal de los DESC, en el caso particular de Jalisco. A partir del hallazgo en torno a los límites en el ejercicio de los DESC en ese estado y sobre su ejercicio desigual, el artículo ofrece también una reflexión acerca de la ausencia de una democracia sustantiva en la entidad.

En la siguiente sección, el artículo desarrolla su entendimiento sobre la vigencia de los derechos humanos y la democracia sustantiva, desde la perspectiva del cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos –particularmente de la obligación de garantizar– y a la luz del principio de universalidad. En la tercera sección se presentan los elementos metodológicos de la investigación y, en la cuarta, los resultados del LCA. El artículo concluye con una breve reflexión sobre la universalidad en el ejercicio de los DESC, el cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano en la materia, y la democracia sustantiva y los derechos humanos en Jalisco.

II. La obligación de garantizar, el principio de universalidad y la democracia sustantiva

Las normas son “estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones”.⁸ Las normas de derechos humanos establecen derechos para las personas y las correlativas obligaciones para el Estado. Podemos decir que las normas de derechos humanos se respetan o que los derechos humanos se ejercen o disfrutan plenamente en la medida en que el Estado cumple con sus obligaciones de respetar los derechos y de *tomar medidas* efectivas para asegurar que las personas los disfruten o los ejerzan.⁹ Esto implica que el Estado tiene obligaciones positivas (de *hacer*) y negativas (de *no hacer*), o que las normas establecen prescripciones y proscipciones de acción o comportamiento para el Estado o, más bien, para sus agentes, en los distintos órdenes de gobierno (federal, estatal

⁷ Stata, “Latent Class Analysis (LCA)”, 30 de junio de 2021.

⁸ Stephen Krasner, *International Regimes* (Reino Unido: Cambridge University Press, 1983), 2.

⁹ Véase Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966, artículo 2.1; y Sakiko Fukuda-Parr, Terra Lawson-Remer y Susan Randolph, *Fulfilling Social and Economic Rights* (Oxford y Nueva York: Oxford University Press, 2015), 20-22, [traducción libre].

y municipal) y poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Cuando el Estado cumple con sus obligaciones las personas gozan o están en condiciones de poner en práctica, activar o ejercer sus derechos humanos. De esta manera, el cumplimiento de las obligaciones por parte del Estado y el ejercicio o disfrute de los derechos por parte de las personas son dos caras de la misma moneda.

Por ejemplo, un Estado cumple con sus obligaciones en materia de derechos humanos cuando sus agentes se abstienen de cometer actos de tortura, ejecución extrajudicial o desaparición forzada, o cuando respetan el debido proceso o la libertad de expresión o de conciencia. El correlativo de ello es que las personas gozarán o ejercerán sus derechos a no ser víctimas de tortura, ejecución extrajudicial, desaparición forzada o violaciones al debido proceso; o que podrán ejercer sus derechos a la libertad de expresión o de conciencia. Por otro lado, desde una perspectiva más relacionada con el análisis que se hace en este trabajo, si el Estado establece y pone en práctica de manera efectiva marcos de leyes, instituciones, programas o políticas públicas que garanticen la disponibilidad y el acceso a servicios de calidad en materia de salud, educación, alimentación o vivienda, las personas podrán ejercer o gozar de los derechos correspondientes.

Distintas autoras y autores, así como agencias internacionales, han operacionalizado a los DESC mediante indicadores socioeconómicos que ofrecen una aproximación a niveles agregados de *ejercicio* de los DESC por parte de la población. Estos indicadores *de resultado*¹⁰ –como el propio Índice de Desarrollo Humano creado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹¹– capturan niveles de bienestar de las personas, que en cierta medida pueden indicar el grado de ejercicio o disfrute de algunos DESC. Pero ése es un acercamiento parcial que deja fuera “el otro lado de la moneda” en materia de derechos humanos: las obligaciones del Estado. En este sentido, Fukuda-Parr, Lawson-Remer y Randolph argumentan que “[e]l desempeño del Estado en la realización de los derechos humanos depende del disfrute de los derechos por las personas (los titulares de derechos) en un país y la medida en que el Estado (el obligado) cumple con sus obligaciones”.¹²

¹⁰ Para una discusión sobre los distintos tipos de indicadores en materia de derechos humanos véase Alejandro Anaya Muñoz, “Indicadores de derechos humanos: tipos, métodos y bases de datos existentes”, en Karina Ansolabehere, Francisco Valdés Ugalde y Daniel Vázquez, comps., *Entre el pesimismo y la esperanza: Los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición* (México: Flacso México, 2015), 55-73.

¹¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Desarrollo humano y COVID-19 en México: desafíos para una recuperación sostenible* (México: PNUD, 2020), 9-11.

¹² Fukuda-Parr, Lawson-Remer y Randolph, *Fulfilling Social and Economic Rights*, 19.

Tomando en cuenta todo lo anterior, la exploración empírica del ejercicio de los DESC en Jalisco en el marco de la pandemia de COVID-19 busca capturar no sólo el ejercicio de los derechos en sí (o el *bienestar* de las personas) sino también el cumplimiento de las obligaciones correlativas a garantizar por parte del Estado. Esto es particularmente importante en el caso de los DESC porque su disfrute efectivo puede en ocasiones ser resultado no tanto de la acción estatal sino de la adquisición de bienes y servicios mediante recursos propios en los mercados privados, lo cual distorsiona un análisis encaminado a observar el cumplimiento de las obligaciones estatales.

Los derechos humanos son conceptualmente complejos; su contenido es rico y amplio.¹³ Por ejemplo, ¿cuáles son los contenidos de los derechos a la salud o la educación? ¿Qué tiene que hacer o dejar de hacer el Estado para que las personas disfruten de estos derechos en la práctica? La respuesta es que se requiere una compleja combinación de acciones y abstenciones de parte del Estado, las cuales tienen que ver con asegurar la disponibilidad y el acceso efectivo a ciertos servicios y bienes relacionados con la salud y la educación, con criterios o atributos de calidad y aceptabilidad. La encuesta en que se sustenta el trabajo empírico de este artículo no se basó en un ejercicio comprehensivo de desempaque del contenido de cada uno de los DESC. Por razones técnicas y de recursos financieros, el número de preguntas que se puede incluir en una encuesta suele ser limitado, por ello no se consideraron cuestionamientos que ofrecieran datos sobre todos y cada uno de los numerosos posibles componentes o elementos de cada derecho. Pero la encuesta incluye preguntas que ofrecen observaciones o datos que se relacionan con el nivel de disponibilidad o acceso a algunos bienes y servicios específicos que están directamente relacionados con algunos DESC y busca identificar situaciones o condiciones en que su ejercicio se haya dificultado, limitado o impedido.¹⁴ Si bien las preguntas de la encuesta no generan una matriz comprehensiva de indicadores estructurales, de proceso y de resultado,¹⁵ sí capturan distintos componentes en los que se puede ubicar contenido de DESC, como el derecho al empleo, a un ingreso suficiente para garantizar un buen nivel de vida, a la salud, a la educación y a la vivienda.

¹³ Véase Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos* (México: Flacso México, 2013).

¹⁴ Anaya Muñoz, Foust Rodríguez y Moreno Jaimes, *Vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales durante la pandemia de COVID-19 en Jalisco*, 8-9.

¹⁵ Véase, por ejemplo, Organización de Estados Americanos, Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, *Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador"*.

La obligación de garantizar

Como es bien conocido, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 1º que “[t]odas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen *la obligación* de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”.¹⁶

La obligación de garantizar es particularmente relevante para este trabajo. Se trata de una obligación de carácter positivo, en el sentido de que requiere sobre todo de la acción estatal: en concreto, el establecimiento de un marco apropiado de leyes, instituciones y programas o políticas públicas que hagan posible que las personas ejerciten sus derechos humanos. Implica que el Estado tome medidas para que ellas puedan realizar ciertas acciones o tener acceso a ciertos bienes; en otras palabras, para posibilitar que ello suceda.¹⁷ Esta obligación “es particularmente importante donde las personas no disfrutaban sus derechos debido a causas estructurales”.¹⁸

El ejercicio de derechos como la salud, la seguridad social, la educación, la alimentación o la vivienda tiene que ver en gran medida con la obligación de garantizar. Es decir, para que todas las personas puedan ejercer o disfrutar este tipo de derechos, el Estado tiene que establecer un marco de normas, instituciones y políticas públicas a través de las cuales pueda asegurar la disponibilidad, el acceso, la calidad y la aceptabilidad de los bienes y servicios relacionados con ellos.¹⁹ Ciertamente, en la mayoría de los países se ha desarrollado un mercado privado en el cual las personas pueden tener acceso a dichos bienes y servicios con recursos propios; sin embargo, no todas las personas cuentan con el nivel de ingresos necesario para ello. En este sentido, la acción del Estado es fundamental para *garantizar* niveles iguales –o por lo menos niveles mínimos iguales– de ejercicio de los DESC para toda la población. En este último sentido, desde una perspectiva de derechos humanos, el Estado está obligado a tomar las medidas necesarias para garantizar que las personas puedan ejercer sus derechos, independientemente de que tengan la capacidad económica para *comprar* en los mercados privados su acceso a derechos o no.

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 (*Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 28 de mayo de 2021), artículo 1º. N. del E.: [Las cursivas es énfasis añadido por los autores]. Véase también Serrano y Vázquez, *Los derechos en acción*, 71-78; y Fukuda-Parr, Lawson-Remer y Randolph, *Fulfilling Social and Economic Rights*, 20-22.

¹⁷ Serrano y Vázquez, *Los derechos en acción*, 71-78.

¹⁸ Fukuda-Parr, Lawson-Remer y Randolph, *Fulfilling Social and Economic Rights*, 21-22.

¹⁹ Véase Serrano y Vázquez, *Los derechos en acción*, 83-89.

El principio de universalidad

La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en su artículo 2º que “[t]oda 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”.²⁰ Las cursivas en esta cita textual señalan el elemento definitorio central de los derechos humanos: la universalidad. En efecto, lo que al final del día distingue a la doctrina contemporánea de derechos *humanos* de sus antecesoras –la doctrina de derechos naturales y la de derechos del hombre y el ciudadano– es su afirmación explícita de la igualdad en derechos de *todas* las personas, sin ningún tipo de distinción.²¹ La doctrina de derechos humanos es intransigente con respecto al principio de universalidad: todas las personas deben gozar o ejercer los mismos derechos en el mismo grado o con la misma intensidad.

Visto desde la perspectiva de la obligación de garantizar –que como ya se ha enfatizado es la más relevante para el análisis que se desarrolla en este trabajo–, el Estado está obligado al establecimiento de marcos de leyes, instituciones y programas o políticas públicas mediante los cuales se asegure que los bienes y servicios relacionados con los derechos humanos estén disponibles en cantidades suficientes para toda la población; que todas las personas puedan acceder en condiciones de plena igualdad a dichos bienes y servicios, y que los distintos grupos sociales o culturales acepten los medios y contenidos en que se materializan dichos bienes y servicios.²² En este sentido, si las normas o la práctica institucional discriminan a ciertos grupos o personas; si los bienes y servicios relacionados con los derechos no están disponibles en cantidades suficientes; si los programas o políticas públicas no son realmente universales, o si en términos prácticos el resultado final es que no todos los integrantes de la sociedad tienen el mismo acceso a los bienes y servicios en cuestión; si distintos grupos sociales no aceptan sus características, o si no tienen suficiente calidad, entonces el Estado está fallando en su obligación de garantizar los derechos humanos.

En suma, tomando en cuenta la reflexión anterior, el análisis que se realiza en este trabajo sobre la vigencia de los DESC en Jalisco durante la primera ola de la pandemia de COVID-19

²⁰ Declaración Universal de los Derechos Humanos, Resolución 217 A (III) proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en París, 10 de diciembre de 1948, <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights> (Fecha de consulta: 23 de agosto de 2021), artículo 2º. N. del E.: [Las cursivas es énfasis añadido por los autores].

²¹ Véase Alejandro Anaya Muñoz, *Los derechos humanos en y desde las relaciones internacionales* (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2014), 39-59; y Serrano y Vázquez, *Los derechos en acción*, 17-22.

²² Serrano y Vázquez, *Los derechos en acción*, 71-78 y 83-89.

tiene que ver sobre todo con la obligación de garantizar con base en el principio de universalidad.

Democracia sustantiva y derechos humanos

La reflexión sobre el ejercicio de derechos y el cumplimiento de la obligación de los Estados de garantizarlos dentro de un marco de universalidad, se pueden relacionar con una discusión sobre la democracia. En este sentido, parece pertinente preguntarse ¿qué relación hay entre la democracia y los derechos humanos? ¿Qué nos dice la idea de que los derechos humanos se ejerzan plenamente y de acuerdo con el principio de universalidad –o no– sobre el tipo de democracia vigente en un contexto determinado? Como señala Isabel Villaseñor, la relación entre democracia y derechos humanos es compleja y tiene que ver estrechamente con una reflexión sobre los planteamientos de distintas corrientes o escuelas de filosofía política y los *modelos de democracia*.²³ Un modelo de democracia procedimental –basado en una filosofía política liberal– requiere solamente la vigencia de las libertades civiles y los derechos políticos directamente relacionados con la celebración de elecciones periódicas (limpias y equitativas) en los que el voto de cada persona tenga el mismo valor. Este puede ser catalogado como un modelo “minimalista” de la democracia.

Por su parte, un modelo de democracia sustantiva –inspirado no solamente en el liberalismo clásico, sino también en el liberalismo igualitario y en el republicanismo– requiere la vigencia de los derechos civiles y políticos y de los derechos de integridad física y los DESC.²⁴ En este último sentido, desde la perspectiva del republicanismo y el “liberalismo igualitario”, la igualdad pasa también por la anulación de las desigualdades socioeconómicas para no quedarse en una mera abstracción.²⁵ En esta vertiente sustantiva o “maximalista” la democracia se quedaría sin contenido, o por lo menos se vería profundamente cuestionada, en un contexto de desigualdad socioeconómica y de desigual acceso a los DESC.²⁶ En otras palabras, desde esta segunda perspectiva de la democracia, una comunidad política en la que se renueven periódicamente los poderes públicos mediante elecciones limpias y equitativas,

²³ Isabel Villaseñor, “La democracia y los derechos humanos: una relación compleja”, *Foro Internacional*, vol. 55, núm. 4 (2015): 1115-1138; véase también Daniel Vázquez, “Los derechos humanos y la teoría y estudios empíricos sobre la democracia”, en Ariadna Estévez y Daniel Vázquez, coords., *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria* (México: Flacso México-UNAM, 2010), 221-259; y David Held, *Modelos de democracia* (España: Alianza, 1996).

²⁴ Villaseñor, “La democracia y los derechos humanos”, 1126-1128.

²⁵ Villaseñor, “La democracia y los derechos humanos”, 1118-1119.

²⁶ Villaseñor, “La democracia y los derechos humanos”, 1128.

pero en la que no se respeten los DESC de manera plena y universal, no estaría cumpliendo con los requisitos o estándares requeridos por la democracia.²⁷

Siguiendo a Luigi Ferrajoli,²⁸ Villaseñor enfatiza también que el derecho interno y el derecho internacional de los derechos humanos establecen límites muy claros al comportamiento de los Estados democráticos y subordina a la democracia al respeto y protección de estos últimos.²⁹ En este sentido, las democracias que han establecido compromisos normativos con los derechos humanos se obligan a sí mismas a respetarlos; en otras palabras, han adoptado un modelo de democracia sustantiva. De esta manera, el carácter democrático de un Estado en el que se viola cualquier tipo de derecho humano –incluidos, por supuesto, los DESC– se vería igualmente cuestionado.

México, como es bien conocido, ha adquirido amplios compromisos normativos con los derechos humanos, tanto mediante el derecho internacional de los derechos humanos como mediante su propia Constitución. Si atendemos al contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³⁰ y el de la Constitución del Estado de Jalisco,³¹ y en particular a los artículos 1º y 4º, respectivamente, vemos que tanto a nivel federal como estatal se han adquirido las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. México, por otro lado, ha ratificado la inmensa mayoría de los tratados internacionales en la materia. Esto significa que el modelo de democracia adoptado en México y Jalisco es el de una *democracia sustantiva*, basada en la vigencia plena de los derechos humanos, en un marco de universalidad. Para cumplir con la promesa democrática, entonces en México y Jalisco se tienen que respetar los derechos humanos, incluyendo los DESC, de todas las personas.

III. Metodología de investigación

Como ya se adelantó en la introducción, el análisis realizado en este artículo se basa en los datos arrojados por una encuesta estadísticamente representativa de los hogares del

²⁷ Otro marco interpretativo para abordar esto puede ser el de la calidad de la democracia: una democracia procedimental en la que no se respeten los derechos a la integridad personal o en la que no se dé una vigencia plena e igual de los DESC sería considerada como una democracia de “baja calidad”.

²⁸ Luigi Ferrajoli, “Pasado y futuro del Estado de derecho”, *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 17 (2001): 31-46.

²⁹ Villaseñor, “La democracia y los derechos humanos”.

³⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1º.

³¹ Constitución Política del Estado de Jalisco del 2 de agosto de 1917 (*Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, última reforma del 6 de julio de 2021) artículo 4º.

estado de Jalisco, levantada de manera domiciliar (cara a cara) a finales de noviembre de 2020.³² Dicho instrumento se proyectó considerando el total de los hogares del Estado. Se utilizó un diseño muestral probabilístico multietápico estratificado por conglomerados. Las unidades primarias de muestreo fueron las 12 áreas geoestadísticas básicas (AGEB) de Jalisco; en una primera etapa fue por región, posteriormente por municipios y finalmente por AGEBs, siguiendo criterios de probabilidad proporcional al tamaño. En cada AGEB se seleccionó de manera aleatoria la manzana de arranque para después elegir las viviendas a encuestar mediante la técnica de brinco sistemático. La persona a entrevistar fue la jefa o el jefe del hogar o alguna persona de 18 años o más que estuviera presente. El tamaño de muestra fue de 1 200 casos efectivos (en este caso, hogares) distribuidos en 66 AGEB, repartidas en 34 municipios del Estado. La encuesta tiene 95% de confianza y un margen de error de $\pm 2.8\%$ del conjunto estatal.³³

Cuadro 1. Parámetros estadísticos de la muestra

	Tamaño de la muestra (casos efectivos)	Nivel de confianza %	Margen de error %
Total	1 200	95	± 2.8

Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta Efectos de la pandemia del COVID-19 sobre los derechos económicos y sociales y el sistema de atención a la salud en Jalisco.³⁴

Con el fin de evaluar la adecuación del cuestionario, se hizo una prueba piloto a partir de la cual se realizaron los ajustes correspondientes. La versión final del cuestionario incluyó 44 preguntas y 373 variables.³⁵

Como se ha mencionado, la encuesta se levantó en la segunda quincena de noviembre de 2020 y las preguntas se plantearon utilizando frases como “De marzo a la fecha...”. De esta manera, los hallazgos de la encuesta y el análisis que se hace en este artículo se limitan al periodo de la denominada *primera ola* de la pandemia en Jalisco, es decir, de marzo a noviembre de 2020.

³² Anaya Muñoz, Foust Rodríguez y Moreno Jaimes, *Vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales*.

³³ Anaya Muñoz, Foust Rodríguez y Moreno Jaimes, *Vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales*, 10-14.

³⁴ Anaya Muñoz, Foust Rodríguez y Moreno Jaimes, *Vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales*, 11.

³⁵ Anaya Muñoz, Foust Rodríguez y Moreno Jaimes, *Vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales*, 10-14.

La unidad de observación principal de la encuesta fue *el hogar* en sí. Sin embargo, para el gran número de variables –particularmente aquellas relativas al empleo, el ingreso y la seguridad social– la encuesta recabó datos sobre los *integrantes* de los hogares que contribuyen con ingreso a éstos; aunque la información se obtuvo de una sola persona o respondiente por hogar, como ya se señaló, la encuesta identificó un universo de 2 080 integrantes que contribuyen al ingreso de los hogares (1.7 personas por hogar).³⁶ Para el análisis estadístico de esta investigación se integraron las observaciones sobre hogares con aquellas de los integrantes que contribuyen con ingresos al hogar, de manera que se trabajó con una base de datos de 2 080 observaciones (personas). El análisis tomó en cuenta solamente las respuestas válidas en la encuesta; es decir, se excluyeron los valores perdidos (*no sabe, no contestó o no aplica*).

Tomando como referencia la metodología de medición multidimensional de la pobreza en México,³⁷ se generaron índices para medir el nivel de ejercicio de los siguientes derechos: trabajo e ingreso suficiente, derechos laborales, seguridad social, educación, alimentación y vivienda y servicios básicos. Los índices para cada derecho fueron construidos con base en distintas variables, según se detalla a continuación.³⁸ A cada observación se asignó un valor de 0 o 1, de acuerdo con los criterios de clasificación que ahora se presentan. El índice expresa cuánto se aproxima cada persona en la encuesta al pleno ejercicio del derecho, y cuánto se aleja de él (1).³⁹

El índice de ejercicio del derecho al trabajo e ingreso suficiente (*i_empleo_ingresos*) se construyó con base en las variables *empleo* e *ingreso* de la encuesta. Si la trabajadora o el trabajador perdió su empleo o reportó no tener ingresos, se codificó como 1 (no ejercicio); en caso de que no hubiera perdido su empleo o haya reportado tener ingresos, se consideró como 0 (ejercicio).

El índice de ejercicio de los derechos laborales (*i_dhl*) se construyó con base en la variable *negociaciones*. Si la persona trabajadora no tuvo posibilidad de negociar con su empleadora o empleador las condiciones laborales durante la contingencia (ajustes al salario o pres-

³⁶ Anaya Muñoz, Foust Rodríguez y Moreno Jaimes, *Vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales*, 14.

³⁷ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Metodología para la medición de la pobreza en México* (México: Coneval, 2014). El Coneval, a su vez, se basa en la metodología propuesta por Alkire y Foster. Sabine Alkire y James Foster, *Counting and Multidimensional Poverty Measurement*, OPHI Working Paper 7 (University of Oxford, 2009).

³⁸ Para conocer las preguntas de la encuesta que se utilizaron para la construcción de estos índices, véase el Anexo al final del artículo.

³⁹ En analogía con el coeficiente de Gini, en el cual el valor de 1 representa una perfecta desigualdad, aquí 1 representaría el perfecto no-ejercicio del derecho o la carencia en el ejercicio de éste.

taciones, cambios en los turnos, paros de producción o reducción de horas de trabajo), entonces se asignó un valor de 1 (no ejercicio); por el contrario, en los casos en que sí hubo negociaciones entre personas empleadoras y trabajadoras se registró un valor de 0 (ejercicio).

El índice de ejercicio del derecho a la seguridad social (*i_seg_soc (med)*) retoma la variable *seguridad social* de la encuesta. Si la trabajadora o el trabajador reportó no tener seguridad social desde antes de la contingencia o si la perdió como consecuencia de ésta, se consideró como 1 (no ejercicio); si sí tenía cobertura y la mantuvo, se codificó como 0 (ejercicio). Debido a que las preguntas utilizadas de la encuesta para la construcción de este índice se centran en el tema de los servicios médicos (véase el Anexo), se puede usar como *proxy* de un índice de ejercicio del derecho al acceso a los servicios de salud.

El índice de ejercicio del derecho a la educación (*i_educ*) se construyó con base en las variables *escuela privada*, *pago de colegiaturas*, *compra de insumos escolares*, *acceso a internet* y *equipo de cómputo*. Se consideraron la asistencia a escuela privada,⁴⁰ la dificultad para pagar las colegiaturas, el reducir la compra de insumos escolares, el no tener acceso a internet con la conectividad necesaria y el no contar con el equipo de cómputo suficiente para la escuela en casa como elementos asociados con el no ejercicio. Si un hogar tuvo tres o más de estas características se codificó como 1 (no ejercicio); si solamente tuvo dos o menos de ellas, como 0 (ejercicio).

El índice de ejercicio del derecho a la alimentación (*i_alimentación*) se construyó con base en las variables *preocupación de que la comida se acabe*, *preocupación de quedarse sin comer*, *preocupación de que algún integrante se quedó sin comer*, *algún integrante comió menos de lo que debía comer*, *falta de alimentación saludable* y *falta de variedad en la alimentación*. Siguiendo la metodología del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval),⁴¹ si se presentaron una o dos de las variables señaladas –que señalan una situación de *carencia*–, se consideró que hubo inseguridad alimentaria leve; de tres a cuatro, inseguridad alimentaria moderada, y de cinco a seis, inseguridad alimentaria grave. Si no enfrentó ninguna de dichas carencias o hubo inseguridad alimentaria leve, se codificó como ejercicio (0); de lo contrario, se codificó como 1 (no ejercicio).

⁴⁰ Se consideró que la asistencia a instituciones educativas privadas sugiere un cumplimiento deficiente de la obligación del Estado de garantizar el derecho a una educación de calidad. Es decir, se partió del supuesto de que, en términos generales, si los hogares deciden que sus integrantes estudien en escuelas privadas es porque consideran que la opción pública no ofrece un nivel de calidad satisfactorio.

⁴¹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Metodología para la medición de la pobreza en México*. Esta metodología estuvo vigente hasta la medición de 2018.

Finalmente, el índice de ejercicio del derecho a la vivienda y servicios básicos (*i_vivienda y servicios*) se construyó con base en las variables *pago de renta/crédito hipotecario y servicios*. Si el hogar tuvo dificultades para pagar la renta o el crédito por su vivienda y si además perdió acceso a los servicios de agua, energía eléctrica, gas o teléfono por no poder pagar, se codificó como 1 (no ejercicio); en caso contrario fue 0 (ejercicio).

Cuadro 2. Índices de ejercicio de los DESC

Índice	Variables ⁴² y criterios de codificación
Derecho al trabajo e ingreso suficiente <i>i_empleo_ingresos</i>	Trabajo Ingresos Perdió su trabajo o no tiene ingresos: 1 No perdió su trabajo o tiene ingresos: 0
Derechos laborales <i>i_dhl</i>	Negociaciones No se dieron negociaciones: 1 Sí se dieron negociaciones: 0
Derecho a la seguridad social <i>i_seg_soc</i> (med)	Seguridad social No tenía cobertura desde antes de la pandemia: 1 Sí tenía cobertura antes de la pandemia, pero la perdió: 1 Sí tenía cobertura antes de la pandemia y la mantuvo: 0
Derecho a la educación <i>i_educa</i>	Escuela privada Pago de colegiaturas Compra de insumos escolares Acceso a internet Equipo de cómputo Presencia de tres o más de estas características (asiste a escuela privada, tuvo dificultad para el pago de colegiaturas, redujo la compra de insumos escolares, no contó con acceso a internet con la conectividad necesaria y no contó con equipo de cómputo suficiente): 1 Tuvo solamente dos o menos de las características anteriores: 0

⁴² Algunos de los indicadores de progreso para la medición de los DESC se ven reflejados en los indicadores de la encuesta citada en este artículo, por ejemplo: cobertura de negociación colectiva, porcentaje de personas con acceso a internet, porcentaje de personas que padecen inseguridad alimentaria. Véase Organización de Estados Americanos, Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, *Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador"* (Washington, D. C.: OEA, 2015).

Cuadro 2. Índices de ejercicio de los DESC (*continuación*)

Índice	Variables ⁴² y criterios de codificación
Derecho a la alimentación i_alimentación	Preocupación de que la comida se acabe Preocupación de quedarse sin comer Preocupación de que algún integrante se quede sin comer Algún integrante comió menos de lo que debía comer Falta de alimentación saludable Falta de variedad en la alimentación Presencia de uno o dos de estos factores: inseguridad alimentaria leve Presencia de tres o cuatro de estos factores: inseguridad alimentaria moderada Presencia de cinco o seis de estos factores: inseguridad alimentaria grave Tuvo inseguridad alimentaria moderada o grave: 1 No tuvo inseguridad alimentaria o tuvo seguridad alimentaria leve: 0
Derecho a la vivienda y servicios básicos i_vivienda y servicios	Pago de renta/crédito hipotecario Servicios Tuvo dificultades para pagar la renta o crédito y además perdió acceso a energía eléctrica, agua, gas o teléfono por no poder pagar: 1 No tuvo dificultades para pagar la renta o crédito o no perdió acceso a energía eléctrica, agua, gas o teléfono: 0

Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta Efectos de la pandemia del COVID-19 sobre los derechos económicos y sociales y el sistema de atención a la salud en Jalisco.

Una vez que se construyeron los índices para cada derecho se hizo un LCA. Esta técnica asume que en todo universo (o *población*) de observaciones existen *individuos* (*unidades u observaciones*) que comparten ciertas características entre sí, por lo que pueden agruparse en grupos o *clases*. Cada una de éstas posee características particulares que las diferencian de las demás; sin embargo, estas peculiaridades –o lo que diferencia a una clase de otra– no son siempre evidentes y no están previamente identificadas como una variable entre los datos. Un LCA permite identificar estos grupos *inobservados*: “[n]os permite saber quién es probable que esté en un grupo y cómo es que las características de esos grupos son diferentes de las de otros grupos”.⁴³

⁴³ Stata, “Latent Class Analysis (LCA)”, 1.

IV. Resultados

El Análisis de Clases Latentes⁴⁴ realizado para este artículo llevó a identificar dos grupos o *clases* de personas –integrantes de los hogares que contribuyen con ingresos a los hogares– en la encuesta, ello con respecto al ejercicio de los DESC en Jalisco durante la primera ola de la pandemia. De acuerdo con las estimaciones del modelo, las personas de la clase 1 ejercieron más sus DESC que los de la clase 2 (véase el cuadro 3). De entrada, esto indica que el ejercicio de los DESC en Jalisco no se garantizó de acuerdo con el principio de universalidad.

Desde otra perspectiva, en el cuadro 4 se muestran algunas asociaciones⁴⁵ útiles para describir las características de las dos clases; también se reportan porcentajes respecto al total de cada una. En ambas clases la jefatura es predominantemente masculina, pero en la clase 2 –la que ejerció en menor medida sus derechos– hay mayor presencia de jefatura femenina. Las personas que integran la clase 1 tienen un mayor nivel de escolaridad. Si bien en dicha clase hay más personas que pertenecen a hogares de nivel socioeconómico alto que a hogares de nivel socioeconómico bajo y viceversa, en la clase 1 también hay un gran número de personas de nivel socioeconómico bajo y en la clase 2 un gran número de personas de nivel socioeconómico alto. Esto sugiere que, en Jalisco, tanto hogares con más recursos como hogares con menos posibilidades económicas enfrentaron limitantes en el ejercicio de los DESC durante la pandemia. En otras palabras, el contar con capacidad adquisitiva no garantizó que las personas ejercieran sus DESC. Esto se explica, al menos en parte, por la conceptualización de derechos humanos utilizada en este artículo, la cual contempla no solamente los niveles de acceso a ciertos bienes y servicios en sí, sino también el cumplimiento del Estado mexicano de su obligación de garantizarlos, con todo lo que ello implica. Y, por otra parte, las personas que integran la clase 1 se caracterizan por trabajar en la industria y por ser empleadas de los sectores privado o público. Las personas de la clase 2 suelen trabajar más en el sector comercio o emplearse por cuenta propia.

Las últimas cuatro filas del cuadro 4 muestran que, independientemente de que los integrantes de ambas clases hayan enfrentado dificultades en el ejercicio de sus DESC, existe una diferencia clara entre ambas y es respecto a los elementos estrechamente vinculados con el ejercicio de estos derechos: pérdida de empleo, falta de ingresos, pérdida de acceso a los servicios de salud o el no tener acceso a ellos desde antes de la contingencia por la

⁴⁴ Un modelo que estima la probabilidad de que una persona o individuo dentro de una muestra pertenezca a una *clase* o a otra.

⁴⁵ Se hicieron tablas de contingencia con prueba de chi cuadrada. Se reportan los resultados con diferencias estadísticamente significativas (0.05).

pandemia. Con lo anterior se empieza a sugerir la existencia de una dinámica de desigualdad entre estas clases en el ejercicio de los DESC.

Cuadro 3. Clases latentes según ejercicio de DESC

Clase	Frecuencia	%
1	1 077	51.78
2	1 003	48.22
Total	2 080	100

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de la encuesta Efectos de la pandemia del COVID-19 sobre los derechos económicos y sociales y el sistema de atención a la salud en Jalisco.

Cuadro 4. Características de cada clase (porcentajes con respecto al total de cada clase)

	Clase 1 (más ejercicio de DESC) %	Clase 2 (menos ejercicio de DESC) %
Jefatura femenina	9.56	13.26
Escolaridad igual o menor a bachillerato incompleto	50.05	71.59
Nivel socioeconómico bajo (AMAI 2011)	25.39	38.27
Nivel socioeconómico alto (AMAI 2011)	27.7	18.69
Trabaja en sector industria	29.93	13.27
Trabaja en sector comercio	19.52	33.53
Empleada(o) en sector privado	65.37	31.95
Empleada(o) en sector público	10.96	2.54
Trabaja por cuenta propia	13.56	40.47
Jubilada(o) o pensionada(o)	5.01	8.32
Desempleada(o)	0.09	2.74
No tenía ingresos ⁴⁶	0.37	9.58
Perdió el trabajo*	1.12	17.49
Perdió el acceso a los servicios de salud*	0.38	8
No tenía acceso a servicios de salud desde antes de la contingencia	9.11	73.48

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de la encuesta Efectos de la pandemia del COVID-19 sobre los derechos económicos y sociales y el sistema de atención a la salud en Jalisco.

*Durante la primera ola de la pandemia (entre marzo y noviembre de 2020).

⁴⁶ Al momento del levantamiento de la encuesta.

El cuadro 5 muestra los índices de ejercicio/no ejercicio para cada derecho, por clase. Como se recordará, un índice cercano a 1 denota un alto nivel de no ejercicio, mientras que uno cercano a 0 señala un alto nivel de ejercicio. Dicho cuadro refleja que ambas clases enfrentaron limitantes en el ejercicio de sus DESC. La clase 1 –que gozó de una mejor situación, comparativamente hablando– tuvo un nivel particularmente bajo en el ejercicio de los derechos laborales, el derecho a la educación, y el derecho a la vivienda y servicios básicos. Esto quiere decir que incluso las personas de Jalisco que gozan de mejores condiciones enfrentaron limitantes importantes en el ejercicio de estos derechos durante la primera ola de la pandemia.

Cuadro 5. Promedios estimados de no-ejercicio para cada derecho en cada clase

	Delta-method			
	Margen	Error estándar	[95% intervalo de confianza]	
Clase 1				
i_empleo_ingresos	0.044	0.01672	0.979	0.909
i_dhl	0.806	0.01760	0.231	0.161
i_seg soc (med)	0.288	0.04119	0.786	0.625
i_educa	0.686	0.01781	0.350	0.281
i_alimentación	0.171	0.01573	0.857	0.796
i_vivienda y servicios	0.615	0.01752	0.420	0.352
Clase 2				
ic_empleo_ingresos	0.351	0.03709	0.718	0.574
ic_dhl	0.973	0.01137	0.061	0.011
ic_seg soc (med)	0.843	0.04723	0.273	0.085
i_educac	0.770	0.02301	0.278	0.188
i_alimentación	0.354	0.02757	0.698	0.591
i_vivienda y servicios	0.685	0.02238	0.360	0.273

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de la encuesta citada en este artículo.

Notas: Los índices que se muestran en negritas son en los que se identifica mayor disparidad.

i_empleo_ingresos= índice de derecho al empleo y el ingreso suficiente; i_dhl= índice de derechos laborales; i_seg soc (med)= índice de seguridad social (acceso a servicios médicos); i_educac= índice derecho a la educación; i_alimentación= índice del derecho a la alimentación; i_vivienda y servicios= índice del derecho a la vivienda y los servicios.

El LCA muestra, no obstante, que aún en el caso de esos derechos en que los integrantes de la clase 1 enfrentaron limitantes, los niveles de no-ejercicio de las personas de la clase 2 fueron mayores. El cuadro 5 refleja una clara brecha entre ambas clases, la cual es particularmente amplia en lo que respecta al ejercicio del derecho al trabajo e ingreso suficiente,

del derecho a la seguridad social y del derecho a la alimentación. En otras palabras, fue en estos derechos en los que la igualdad en el ejercicio de derechos o el principio de universalidad estuvo más en entredicho.

V. Conclusiones

Este artículo encuentra un bajo ejercicio de los DESC en Jalisco durante la primera ola de la pandemia. El análisis de los datos de la encuesta no permite identificar con certeza si estos bajos niveles de ejercicio de los DESC fueron “causados” por la pandemia y el consecuente cierre de las actividades “no esenciales”, sobre todo porque no contamos con datos comparables previos a la contingencia sanitaria. Sin embargo, parece difícil pensar que la muy clara caída en el empleo y los ingresos durante la primera ola de la pandemia en Jalisco no haya tenido un efecto negativo en el ejercicio de derechos como la seguridad social, los derechos laborales, la educación, la alimentación y la vivienda. Por otro lado, los hallazgos de este artículo aplican solamente al estado de Jalisco; sin embargo, información a nivel nacional disponible en otras fuentes⁴⁷ nos lleva a suponer que la situación en el resto del país no fue muy diferente.

El LCA desarrollado en este artículo muestra que los límites en el ejercicio de los DESC afectaron a toda la población del estado, incluso a quienes “les fue menos mal” enfrentaron dificultades importantes, particularmente en materia de derechos laborales, educación, y vivienda y servicios. Esto sugiere que, en el caso concreto de Jalisco, el Estado mexicano ha fallado de manera generalizada en su obligación de garantizar el ejercicio de los derechos humanos; es decir, ha fallado en el establecimiento de un marco legal, institucional y de programas o políticas públicas apropiadas y efectivas que posibiliten que las personas ejerciten sus derechos, particularmente los DESC. El análisis también sugiere que, ante contextos de falla severa en la obligación de garantizar –como el de México–, el contar con más recursos no asegura necesariamente un ejercicio pleno de los DESC.

Por otro lado, si bien la población en su conjunto experimentó límites en el ejercicio de sus DESC, sí hubo un sector de la población que ejerció menos sus derechos que el resto. El perfil de este sector, de acuerdo con la información de la propia encuesta en que se basa este análisis, tiene las siguientes características: en mayor proporción, con jefatura femenina del

⁴⁷ Instituto de Investigaciones para el Desarrollo con Equidad, “Encuesta de Seguimiento de los Efectos del COVID-19 en el Bienestar de los Hogares Mexicanos (ENCOVID-19)”, https://ibero.mx/sites/default/files/comunicado_en_covid-19_completo.pdf (Fecha de consulta: 15 de mayo de 2022).

hogar; escolaridad baja,⁴⁸ desempleados, jubilados, sin ingresos o con empleos por cuenta propia, con mayor proporción en el sector comercio que en otros sectores de la economía (véase el cuadro 4). La encuesta nos lleva entonces a identificar a estos sectores como grupos de *atención prioritaria*, en el marco específico de la pandemia, y a enfatizar la obligación del Estado de contar con marcos institucionales y de políticas públicas diferenciadas para procurar la garantía de sus derechos.⁴⁹ Las desigualdades más marcadas se dieron en materia de empleo e ingresos, seguridad social y alimentación (véase el cuadro 5). De esta manera, el artículo encuentra dinámicas claras de desigualdad o, en otras palabras, de una promesa de universalidad incumplida en materia de DESC en Jalisco.

Este artículo busca enfatizar también que al hablar de pobreza y desigualdad en Jalisco y México debemos hablar no solamente de gobiernos que no cumplen sus promesas o de políticas públicas que no cumplen sus objetivos, sino de, en términos de violación a los derechos humanos –en particular de los DESC–, del incumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano en la materia.⁵⁰

Cabe señalar que el presente artículo también hace notar que el imaginario dominante sobre las violaciones a los derechos humanos, y por lo tanto el discurso público en la materia en Jalisco y México, suele limitarse a los derechos a la integridad física y a los derechos civiles y políticos. Pero la grave crisis de derechos humanos que enfrentan la entidad y el país no se limita a la agenda de desapariciones, feminicidios, detenciones arbitrarias, ejecuciones, violaciones al debido proceso y a la libertad de expresión. La crisis tiene que ver también con el bajo y desigual ejercicio de los DESC.

Desde una perspectiva complementaria, si bien muchas veces se “entiende la democracia en México desde una visión formal o procedimental”,⁵¹ las constituciones federal y de Jalisco –así como el derecho internacional de los derechos humanos, plenamente vigente en nuestro territorio– establecen en el país y dicho estado una democracia sustantiva –en clave republicana y “liberal igualitaria”– fundamentada en el respeto de los derechos humanos, incluidos los DESC. Desde esta perspectiva, al dar cuenta de la desigualdad en el ejercicio de los DESC en Jalisco, este artículo identifica un claro déficit democrático en el estado. La pandemia y las medidas inicialmente adoptadas para combatirla no solamente habrían afec-

⁴⁸ Igual o menos a bachillerato incompleto.

⁴⁹ Para un acercamiento a los derechos humanos de *grupos de atención prioritaria* véanse los distintos artículos incluidos en Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Dfensor*, año XVI, núm. 9 (septiembre 2018): 3-64.

⁵⁰ Véase un acercamiento similar en Araceli Damián, “Pobreza y desigualdad en México. La construcción ideológica y fáctica de ciudadanía diversa y desiguales”, *El Trimestre Económico*, vol. LXXXVI, núm. 3 (2019): 623-666.

⁵¹ Villaseñor, “La democracia y los derechos humanos”, 1128.

tado el ejercicio de los DESC de amplios sectores de la población, sino que también habrían socavado aún más la vigencia –o la calidad– de la democracia en la entidad. Todo lo cual enfatiza la urgencia de diseñar e implementar políticas públicas eficaces que propicien el ejercicio universal –es decir, igualitario– de derechos como la salud, el empleo, la seguridad social, la educación, la alimentación y la vivienda en Jalisco y en México en su conjunto, particularmente en el contexto actual en que se siguen resintiendo los efectos adversos de la pandemia y de las medidas para enfrentarla.

VI. Anexo

Preguntas de la encuesta Efectos de la pandemia del COVID-19 sobre los derechos económicos y sociales y el sistema de atención a la salud en Jalisco, utilizadas para la elaboración de los índices.

Derecho (índice)	Variables y pregunta(s) de la encuesta
Derecho al trabajo e ingreso suficiente	<p>Empleo (o trabajo): “¿Me podría decir si por motivo de COVID-19, a partir de marzo que inició el cierre de actividades...: Mantuvo o perdió su trabajo?”</p> <p>Ingresos: “Respecto a los integrantes de 18 años o más (o [personas] menores de edad en caso de que trabajen) que aportan recursos al ingreso del hogar, ¿me podría decir en el caso de cada uno [... si] recibe ingresos actualmente?”</p>
Derechos laborales	<p>Negociaciones (en el trabajo): “En el trabajo de (integrante en específico), ¿hubo negociaciones/acuerdos entre trabajadores y la empresa para definir las medidas durante la pandemia tales como ajustes temporales al salario o prestaciones para conservar el empleo, cambios en los turnos o paros de producción, etc.?” (Sí, se negociaron todas las medidas pertinentes; Sí, pero sólo se negociaron algunas medidas y otras no; No, no hubo negociaciones sobre las medidas a tomar). Si la respuesta No, no hubo negociaciones, se codificó como 0; si hubo negociaciones totales o parciales, se codificó como 1.</p>
Derecho a la seguridad social	<p>Seguridad social: “En su trabajo actual, ¿está registrado ante el IMSS u otra institución de seguridad?”</p> <p>“Respecto a las prestaciones laborales de los integrantes del hogar, con motivo de la contingencia sanitaria, ¿qué pasó con su acceso a seguridad social como servicios médicos?”</p>

Derecho (índice)	Variables y pregunta(s) de la encuesta
Derecho a la educación	<p>Escuela privada: “Las personas del hogar que estudian en estos momentos o dejaron de estudiar por la pandemia, ¿están o estaban inscritos en escuelas públicas o privadas?”</p> <p>Pago de colegiaturas, compra de insumos escolares, acceso a internet con la conectividad necesaria, equipo de cómputo suficiente: “Para salir adelante con los requerimientos de la escuela, por motivos del COVID-19, ¿en su hogar [...] han tenido dificultades para pagar colegiaturas [...]; h] han dejado de comprar algunos útiles u otros insumos, por no poder pagarlos [...]; t] ienen acceso a internet con la conectividad necesaria para las actividades escolares [...]; t] ienen acceso a equipo de cómputo suficiente?”</p>
Derecho a la alimentación	<p>Preocupación de que la comida se acabara: “¿Alguna vez en su hogar se han preocupado de que la comida se acabara?”</p> <p>Quedarse sin comer (hogar): “¿Alguna vez se quedaron sin comida?”</p> <p>Integrante se quedó sin comer: “¿Algún integrante de su hogar dejó de desayunar, comer, o cenar?”</p> <p>Integrante comió menos de lo que debía comer: “¿Algún integrante de su hogar comió menos de lo que debía comer?”</p> <p>Alimentación saludable: “¿En su hogar dejaron de tener una alimentación saludable (nutritiva, balanceada, equilibrada)?”</p> <p>Variedad en la alimentación: “¿Algún integrante de su hogar tuvo una alimentación basada en poca variedad de alimentos?”</p>
Derecho a la vivienda y servicios básicos	<p>Pago de renta/crédito hipotecario: “De marzo a la fecha, por falta de dinero o recursos, ¿le ha ocurrido alguna de las siguientes situaciones [...] han tenido dificultades para pagar hipoteca/renta?”</p> <p>Servicios (a la vivienda): “De marzo a la fecha, por falta de dinero o recursos, ¿le ha ocurrido alguna de las siguientes situaciones [...] s] e han quedado sin servicios por falta de pago (luz, agua, gas, teléfono)”</p>

VII. Fuentes de consulta

Bibliografía

- Alkire, Sabine, y James Foster. *Counting and Multidimensional Poverty Measurement*. OPHI Working Paper 7. University of Oxford, 2009.
- Anaya Muñoz, Alejandro. *Los derechos humanos en y desde las relaciones internacionales*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2014.
- Anaya Muñoz, Alejandro, David Foust Rodríguez y Carlos Moreno Jaimes. *Vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales durante la pandemia de COVID-19 en Jalisco*. México: ITESO, 2021.
- Ansolabehere, Karina, Francisco Valdés Ugalde y Daniel Vázquez, comps. *Entre el pesimismo y la esperanza: Los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición*. México: Flacso México, 2015.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Metodología para la medición de la pobreza en México*. México: Coneval, 2014.
- Estévez, Ariadna, y Daniel Vázquez, coords. *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria*. México: Flacso México-UNAM, 2010.
- Fukuda-Parr, Sakiko, Terra Lawson-Remer y Susan Randolph. *Fulfilling Social and Economic Rights*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press, 2015.
- Held, David. *Modelos de democracia*. España: Alianza, 1996.
- Krasner, Stephen. *International Regimes*. Reino Unido: Cambridge University Press, 1983.
- Organización de Estados Americanos, Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador. *Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador"*. Washington, D. C.: OEA, 2015.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Desarrollo humano y COVID-19 en México: desafíos para una recuperación sostenible*. México: PNUD, 2020.
- Serrano, Sandra, y Daniel Vázquez. *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*. México: Flacso México, 2013.

Revistas

- Anaya Muñoz, Alejandro. "La paradoja de los derechos humanos en la era de COVID-19", *Análisis Plural* (primer semestre 2020): 219-232.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Dfensor*, año XVI, núm. 9 (septiembre 2018): 3-64.

Damián, Araceli. "Pobreza y desigualdad en México. La construcción ideológica y fáctica de ciudadanías diversas y desiguales". *El Trimestre Económico*, vol. LXXXVI, núm. 3 (2019): 623-666.

Ferrajoli, Luigi. "Pasado y futuro del Estado de derecho". *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 17 (2001): 31-46.

Villaseñor, Isabel. "La democracia y los derechos humanos: una relación compleja". *Foro Internacional*, vol. 55, núm. 4 (2015): 1115-1138.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 28 de mayo de 2021. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf (Fecha de consulta: 20 de agosto de 2021).

Constitución Política del Estado de Jalisco del 2 de agosto de 1917. *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, última reforma del 6 de julio de 2021. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2021-07/10_B.pdf (Fecha de consulta: 11 de octubre de 2021).

Instrumentos internacionales

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Resolución 217 A (III) proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en París, 10 de diciembre de 1948. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights> (Fecha de consulta: 23 de agosto de 2021).

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966.

Sitios web

Instituto de Investigaciones para el Desarrollo con Equidad. "Encuesta de Seguimiento de los Efectos del COVID-19 en el Bienestar de los Hogares Mexicanos (ENCOVID-19)". https://ibero.mx/sites/default/files/comunicado_encovid-19_completo.pdf (Fecha de consulta: 15 de mayo de 2022).

Stata. "Latent Class Analysis (LCA)", 30 de junio de 2021. <https://www.stata.com/features/overview/latent-class-analysis/> (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2021).

Periódicos

- Flores, Zeniazen. "Pandemia ha eliminado 646 mil empleos formales". *El Financiero*. Secc. Economía. 4 de enero de 2021. <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/pandemia-borra-646-mil-empleos-formales-en-2020> (Fecha de consulta: 1 de marzo de 2021).
- Saldívar, Belén. "Economía mexicana se contrajo 8.5% en el 2020; la mayor caída desde 1932". *El Economista*, Secc. Economía. 29 de enero de 2021. <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Economia-mexicana-se-contrajo-8.5-en-el-2020-la-mayor-desde-1932-20210129-0033.html> (Fecha de consulta: 1 de marzo de 2021).

Acuerdos

- Consejo de Salubridad General. "Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)". *Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo de 2020.
- Secretaría de Salud. "Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2". *Diario Oficial de la Federación*, 31 de marzo de 2020.

Personas migrantes venezolanas en Aruba, Bonaire y Curazao: vulnerabilidad y trata de personas

Venezuelan Migrants in Aruba, Bonaire and Curaçao: Vulnerability and Human Trafficking

Sara Fadi Tomat*

Centro de Derechos Humanos, Universidad Metropolitana (Unimet).
Caracas, Venezuela.
sara.fadi@correo.unimet.edu.ve

Fabiola Alejandra Pérez Huérfano**

Centro de Derechos Humanos de la Unimet.
Caracas, Venezuela.
f.perez@correo.unimet.edu.ve

Recibido: 7 de junio de 2021.

Aceptado: 19 de mayo de 2022.

* Licenciada en Estudios Liberales por la Universidad Metropolitana (Unimet) en Caracas, Venezuela. Investigadora para el Centro de Derechos Humanos de la Unimet. Actualmente cursa un Máster en Ciencias Políticas y Organizaciones Internacionales en la Universidad de Leiden en Holanda.

** Licenciada en Estudios Liberales por la Unimet. Asistente de la Unidad de Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos del Centro de Derechos Humanos de la Unimet.

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

Resumen

El presente artículo busca analizar el fenómeno de la trata de personas en relación con la población migrante venezolana y su repercusión en las islas de Aruba, Bonaire y Curazao. La investigación tiene por objetivo evaluar la situación de las personas migrantes venezolanas en dichas islas; en este sentido, se documentan casos de trata involucrando a la población venezolana y se expone la respuesta institucional de cada una de las islas, tanto a nivel legislativo como práctico, hacia esta problemática. Asimismo, a raíz de los resultados de este estudio documental fue elaborada una serie de conclusiones y recomendaciones a ser consideradas por los gobiernos de las Islas Neerlandesas en cuanto al trato brindado a las personas venezolanas en sus tierras, e instando a revisar el protocolo de los oficiales migratorios hacia las personas migrantes y exponiendo cómo las prácticas migratorias utilizadas han contribuido al aumento de los casos de trata en las islas.

Palabras clave: migración, trata de personas, islas ABC, legislación migratoria, vulnerabilidad social.

Abstract

This article seeks to analyze the phenomenon of human trafficking in relation to the Venezuelan migrant population and its impact on the islands of Aruba, Bonaire and Curaçao. The research aims to evaluate the reality of Venezuelan migrants in these islands; in this sense, cases of trafficking involving the Venezuelan population were documented and the institutional response, both at the legislative and practical levels of each of the islands, to this problem were revised. Likewise, as a result of the findings of this documentary study, a series of conclusions and recommendations were drawn up to be considered by the governments of the Dutch Caribbean regarding the treatment given to Venezuelans in their lands, urging them to review the protocol of migration officials towards migrants and exposing how the migration practices used have contributed to the increase of trafficking cases in the islands.

Keywords: migration, human trafficking, ABC islands, migration legislation, social vulnerability.

Sumario

I. Introducción; II. Crisis humanitaria compleja; III. Importancia del respeto a los derechos humanos en los procesos de deportación y asistencia a las personas migrantes; IV. Situación de las islas ABC; V. Cumplimiento de los 20 Principios del Global Migration Group de las Naciones Unidas; VI. Conclusiones; VII. Recomendaciones; VIII. Fuentes de consulta.

I. Introducción

La trata de personas es un fenómeno que se ha visto replicado en todas las fronteras. Sin embargo, esta problemática ha afectado en mayor medida a quienes, debido a su condición de vulnerabilidad, se encuentran desprovistas de las capacidades o herramientas para responder efectivamente ante un contexto adverso. Según el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional del año 2000, este delito se define como la captación, traslado, acogida o recepción de personas que han sido captadas bajo engaño o coerción con el objetivo de explotarlas bajo distintas modalidades, ya sea para trabajo sexual, trabajo forzoso, esclavitud u otras prácticas análogas a la esclavitud.¹

Esta problemática, si bien puede ser confundida con el tráfico de migrantes, implica un accionar completamente distinto y, por ello, requiere penas y protocolos diferentes. En los casos de trata no es necesario que exista desplazamiento de la víctima fuera de su lugar de origen, pero sí implica una transgresión contra la persona que es sometida a explotación, mientras que el tráfico de migrantes vulnera las leyes del Estado donde se busca entrar ilegalmente. Adicionalmente, en los casos de trata la explotación tiene una duración indefinida, lo cual no ocurre con el tráfico de personas migrantes, donde la relación entre el captador y la víctima culmina una vez que ésta haya cruzado la frontera.²

Así pues, es claro que la trata de personas es un fenómeno que arremete directamente contra el disfrute de los derechos humanos de quienes caen víctimas de sus redes y, por lo tanto, exige una revisión profunda y delimitada. Entre los principales derechos que viola se

¹ Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución A/RES/55/25, 15 de noviembre de 2000, <https://tinyurl.com/3x5ufny2> (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2021).

² Grupo Interinstitucional de Coordinación contra la Trata de Personas. “¿Cuál es la diferencia entre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes?”, 2016, <https://tinyurl.com/395p7399> (Fecha de consulta: 14 de mayo de 2022).

encuentran el derecho a la vida, a la libertad, a la libre circulación, a la asociación, a no ser sometido(a) la esclavitud y al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.³ Por ello, ante su proliferación a escala mundial, los Estados han adoptado ciertas medidas para contrarrestarla, entre las cuales destacan: la obligación de identificar, proteger y apoyar a las víctimas; de reparar las violaciones de derechos humanos; de velar por el acceso a recursos y respuestas por parte de la justicia; de asumir planes de prevención; de monitorear el desarrollo del fenómeno dentro del país y de rendir cuentas sobre la efectividad de los planes implementados. Todo lo anterior en concordancia con los compromisos asumidos por los Estados parte del Protocolo de Palermo, especialmente en los artículos 6º, 9º y 10, contenidos en las partes II (Protección de las víctimas de la trata de personas) y III (Medidas de prevención, cooperación y otras medidas).

Al analizar el caso venezolano, resulta que las personas migrantes, de por sí afectadas por la crisis humanitaria compleja⁴ de su país, están más expuestas a las distintas modalidades de este fenómeno, lo que las hace entes vulnerables a ser víctimas de trata al emigrar a nuevos destinos.

Así, para efectos del presente artículo, las islas de Aruba, Bonaire y Curazao (islas ABC) fueron escogidas como objeto de estudio por su cercanía geográfica con Venezuela. Al pensar en migraciones y las distintas formas de movimientos migratorios que existen, los movimientos Sur-Norte han sido la tradición. Sin embargo, ha habido cambios en la dinámica de estos movimientos, de manera que ahora las migraciones Sur-Sur -mejor conocidas como migraciones entre países en vías de desarrollo- representan 37% de la migración global, convirtiéndose así en la forma de migración más común.⁵ Esto ocurre principalmente por la regionalización de las migraciones, entendiéndose que, en este caso particular, gran parte de quienes migran en Latinoamérica provienen de otros países de la región, por lo general de aquellos con los que comparten fronteras.

³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los derechos humanos y la trata de personas* (Nueva York y Ginebra: OACNUDH, 2014), <https://tinyurl.com/h7jammva> (Fecha de consulta: 15 de enero de 2022).

⁴ "Dentro de la definición de crisis humanitaria existe una 'clasificación' y es la emergencia política compleja, causada por el ser humano. Tienen una característica particular por ser más prolongadas en el tiempo, eje medular político y afecta considerablemente todos los ámbitos de la vida humana." Véase *Transparencia Venezuela y Observatorio de Misiones, "¿Crisis humanitaria o emergencia compleja en Venezuela?"*, 15 de mayo de 2017, 1, <https://bit.ly/3zhKubcm> (Fecha de consulta: 19 de enero de 2022).

⁵ Lorena Mesa y Manuel Espinel, *Movilidad Migratoria Sur Sur: condiciones sociosanitarias de mujeres migrantes en situación de prostitución en el espacio fronterizo de Colombia-Venezuela. V Dossier de Salud Internacional Sur Sur* (Buenos Aires: CLACSO, 2020), 6, <https://tinyurl.com/2fas6y2b> (Fecha de consulta: 19 de enero de 2022).

En el caso de las y los migrantes venezolanos, se tiene que 85% de éstos se ha establecido en algún país de América Latina y el Caribe. Por su parte, las islas ABC⁶ se han vuelto el destino de miles de personas venezolanas que han arribado a sus territorios desde el comienzo de la crisis migratoria, convirtiendo a Aruba (16%) y Curazao (10.1%) en los principales países receptores en relación con su población.⁷

Debido a la vulnerabilidad de esta población migrante, se parte de la hipótesis de que los casos de trata han visto un incremento desde el comienzo de la crisis migratoria. Sin embargo, esta problemática no ha recibido una respuesta adecuada por parte de las autoridades de las islas ABC, hecho que se traduce en una situación de desprotección de miles de personas y, a su vez, en la exacerbación de su condición de precariedad y en una violación sistemática a sus derechos humanos.

Por ello, esta investigación pretende responder a la pregunta: ¿cuál es el nivel de vulnerabilidad de las personas venezolanas migrantes en las islas ABC ante el fenómeno de la trata de personas? Para ello se indagará sobre los casos de trata que las presenta como sus principales víctimas en estos países y se evaluarán algunos aspectos de la respuesta institucional del gobierno de cada isla ante esta realidad. Lo anterior, a través del estudio de casos que arrojen información sobre personas migrantes venezolanas, y así hacer una valoración preliminar sobre si los gobiernos respetan los 20 principios propuestos por el Global Migration Group en cuanto a las directrices sobre la protección de los derechos humanos de las personas migrantes en situación de vulnerabilidad.

II. Crisis humanitaria compleja

De manera oficial, en 2018 el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 39/1, donde establece que Venezuela atraviesa una crisis humanitaria compleja que se evidencia en el deterioro de la calidad de vida de su población, y que en primera instancia es provocada por problemas de índole política, es decir, creada por la acción –o inacción– humana.

⁶ Islas Aruba, Bonaire y Curazao.

⁷ Organización Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Migración desde Venezuela: oportunidades para América Latina y el Caribe-Estrategia regional de integración socioeconómica* (OIT-PNUD, 2021), 14, <https://tinyurl.com/5rbmhcum> (Fecha de consulta: 19 de enero de 2022).

Con el reconocimiento de esta problemática se conceptualiza el panorama que ocurre en Venezuela y que ha sido denunciado durante años por varios organismos nacionales e internacionales. Según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida⁸ 64.8% de los hogares se encuentran en situación de pobreza multidimensional, lo cual ha posicionado a Venezuela como uno de los países con los índices de inseguridad alimentaria más elevados.⁹ Por otra parte, el país también se encuentra en una situación de precariedad extrema en cuanto al sistema de salud, que se manifiesta en el regreso de enfermedades hasta hace un tiempo erradicadas, en la falta de insumos en los hospitales y en la muerte de personas como consecuencia de enfermedades prevenibles o tratables.¹⁰ Adicionalmente, se ha verificado un incremento en la actividad informal y el desempleo en el país. Dada la fragilidad de la economía, alrededor de 370 000 empresas han cerrado desde 1998,¹¹ lo cual ha dejado a 44% de la población económicamente inactiva¹² o en situación de precariedad laboral.

Por último, el éxodo venezolano ha alcanzado niveles altos; más de 5.5 millones de personas han emigrado en búsqueda de un mejor futuro.¹³ Si no se logra un acuerdo en pro del bienestar de la población, esta crisis tiene probabilidades de empeorar en los próximos años, pudiendo llegar a 7 millones de personas migrantes de acuerdo con los cálculos de la Organización de los Estados Americanos (OEA).¹⁴

Debido a su situación de vulnerabilidad, las personas migrantes son víctimas frecuentes de las redes de trata de personas que operan dentro de Venezuela, las cuales se encuentran conectadas a otros destinos que, como lo advierte el ya mencionado Protocolo, les permiten explotar a las víctimas en contra de su voluntad y generar dividendos a costa de su integridad física y mental.¹⁵

⁸ Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, "Pobreza", <https://tinyurl.com/3ujf542s> (Fecha de consulta: 14 de mayo de 2022).

⁹ Red Agroalimentaria de Venezuela, Observatorio Venezolano de Salud y Fundación Bengoa, *Emergencia humanitaria compleja en Venezuela, Derecho a la alimentación. Reporte nacional* (Venezuela: Observatorio Venezolano de Salud, 2018), <https://tinyurl.com/dvxv5xse> (Fecha de consulta: 15 de mayo de 2022).

¹⁰ Observatorio Venezolano de Salud, "El sistema de salud en Venezuela", 2016, <https://tinyurl.com/44ku9df3> (Fecha de consulta: 16 de mayo de 2022).

¹¹ Efecto Cocuyo, "Fedecámaras afirma que 370 mil empresas han cerrado en Venezuela desde 1998", julio de 2019, <https://tinyurl.com/2he6cf95/> (Fecha de consulta: 14 de mayo de 2022).

¹² Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, "Pobreza".

¹³ Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, "Refugiados y migrantes de Venezuela", 2021, <https://tinyurl.com/x59pbrhx> (Fecha de consulta: 15 de mayo de 2022).

¹⁴ Organización de los Estados Americanos, "Nuevo informe advierte que el número de refugiados y migrantes venezolanos podría ascender a 7 millones en 2021", 29 de diciembre de 2020, <https://tinyurl.com/temh7axu> (Fecha de consulta: 14 de mayo de 2022).

¹⁵ Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptado en Nueva York el 15 de noviembre de 2000, <https://tinyurl.com/wjj5k27w> (Fecha de consulta: 16 de mayo de 2021).

III. Importancia del respeto a los derechos humanos en los procesos de deportación y asistencia a las personas migrantes

El adecuado trato a las personas migrantes al momento de llegar a un país es de suma importancia para garantizar el respeto a sus derechos humanos. A pesar de ser migrantes, muchas veces indocumentadas, como es el caso de las personas venezolanas que buscan asentarse en las islas ABC, el hecho de que se encuentren fuera de su país de origen no significa que deban tener desprovisto el disfrute de sus derechos.

A lo largo de esta investigación se evaluará si las autoridades migratorias de las islas ABC han implementado prácticas acordes a los siguientes 20 principios para el trato de migrantes en condición de vulnerabilidad, propuestos por el Global Migration Group de las Naciones Unidas.

1. Primacía de los derechos humanos, 2. No discriminación, 3. Acceso a la justicia, 4. Rescate y atención inmediata, 5. Asegurar que las medidas tomadas en las fronteras respeten los derechos humanos, 6. Devolución basada en el respeto a los derechos humanos, 7. Protección contra la violencia y la explotación, 8. Erradicar la detención migratoria, 9. Proteger la unidad familiar, 10. Trato adecuado a los menores de edad inmigrantes, 11. Trato adecuado a las mujeres y niños migrantes, 12. Derecho a la salud, 13. Derecho a un adecuado estándar de vida, 14. Derecho al trabajo, 15. Derecho a la educación, 16. Derecho a la información, 17. Asegurar el adecuado monitoreo de los movimientos migratorios, 18. Respeto y apoyo a las actividades de los activistas de los derechos humanos, 19. Recolección de data relacionada al estatus de los derechos humanos en los movimientos migratorios, 20. Promover políticas migratorias basadas en género y el respeto a los derechos humanos.¹⁶

Con esto se busca evaluar si la actuación de las y los funcionarios migratorios de las islas ante la llegada masiva de personas migrantes venezolanas al territorio se encuentra enmarcada en la protección de los derechos humanos de estas personas en condición de vulnerabilidad.

¹⁶ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Global Migration Group, *Principles and Guidelines Supported by Practical Guidance, on the Human Rights Protection of Migrants in Vulnerable Situations* (Suiza: OACNUDH), <https://tinyurl.com/yfuk5zh2> (Fecha de consulta: 14 de mayo de 2022).

IV. Situación de las islas ABC

Algo importante que resaltar es que las islas de Aruba, Bonaire y Curazao, a pesar de haber obtenido cierta autonomía del Reino de los Países Bajos, aún dependen de éste en varios aspectos, y es que

Aruba, Bonaire y Curazao se convirtieron en territorio holandés en el siglo XVII. En 1986, Aruba se constituyó en un estado autónomo dentro del Reino de Holanda. En 2010, Curazao adquirió una condición similar mientras Bonaire pasó a ser un municipio especial. [...] Sin embargo, no fue una independencia completa sino un arreglo por el que, a pesar de tener autonomía en temas políticos y de gobierno, todavía dependen en asuntos como defensa y relaciones exteriores de lo que se decida en Holanda.¹⁷

Por lo anterior, muchos de los tratados y pactos a los que están sujetos es por su relación y dependencia de Holanda, su impacto podrá ser apreciado más adelante en los planes implementados por los gobiernos de las islas en relación con la lucha contra la trata de personas.

Sin embargo, las islas ABC han podido desarrollar sus propios ordenamientos nacionales basados en interpretaciones de los principios establecidos en los Países Bajos. Es decir, cada isla es responsable por las medidas específicas que toma para lidiar con la trata de personas, lo cual marca una diferencia en la capacidad de respuesta. La WTU-BES (vigente en Bonaire), la National Ordinance on Admission, Expulsion and Removal (vigente en Aruba) y la Immigration Law of Curaçao regulan las acciones a emprender en las fronteras y de acuerdo con las referencias presentadas más adelante, se puede concluir que las aplicadas en Bonaire y Curazao son de carácter restrictivo,¹⁸ mientras que las de Aruba presentan cierta laxitud en cuanto a la acogida de personas migrantes dentro de su territorio.

Asimismo, se ha detectado que estas herramientas no han sido aplicadas de la manera más adecuada, lo que ha propiciado un alto nivel de opacidad y dificultad a la hora de establecer el alcance o la magnitud de las redes de trata y diversas formas de esclavitud moderna en

¹⁷ BBC Mundo, "Crisis de Venezuela: Aruba, Bonaire y Curazao, las islas ABC que dan a Holanda un papel clave en el desafío de Guaidó a Maduro", febrero de 2019, <https://tinyurl.com/2hzfe2by> (Fecha de consulta: 14 de mayo de 2022).

¹⁸ En Curazao se han evidenciado casos donde a las personas migrantes se les impide acceder a una entrevista con las y los funcionarios de inmigración para iniciar su solicitud de asilo, lo cual ha dado lugar a expulsiones masivas. Véase Correspondent, "Curaçao violates European Convention on Human Rights", en *Curaçao Chronicle*, diciembre de 2019, <https://tinyurl.com/2wxk3hc9> (Fecha de consulta: 16 de noviembre de 2021).

las islas ABC, esto según estudios de la Organización Internacional para las Migraciones,¹⁹ que confirma su existencia basada en entrevistas con 34 informantes clave. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que la preocupación por la presencia de redes de trata no es nueva, pues desde marzo de 2005 la trata de personas en países del Caribe –entre ellos las Antillas Neerlandesas– ha llamado la atención de la OEA. De aquí que en una iniciativa de la Organización de los Estados Americanos en conjunto con la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) y la Organización Interamericana para las Migraciones se convocó por primera vez a una reunión con la presencia de representantes de toda la región para discutir sobre el problema de la trata y específicamente con la intención de analizar y de hacer seguimiento a un proyecto no sólo de investigación sino también de capacitación planteado para los países caribeños. En esa reunión el embajador Henry Illes –representante permanente de Surinam ante la OEA y coordinador de la Comunidad del Caribe (CARICOM para el momento)– resaltó que “muchos ciudadanos desconfían de sus agentes policiales y funcionarios de aduana e inmigración, creyendo que algunos de ellos son sumamente corruptos”.²⁰

Además, entre el 3 y 9 de abril de 2018, en el marco del proyecto contra la trata de personas en el Caribe, la Interpol llevó a cabo la operación Libertad, con la cual se rescataron 350 víctimas de explotación sexual y trabajos forzosos y además resultó en la detención de 22 personas. Hombres, mujeres, niñas y niños fueron rescatados de minas, mercados al aire libre, clubes, fábricas y plantaciones agrícolas, y hubo casos similares en los 13 países participantes, de los cuales Aruba, Curazao formaban parte.²¹

Por otro lado, en 2021 el secretario de Estado del Reino de los Países Bajos, Broekers-Knol, estuvo respondiendo a una serie de preguntas por parte de los parlamentarios Ceder, Bikker, Van den Berg y Kuik sobre el mensaje “Saint Maarten quiere ayuda de los Países Bajos en la industria del sexo”, esto en torno a los comentarios sobre el enfoque de la trata de personas en el Estado de la Aplicación de la Ley en el Caribe Neerlandés y los informes TIP sobre los Países Bajos, Saint Maarten, Curaçao y Aruba.²²

¹⁹ International Organization for Migration, *Exploratory Assessment of Trafficking in the Caribbean Region: The Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica, The Netherlands Antilles, St. Lucia, Suriname and Trinidad and Tobago, Second edition* (Suiza y Estados Unidos: OIM, 2010) 26, <https://tinyurl.com/kr9dxrw> (Fecha de consulta: 16 de mayo de 2022).

²⁰ Organización de los Estados Americanos, “Tráfico de humanos en países del Caribe. Centro de atención de la OEA”, 15 de marzo de 2005, <https://tinyurl.com/bdprevvz> (Fecha de consulta: 13 de mayo de 2022).

²¹ Interpol, “Centenares de víctimas de trata de personas rescatadas en las Américas”, 30 de abril de 2018, <https://tinyurl.com/yymxtc3s> (Fecha de consulta: 13 de mayo de 2022).

²² Ministerie van Justitie en Veiligheid, “Aan de Voorzitter de Tweede Kamer der Staten-Generaal”, 2021, <https://tinyurl.com/j4nz52uc> (Fecha de consulta: 15 de mayo de 2022).

Al respecto, el secretario comentó que, a pesar de que los gobiernos de las islas son quienes deciden cómo enfocar los esfuerzos y las políticas que se toman en cuanto a la trata de personas, el Reino colabora con todos los países que lo conforman a la hora de tomar ese enfoque. Todo esto debido a la importancia que tiene la lucha contra la trata de personas en la parte caribeña del Reino, y que parte del Memorándum establece que la cooperación se iría profundizando con el tiempo y se revisaría periódicamente, siendo la última evaluación en 2018.

Sin embargo, agrega que de acuerdo con los resultados de los recientes informes, puede observar que a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años, por parte de las islas éstos han sido insuficientes y aún no se encuentran en condiciones para poner en práctica o aplicar todos los acuerdos contenidos en el Memorándum.

En respuesta a informes anteriores, se han tomado medidas importantes para mejorar la posición de la información, entre otras cosas, mediante la introducción y puesta en funcionamiento del registro temático en los Países Bajos del Caribe.²³

Por consiguiente, los ministros de justicia de las islas buscaron reforzar el enfoque de la lucha contra la trata de personas y los resultados serán incorporados a la revisión del Memorándum a realizarse en 2022.

Aruba

Por su cercanía a las costas venezolanas, Aruba es uno de los destinos más frecuentes, tan sólo en 2019 esta isla, en relación con su población, acogió el mayor número de personas venezolanas desplazadas al extranjero (una de cada seis). Se cree que alrededor de 17 000 personas refugiadas y migrantes venezolanas están presentes en Aruba desde finales de 2020, cifra que aumentó a 20 000 en diciembre de 2021, ello a pesar de las restricciones fronterizas y de los requisitos de visado recientemente implementados.²⁴

Al ser una localidad dependiente del turismo, resulta un destino atractivo para quienes deseen obtener ingresos laborando como camareros en bares o restaurantes o en otros servicios de esta rama, a través de un trabajo con disponibilidad inmediata.

²³ [Traducción propia de: *Naar aanleiding van eerdere rapporten zijn flinke stappen gezet in het verbeteren van de informatiepositie, onder andere door de invoering en operationalisering van het themaregister in Caribisch Nederland*]. Ministerie van Justitie en Veiligheid, "Aan de Voorzitter de Tweede Kamer der Staten-Generaal".

²⁴ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes, "RMRP 2021, Aruba", 2021, <https://tinyurl.com/4se6x4y6> (Fecha de consulta: 18 de mayo de 2022).

Dado su estatus en el país, muchas veces ilegal, las personas migrantes venezolanas se sienten atraídas por estas ofertas de empleo que ocurren al margen de la ley, ya que el proceso para obtener la residencia legal implica una inversión de tiempo y recursos considerables, lo cual no es accesible para la mayoría de ellas. Por lo tanto, como lo ha evidenciado la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes (R4V), las personas migrantes se convierten en entes invisibles para el sistema arubeño, que presenta considerables fallas en la implementación de sus protocolos de investigación y protección; un contexto que impulsa la desconfianza por parte de la persona migrante hacia las autoridades y promueve el silencio ante los esquemas de explotación.²⁵

Hay quienes parten hacia Aruba con una visa o un permiso, pero luego exceden el tiempo de estadía permitido y se convierten en migrantes irregulares, mientras que otros ingresan al territorio arubeño de forma ilegal por medio de botes, peñeros o lanchas, como en ciertos casos que se expondrán a continuación. Esta situación los coloca en una situación de vulnerabilidad a la explotación o la deportación. Además, su situación de ilegalidad los priva de tener acceso al sistema de salud y a empleos formales.

Aruba, como parte de su respuesta, ha implementado esfuerzos en distintas áreas. El más notable fue la promulgación de una ley antitrata²⁶ en 2006 y la creación de campañas de concientización, como la difundida en 2011 bajo el nombre de “Habri Bo Wowo” o “Abre Tus Ojos”,²⁷ la cual consistió en distribuir afiches en holandés, español, inglés y papiamento con información sobre cómo identificar a una posible víctima de trata.²⁸ Asimismo, puso en funcionamiento un número telefónico de ayuda que opera las 24 horas del día para reportar posibles casos.

También, en 2006 fue aprobado el artículo penal contra la trata de personas²⁹ y meses más tarde, en enero de 2007, un equipo multidisciplinar de consultores en política migratoria creó el Equipo de Trabajo contra el Tráfico y la Trata de Personas en Aruba, cuyos objetivos principales son los de presentar propuestas de políticas para prevenir y combatir la trata de personas, y la sensibilización de la población. Por otro lado, y de forma independiente al

²⁵ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes, “Trafficking in Persons Caribbean RMRP. Background Notes-Trafficking in Persons”, julio de 2020, <https://tinyurl.com/a4rz2nw3> (Fecha de consulta: 15 de mayo de 2022).

²⁶ Leticia Maduro, *A Situational Analysis of Aruba’s Response to Human Trafficking* (Suiza: IOM, 2013), <https://tinyurl.com/4558ppkz> (Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2021).

²⁷ Habri bo wowo, “Otro banda di lama”, <https://tinyurl.com/e3477x28> (Fecha de consulta: 14 de mayo de 2022).

²⁸ Maduro, “A Situational Analysis of Aruba’s Response to Human Trafficking”.

²⁹ Artículos 2:239 a 2:240 y 2:47; y Gobierno de Aruba, Código Penal de Aruba, 2021, <https://tinyurl.com/y7b5jzc4> (Fecha de consulta: 13 de mayo de 2022).

Grupo de Trabajo se encuentra el Comité de Revisión sobre Trata de Personas, que tiene como mandato analizar los reportes de casos de trata y tráfico de personas y decidir si se inicia una investigación exhaustiva sobre los incidentes presidida por un coordinador nacional.³⁰ Del mismo modo, las islas subscribieron el Memorándum de Entendimiento para los Países del Reino de los Países Bajos,³¹ una herramienta que tiene como meta mejorar la cooperación entre estos países en cuanto al tráfico y la trata de personas. Este acuerdo demanda la creación de un equipo multidisciplinario para atacar el problema y abarca actividades como la implementación de políticas migratorias, inspecciones laborales y la investigación y prosecución de casos.

Así, si bien existen protocolos y leyes para combatir la trata de personas, se ha podido observar que en 2019 no se han referenciado víctimas a través de este sistema,³² lo que podría confirmar que los esfuerzos del gobierno de Aruba para combatir la trata de personas dentro de su territorio y proteger a las víctimas han disminuido en gran medida. En efecto, el gobierno no informó sobre la identificación de ninguna víctima en 2019, en comparación con dos en 2018, 71 en 2017 y nueve en 2016, sin embargo, las autoridades expresaron que la llegada de personas migrantes y refugiadas venezolanas que sobrepasan el plazo de sus visados y trabajan ilegalmente -a partir de 2018- siguió afectando los esfuerzos de Aruba para combatir la trata.³³

Esto no solamente es perjudicial para la investigación de los casos de trata en la isla, sino que va en contra del principio 17 del Global Migration Group acerca de Asegurar el adecuado monitoreo de los movimientos migratorios. Al no informar cabalmente sobre los índices de trata en la isla, las personas migrantes venezolanas se encuentran en riesgo de ser víctimas de las redes que hacen vida en el país, sin que las autoridades policiales generen esfuerzos para identificarlas y poder rescatarlas. Hecho que también viola el séptimo principio Protección contra la violencia y explotación.

³⁰ Gobierno de Aruba, Código Penal de Aruba.

³¹ Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Países Bajos, Adición. Información proporcionada por el Gobierno de los Países Bajos sobre el seguimiento de las observaciones finales del Comité (CEDAW/C/NLD/CO/5), CEDAW/C/NLD/CO/5/Add.1, 24 de mayo de 2012. <https://tinyurl.com/2p8zfv3b> (Fecha de consulta: 17 de mayo de 2022).

³² Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, *Trafficking in Persons Report. 20Th Edition* (Estados Unidos: Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, 2020), 81, <https://bit.ly/3mfqzSy> (Fecha de consulta: 17 de mayo de 2022).

³³ Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, *Trafficking in Persons Report. 20Th Edition*, 80.

Curazao

La Isla de Curazao, ubicada a 691 km de Venezuela, es un destino que por su cercanía ha atraído a más de 16 500 migrantes venezolanos.³⁴ Algunos llegaron a través de vuelos comerciales y se quedaron en la isla más tiempo del que permitía su visa y otros optaron por arriesgarse a atravesar el mar con embarcaciones que zarparon desde las costas venezolanas.

Este destino, que anteriormente recibía a miles de turistas venezolanos, ahora se ha convertido en el centro de denuncias de maltrato a personas migrantes, quienes se encuentran en búsqueda de oportunidades para subsistir en otras fronteras.³⁵

Antes de la consolidación de la crisis venezolana, el tráfico y la trata de personas ya eran una realidad tanto en Curazao como en el resto de las islas ABC, tal y como se expresa en páginas anteriores. Personas migrantes colombianas, dominicanas y haitianas, en su mayoría, eran atraídas por reclutadores con la promesa de percibir salarios altos trabajando en la industria turística, en construcciones, en actividades relacionadas con la minería y como trabajadoras y trabajadores domésticos.³⁶

Una vez en el país, la oferta prometida se convertía en explotación sexual, trabajos forzados u otras formas de esclavitud moderna. Este mismo patrón es el que se ha repetido con las personas venezolanas, quienes no tienen acceso a mecanismos de regularización y sufren maltratos por parte de oficiales de inmigración, quienes utilizan medidas coercitivas como amenazas, torturas, retención de documentos o un esquema de servidumbre por deudas.³⁷

Ha sido posible, además, observar un retroceso en la capacidad de identificar víctimas por parte del gobierno de Curazao, lo que se ve reflejado en la identificación de tan sólo tres víctimas en 2019, en comparación con 44 en 2018; el riesgo de ser víctima de trata afecta tanto a los locales como a los turistas, en el caso de las personas migrantes provenientes

³⁴ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes, "RMRP 2021, Curacao", 2021, <https://tinyurl.com/mys9n526> (Fecha de consulta: 17 de mayo de 2022).

³⁵ Jackelin Díaz, "Deportación en Curazao: la cacería de venezolanos en el inicio del año", *El Diario*. Secc. Mundo, 15 de enero de 2020, <https://bit.ly/3x7BXot> (Fecha de consulta: 16 de mayo de 2021). Véase también Amnistía Internacional, "Detenidos y deportados: niegan protección a personas venezolanas en Curazao", 9 de septiembre de 2018, <https://tinyurl.com/z6vbcmjt> (Fecha de consulta: 17 de mayo de 2021).

³⁶ International Organization for Migration, *Exploratory Assessment of Trafficking in the Caribbean Region: The Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica, The Netherlands Antilles, St. Lucia, Suriname and Trinidad and Tobago*, Second edition, 34.

³⁷ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes, "Trafficking in Persons Caribbean RMRP. Background Notes-Trafficking in Persons".

de Venezuela, que excedieron su estadía en la isla en 2019, son consideradas como de alto riesgo a ser víctimas de las redes trata que operan ahí.³⁸

RESPUESTA INSTITUCIONAL

Para comprender la situación de las personas migrantes venezolanas en la isla es necesario analizar la respuesta institucional ante la llegada de miles de personas a su tierra. Las autoridades han detenido a las venezolanas y los venezolanos que llegan a sus costas o que se encuentran en el país de forma irregular, sin brindarles oportunidad para acceder a protección internacional y deportándolos en el medio que permita su pronto regreso a Venezuela.³⁹

El gobierno de Curazao, consciente de los flujos migratorios de personas venezolanas que están llegando a la isla desde el comienzo de la crisis, ha impulsado ciertos esfuerzos cuyos objetivos comunes han sido abordar la situación migratoria de las personas que se han radicado en el país y evitar que más puedan entrar a la isla y establecerse. Esto último ha sido la más evidente en cuanto a la respuesta a la migración masiva de personas venezolanas, ya que ha planteado una *estrategia de expulsión activa*,⁴⁰ mediante la cual han frustrado la llegada de más migrantes.

Entre los mecanismos utilizados para ello se encuentra el uso de radares, unidades marítimas y aéreas para detectar la presencia de migrantes cerca de Curazao, quienes usualmente intentan alcanzar la costa a través de embarcaciones precarias.⁴¹ Una vez identificadas, las autoridades proceden a la detención y posterior retorno a su país de origen, hechos que contravienen los principios de erradicar la detención migratoria y la devolución basada en derechos humanos, ya que los centros de detención no cuentan con las condiciones necesarias para su acogida, y la devolución se realiza sin que éstas puedan acceder a protección internacional en caso de que su integridad personal corra peligro en su país de origen.⁴²

³⁸ The Borgen Project, "Human Trafficking in Couraçao", 28 de noviembre de 2021, <https://tinyurl.com/3spnmuym> (Fecha de consulta: 14 de mayo de 2022).

³⁹ Advisory Committee on Migration Affairs, *The Kingdom of the Netherlands and the International Protection of (Asylum) Migrants. Allocation of Responsibilities and Opportunities for Cooperation* (La Haya: ACVZ, 2019), 18-21, <https://bit.ly/3t8YaB9> (Fecha de consulta: 16 de mayo de 2022).

⁴⁰ Izza Leghtas y Jessica Thea, *Ocultos y asustados. Los venezolanos en situación irregular y sin protección en la isla caribeña holandesa de Curazao* (Washington, D. C.: Refugees International, 2019), 7, <https://tinyurl.com/57xtaa89> (Fecha de consulta: 17 de mayo de 2022).

⁴¹ Amnistía Internacional, "Detenidos y deportados: niegan protección a personas venezolanas en Curazao".

⁴² Amnistía Internacional, "Detenidos y deportados: niegan protección a personas venezolanas en Curazao".

Del mismo modo, en cuanto a la trata de personas, Curazao ha adelantado algunos esfuerzos para prevenir que las personas venezolanas migrantes se conviertan en víctimas de sus redes. Un ejemplo de ello es la aprobación de un Plan de Acción entre 2017 y 2019, una línea directa de apoyo a las víctimas y el aumento de los esfuerzos de la Fiscalía General y el Ministerio de Asuntos Sociales para medir la prevalencia de trata en personas menores de edad y las tácticas utilizadas para atraerlas.⁴³

Si bien se celebra la implementación de estas iniciativas, lucen insuficientes para proteger a las venezolanas y los venezolanos de las distintas modalidades de trata a las cuales, debido a la vulnerabilidad generada por su contexto de origen, se encuentran gravemente expuestos. En particular, porque la política de detención y devolución de migrantes genera miedo en la población, lo cual impide la denuncia e investigación de posibles casos de trata. El temor a ser devueltos a Venezuela y las medidas restrictivas tomadas por el gobierno de Curazao invisibilizan a las personas migrantes ante las autoridades que podrían ayudarlas. Asimismo, la falta de políticas de regularización obliga a muchos a aceptar trabajos precarios, sin el adecuado registro y supervisión por parte de las autoridades competentes, lo cual exacerba el peligro de que caigan en situaciones de trabajo forzoso y explotación.⁴⁴

LEGISLACIÓN MIGRATORIA

La legislación migratoria de Curazao ha sido el instrumento de las autoridades migratorias para aplicar una estrategia de detención y deportación activa ante la llegada de las personas migrantes venezolanas. Si bien la isla comparte la mayoría de los tratados migratorios establecidos por el Reino de los Países Bajos, hace una importante omisión al no reconocer la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados,⁴⁵ la cual define el término *refugiado*, las obligaciones del Estado cuando se acude a éste para obtener protección, además de que especifica los protocolos a seguir al respecto. Y dicha omisión disminuye las posibilidades de venezolanas y venezolanos de tramitar este estatus e insertarse en la sociedad curazoleña.

⁴³ Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, *Trafficking in Persons Report: June 2019* (Estados Unidos: Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, 2019), 166, <https://tinyurl.com/29rbpur5> (Fecha de consulta: 12 de mayo de 2022).

⁴⁴ Devon Cone and Melanie Teff, "En busca de seguridad: hacer frente a la explotación sexual de mujeres y niñas venezolanas" (Washington, D. C.: Refugees International, 2019), 23, <https://tinyurl.com/5b9d8dwn> (Fecha de consulta: 18 de mayo de 2022).

⁴⁵ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas) en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951, <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf> (Fecha de consulta: 18 de mayo de 2022).

Desde julio de 2017 el único procedimiento al cual las personas migrantes pueden recurrir para obtener protección en Curazao se encuentra en el artículo 3° del Convenio Europeo de Derechos Humanos (del cual forma parte el Reino de los Países Bajos), ya que prohíbe la deportación si el país de origen de la persona migrante supone un peligro para su integridad y, específicamente, si puede sufrir tortura o maltrato.⁴⁶ Sin embargo, para ser sujeta de esta protección, la persona migrante debe presentar, al momento de su llegada, una solicitud a las autoridades de control fronterizo o a la sección de inmigración de la Policía de Curazao. Si no cumple con este requisito, se asume que renuncia al derecho de ser considerado como refugiada, lo cual hace que quede en condición de indocumentada y sin protección institucional.⁴⁷

A partir del 15 de enero de 2021 se comenzaron a solicitar visas a las venezolanas y los venezolanos que desean ingresar a las islas ABC, ya sea en condición de turista o con otros objetivos. En el caso de Curazao, las peticiones de visa deben tramitarse mediante un correo electrónico institucional y el costo de los servicios consulares asciende a 80 euros, excluyendo los gastos administrativos que se puedan generar.⁴⁸ Si bien esta medida se ha implementado en todas las islas, corresponde a la estrategia de inmigración restrictiva que está desarrollando Curazao y que busca evitar la llegada de más migrantes a través de la creciente imposición de controles.

MALTRATO A LAS PERSONAS MIGRANTES VENEZOLANAS EN LA ISLA DE CURAZAO

Las personas migrantes venezolanas en la isla de Curazao sufren las consecuencias de un sistema que no puede asistirlos. Como podremos observar en los siguientes párrafos, en años recientes se han identificado presuntos casos de trata involucrando a venezolanas y venezolanos, producto de redes que se han creado entre Venezuela y las islas ABC con el objetivo de captar migrantes necesitados de transporte y de oportunidades laborales.

En junio de 2019 un bote con 30 pasajeros desapareció en ruta hacia Curazao. El cuerpo de un venezolano fue hallado en las playas de la isla, pero el resto de los pasajeros no fueron

⁴⁶ Advisory Committee on Migration Affairs, *The Kingdom of the Netherlands and the International Protection of (Asylum) Migrants. Allocation of Responsibilities and Opportunities for Cooperation*.

⁴⁷ Leghtas y Thea, *Ocultos y asustados. Los venezolanos en situación irregular y sin protección en la isla caribeña holandesa de Curazao*, 10.

⁴⁸ Tal Cual, "A partir del #15Ene, venezolanos necesitan visa para entrar en Curazao, Aruba y Bonaire", 14 de enero de 2021, <https://tinyurl.com/pux5sdzh> (Fecha de consulta: 20 de mayo de 2022).

encontrados.⁴⁹ En circunstancias parecidas, el venezolano Jhonny de Jesús Romero desapareció en alta mar cuando se dirigía a la isla desde las costas de Falcón a bordo de un barco improvisado, habiendo pagado entre \$200 y \$400 por el traslado. Los pasajeros que se embarcaron en este viaje fueron despojados de sus pertenencias personales, y desde el momento en que salió el bote perdieron contacto con sus familiares.⁵⁰ Este acontecimiento demuestra que los protocolos vigentes en Curazao para atender a las personas que arriban de forma irregular al país no garantizan la protección y asistencia adecuada de éstas en la frontera, contraviniendo las recomendaciones 4. Rescate y atención inmediata y 5. Asegurar que las medidas tomadas en las fronteras respeten los derechos humanos del Global Migration Group.

Asimismo, un gran número de mujeres venezolanas que llegan a Curazao terminan trabajando como camareras en *snack bars*.⁵¹ Estas jóvenes son traídas a la isla por los dueños de estos establecimientos y deben pagar con su trabajo o someterse a prostitución forzada para pagar los gastos incurridos por el traslado y los costos generados con su estadía. Lo anterior crea una dinámica de servidumbre por deudas, una forma de esclavitud común entre las poblaciones migrantes.⁵²

Por otra parte, la falta de un estatus regular para las personas migrantes venezolanas ha tenido como consecuencia la falta de acceso a los servicios de salud (por ejemplo, en el caso de quienes ejercen la prostitución, para realizarse pruebas de enfermedades de transmisión sexual) y la imposibilidad de presentar denuncias ante los entes competentes por miedo a la deportación.⁵³

No sólo se les niega el derecho a la salud y a la protección, sino que se han reportado casos en los que las y los funcionarios de inmigración han cometido abusos en contra de las personas migrantes venezolanas que se encuentran detenidas en espera del regreso a su país.⁵⁴

⁴⁹ Efecto Cocuyo, Cristófer García, "Cuatro días desaparecidas más de 30 personas que embarcaron de Falcón a Curazao", 11 de junio de 2019, <https://tinyurl.com/hmk4xr36> (Fecha de consulta: 20 de mayo de 2022).

⁵⁰ Judith Valderrama, "Tráfico de Personas en alta mar: 'los delincuentes piden víctimas a la carta'", *Diario de Los Andes*, 27 de diciembre de 2020, <https://tinyurl.com/xwte2n96> (Fecha de consulta: 20 de mayo de 2022).

⁵¹ Nombre que se les confiere a los bares en Curazao.

⁵² Leghtas y Thea, *Ocultos y asustados. Los venezolanos en situación irregular y sin protección en la isla caribeña holandesa de Curazao*, 21.

⁵³ Amnistía Internacional, "Detenidos y deportados: niegan protección a personas venezolanas en Curazao".

⁵⁴ Amnistía Internacional, "Detenidos y deportados: niegan protección a personas venezolanas en Curazao".

Entre las violaciones a derechos humanos realizadas por funcionarios policiales y de inmigración de Curazao⁵⁵ se encuentran: las detenciones arbitrarias, las deportaciones de personas menores de edad, la separación de personas menores de edad de sus padres, el hacinamiento, las condiciones precarias en celdas de detención (algunas personas detenidas señalaron haber sido víctimas de xenofobia, alegando que fueron tratadas *como animales*, e incluso se evidenció el caso de maltrato a una mujer embarazada, el cual derivó en un aborto espontáneo que no fue atendido de manera urgente y puso en riesgo la vida de la madre) y la constante negación a brindar asistencia para obtener asilo o protección por parte de las autoridades.

Lo anterior representa una violación grave a los principios de no discriminación, al trato adecuado a las personas menores de edad inmigrantes, al trato adecuado a mujeres y niños migrantes y el derecho a la salud, lo que demuestra la falta de una respuesta institucional eficaz y apropiada ante la llegada de las personas migrantes venezolanas. El gobierno de Curazao, especialmente, no parece velar por el bienestar de las personas venezolanas que llegan a su territorio, y no sólo por la negligencia de las autoridades, sino por los malos tratos conferidos hacia estos migrantes,⁵⁶ lo cual, además, va en contra de lo establecido en el principio 13. Derecho a un adecuado estándar de vida, ya que les niegan los derechos más básicos con los que toda persona debería contar, solamente por el hecho de provenir del exterior y no poder acceder a un estatus migratorio legal.

Bonaire

De las personas que se encuentran ilegalmente en Bonaire, se estima que la mayoría entró al país de forma legal como turista, pero ya ha excedido el tiempo máximo de estadía en la isla.⁵⁷ Al ser un territorio de baja intensidad poblacional (en 288 km² viven 20 000 personas aproximadamente) la migración de personas venezolanas (658 registradas residiendo legalmente en 2021, la tercera comunidad latina más grande en la isla),⁵⁸ se ha traducido en un aumento de las personas extranjeras detenidas en la isla desde 2015, así como también en el número de personas que solicitaron un permiso de trabajo.⁵⁹

⁵⁵ Amnistía Internacional, "Detenidos y deportados: niegan protección a personas venezolanas en Curazao".

⁵⁶ Amnistía Internacional, "Detenidos y deportados: niegan protección a personas venezolanas en Curazao".

⁵⁷ Advisory Committee on Migration Affairs, *The Kingdom of the Netherlands and the International Protection of (Asylum) Migrants. Allocation of Responsibilities and Opportunities for Cooperation*, 23.

⁵⁸ CBS Statline, "Caribbean Netherlands; population, sex, age and nationality", 2021, <https://tinyurl.com/jsk7ebkj> (Fecha de consulta: 16 de mayo de 2022).

⁵⁹ Advisory Committee on Migration Affairs, *The Kingdom of the Netherlands and the International Protection of (Asylum) Migrants. Allocation of Responsibilities and Opportunities for Cooperation*, 8.

Durante los últimos cinco años se ha informado de la existencia de esquemas de trata de personas en las Islas BES (de las cuales forma parte Bonaire).⁶⁰ Esta localidad también sigue el patrón de los otros dos casos estudiados, donde las víctimas son atraídas con la promesa de un trabajo de alta remuneración y terminan siendo explotadas principalmente en modalidades de servidumbre doméstica y de trabajo forzoso en las áreas de agricultura, ventas y construcción. Las mujeres usualmente son explotadas sexualmente y algunos migrantes que trabajan en restaurantes o bares son susceptibles de convertirse en servidumbre por deudas.⁶¹

Ante este panorama, las instituciones bonaerenses se encuentran sobrepasadas, al no contar con experiencia en lidiar con olas migratorias –dada la rapidez con la que arribaron las personas migrantes a la localidad– y sin suficientes recursos para atender sus principales necesidades, lo que ha dado lugar a situaciones de vulnerabilidad y precariedad.⁶²

Ahora bien, según la Ley de Admisión de las Antillas Neerlandesas de 2010 (WTU-BES) la política migratoria debe ser restrictiva, aunque sorprende el hecho de que durante esta investigación no se han encontrado reportes oficiales actualizados sobre los resultados de la aplicación de dicha ley o la situación de las personas migrantes venezolanas en esta isla, hecho que impide presentar un panorama claro acerca de sus condiciones.

Así, las acciones de Bonaire implican la violación del principio número 3 Acceso a la justicia del Global Migration Group, ya que se dificulta a las personas migrantes venezolanas el disfrute de su derecho a aplicar a un proceso de asilo para residir legalmente en la isla.

Del mismo modo, Bonaire suscribe el Memorándum de Entendimiento,⁶³ el cual delinea las directrices para la colaboración entre las islas ABC en cuanto a la trata y el tráfico de personas. Sin embargo, estos esfuerzos parecen escasos frente a la magnitud del problema, ya que no se han iniciado investigaciones ni enjuiciamientos a las y los involucrados en los casos de trata detectados en Bonaire y tampoco se han impulsado iniciativas de concien-

⁶⁰ Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, *Trafficking in Persons Report. June 2021* (Estados Unidos: Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, 2021), 416, <https://tinyurl.com/539k2fxt> (Fecha de consulta: 12 de mayo de 2022).

⁶¹ Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, *Trafficking in Persons Report. June 2021*, 416.

⁶² Jurre van Marwijk, "Stuck in a Caribbean deadlock. The entrapment of Venezuelans refugees in the Kingdom of the Netherlands" (tesis de maestría, Radboud University Nijmegen, 2019), 11, <https://tinyurl.com/32vernxx> (Fecha de consulta: 16 de enero de 2022).

⁶³ Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Países Bajos, Adición. Información proporcionada por el Gobierno de los Países Bajos sobre el seguimiento de las observaciones finales del Comité (CEDAW/C/NLD/CO/5), CEDAW/C/NLD/CO/5/Add.1.

tización sobre el problema en la población local. Solamente en enero de 2012 se dio lugar a dos días de entrenamiento antitrata para las y los oficiales, esto de la mano de personas expertas en el tema, además de que se creó una línea de atención que está disponible las 24 horas para denunciar casos de trata.⁶⁴

v. Cumplimiento de los 20 Principios del Global Migration Group de las Naciones Unidas

1. Primacía de los derechos humanos

Las tres islas son firmantes de varias convenciones y tratados, como la European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, el Protocolo de Palermo, la Convención de Refugiados (exceptuando a Curazao) y en sus constituciones y leyes prohíben la esclavitud y penalizan la trata de personas. Sin embargo, en la práctica han omitido la protección de varios derechos fundamentales e inalienables, como el derecho al acceso a la justicia, a la protección en caso de riesgo, a aplicar el asilo, a respetar su unidad familiar, a velar por su bienestar físico y mental, entre otros.

2. No discriminación

Se identifican elementos contrarios a ese principio tras la evidencia del trato discriminatorio por parte de las autoridades migratorias y policiales hacia las personas migrantes venezolanas al momento de encontrarse detenidas, sobre todo en Curazao, donde este problema no parece ser un hecho aislado, sino un accionar sistemático que busca disuadir a las personas migrantes venezolanas de entrar al territorio.

3. Acceso a la justicia

En algunos casos se viola el debido proceso al momento de detener a personas migrantes. Esto se detectó mayormente en Aruba y Curazao, donde las personas migrantes, y más aún las víctimas de trata, no pueden acceder con facilidad a un mecanismo de protección y reparación tras un hecho que implique un daño, ello debido a la falta de documentación, lo que impide formalizar una denuncia. Además, el hecho de obstaculizar el proceso de asilo -detectado en Aruba, Bonaire y Curazao- también afecta el acceso a la justicia de las personas migrantes.

⁶⁴ Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, *Trafficking in Persons Report. 20Th Edition*.

4. Rescate y atención inmediata

Los gobiernos de las islas ABC han desplegado operativos, tanto de manera individual como conjunta, para monitorear y proteger sus fronteras marítimas de la llegada de personas provenientes de Venezuela. Aquellas que durante algún operativo logran ser captadas por las fuerzas migratorias son llevadas a tierra firme, sin embargo, otras más han fallecido en mar abierto o se encuentran en calidad de desaparecidas. Asimismo, varios informes han reportado que en el proceso de acogida y procesamiento de las personas migrantes suelen presentarse irregularidades;⁶⁵ por ejemplo, el hecho de que se les impida aplicar a una solicitud de asilo, que permanezcan en condiciones inhumanas en los centros de detención y que sufran maltratos a manos de funcionarios migratorios –sobre todo en Curazao– son muestra de una grave violación a este principio.

5. Asegurar que las medidas tomadas en las fronteras respeten los derechos humanos

Las tres islas establecen en sus constituciones que los casos de personas migrantes se tratarán según las regulaciones nacionales. Además, los Países Bajos han proporcionado a la Guardia Costera del Caribe Neerlandés material y personal para interceptar a quienes llegan irregularmente por mar, ello a pesar del alto riesgo que corren estas personas de sufrir violaciones a sus derechos humanos en tierra,⁶⁶ hecho que busca desincentivar la migración ilegal y pone en riesgo a quienes emprenden tal travesía.

6. Devolución basada en derechos humanos

Este principio es violado al omitir la inestable situación de Venezuela al momento de retornar a las personas migrantes, como se evidencia en los operativos de expulsión masiva realizados por las autoridades de Curazao.⁶⁷

7. Protección contra la violencia y explotación

Se incumple al considerar el trato a veces violento de las fuerzas del orden hacia las personas migrantes venezolanas y la imposibilidad de éstas de recibir protección contra abusos y maltratos, y ser víctimas de redes de trata de personas debido a su estatus migratorio que las coloca en una situación de vulnerabilidad. Además, considerando la falta de acceso a mecanismos de asilo o a permisos de permanencia (algo presente en las tres islas), se invisibiliza a la persona migrante ante los sistemas de protección vigentes.

⁶⁵ Amnistía Internacional, "Países Bajos: Sin seguridad todavía: Niegan protección a personas venezolanas en Curazao", 11 de octubre de 2021, <https://tinyurl.com/9atw29af> (Fecha de consulta: 16 de mayo de 2022).

⁶⁶ Amnistía Internacional, "Curazao: Las autoridades siguen negando protección a quienes huyen de la crisis de Venezuela", 11 de octubre de 2021, <https://tinyurl.com/x4csjxdv> (Fecha de consulta: 16 de noviembre de 2021).

⁶⁷ Amnistía Internacional, "Países Bajos: Sin seguridad todavía: Niegan protección a personas venezolanas en Curazao".

8. Erradicar la detención migratoria

Si bien esta situación se detectó principalmente en Curazao,⁶⁸ donde la detención de migrantes es frecuente dada la falta de acceso a mecanismos de estadía legal en las islas, se puede inferir que este comportamiento también afecta a la comunidad de personas migrantes venezolanas en los demás territorios, quienes limitan sus movimientos por el riesgo a ser deportadas.

9 y 10. Proteger la unidad familiar y Trato adecuado a las y los menores de edad

Estos principios fueron violados en los centros de detención, pues se detectó, principalmente en Curazao,⁶⁹ que personas menores de edad habían sido separadas de sus padres.

11 y 12. Trato adecuado a las mujeres y niños migrantes y Derecho a la salud

Estos principios no son respetados; por ejemplo, en Curazao se sometió a una mujer embarazada a tratos que pusieron en riesgo su estado, conllevando a la pérdida de su hijo no nacido; en tanto que en las tres islas se ha entorpecido el acceso a mecanismos de regularización de las personas migrantes venezolanas, y la falta de identificación vigente en el país impide el acceso al sistema de salud nacional.

13. Derecho a un adecuado estándar de vida

Esta violación se comprueba en todos los territorios estudiados, dada la falta de acceso de las personas migrantes a los servicios de salud, a la protección de las leyes laborales y a la justicia mediante la denuncia, esto debido a la carencia de un documento de identificación vigente en el país.

14 y 15. Derecho al trabajo y Derecho a la educación

Estos derechos son vulnerados por los gobiernos de las islas ABC al no atajar la situación de ilegalidad de algunas personas migrantes venezolanas que viven en la isla. Este factor es determinante en el aumento de los índices de trata, ya que al no poder acceder a un trabajo legal y estable, las personas son contratadas a través de esquemas precarios, lo que aumenta las probabilidades de que sean sometidas a explotación. Esto también se presenta en personas menores de edad, quienes no pueden insertarse en el sistema educativo, ya que no cuentan con la documentación que les permita formalizar una inscripción en alguna institución.

⁶⁸ Amnistía Internacional, "Detenidos y deportados: niegan protección a personas venezolanas en Curazao".

⁶⁹ Amnistía Internacional, "Detenidos y deportados: niegan protección a personas venezolanas en Curazao".

16. Derecho a la información

Es necesario subrayar la opacidad por parte de las instituciones de cada país en cuanto a la publicación y publicidad de índices de trata de personas y sobre el estatus general de las personas migrantes. A lo largo de esta investigación no se encontraron cifras actualizadas oficiales en torno a esta temática en ninguna de las islas, sólo se pudo tener un acercamiento a través de informes de organizaciones no gubernamentales o de instituciones internacionales.

17. Asegurar el adecuado monitoreo de los movimientos migratorios

La falta de datos oficiales sobre índices de trata de personas y de reportes periódicos sobre el estatus de los migrantes en las islas, aunada a la opacidad en torno al trato a las personas venezolanas (sobre todo en las islas de Aruba y Bonaire), impiden el adecuado monitoreo de estos movimientos migratorios.

18. Respeto y apoyo a las actividades de los activistas de los derechos humanos

La asistencia de las personas migrantes ha sido llevada a cabo principalmente por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Cruz Roja Internacional, instancias que han desplegado activistas para asistir a estas personas en su búsqueda de legalidad y en procurar que sus necesidades básicas estén cubiertas. Sin embargo, se ha reportado que en Curazao, para evitar un conflicto entre los intereses de los locales y los de las personas migrantes, la Cruz Roja suspendió sus operaciones de asistencia a las y los migrantes venezolanos en 2019.⁷⁰

19. Recolección de data relacionada con el estatus de los derechos humanos en los movimientos migratorios

El registro disponible al público de la situación de las personas venezolanas migrantes residentes en las islas ABC es administrado por organizaciones no gubernamentales. El primer paso para emprender acciones en cuanto a la mejora del acceso a los derechos humanos es reconocer e investigar las distintas problemáticas del contexto. La no disponibilidad de estos informes realizados por fuentes oficiales implica una omisión del problema y un fallo en la rendición de cuentas, lo cual entorpece la ejecución de planes efectivos y coordinados para contrarrestar las distintas carencias que se presentan.

⁷⁰ Van Marwijk, "Stuck in a Caribbean deadlock. The entrapment of Venezuelans refugees in the Kingdom of the Netherlands", 35.

20. Promover políticas migratorias basadas en género y en el respeto a los derechos humanos

Se evidencia el incumplimiento de este principio en Curazao, donde la estrategia de expulsión activa –que fue implementada debido a la incapacidad de la isla para atender la gran cantidad de migrantes– ha probado no ser adecuada para salvaguardar el bienestar de las venezolanas y los venezolanos durante los procesos de detención y devolución. Sin embargo, a lo largo de esta investigación se detectaron carencias también en Aruba y Bonaire, donde la falta de acceso a mecanismos de regularización pone en riesgo el disfrute de las personas migrantes venezolanas de sus derechos inalienables.

VI. Conclusiones

Debido a su proximidad con Venezuela, las islas de las Antillas Holandesas son un destino frecuente para las personas migrantes venezolanas. Tal condición ha provocado una migración masiva para la cual sus estructuras sanitarias, educativas o laborales no están concebidas. En consecuencia, las medidas tomadas por estos gobiernos han tendido más hacia la deportación que hacia la acogida.

Sin embargo, esto no ha detenido la llegada de personas por vías no legales y ha provocado que miles de personas venezolanas se encuentren residiendo bajo la jurisdicción de un Estado que no puede brindarles la adecuada atención o protección frente a los abusos de las autoridades migratorias o de particulares dentro del territorio. Tal desprotección contribuye a explicar los importantes índices de trata de personas que afectan a esta población vulnerable.

Como se ha comprobado durante la elaboración de esta investigación, la falta de atención adecuada deviene en la proliferación de problemáticas como la trata de personas; un delito que no sólo afecta a las personas venezolanas –aunque es claro que son las principales víctimas– sino que pone en peligro también a las personas locales.

Entonces, a pesar de la falta de cifras oficiales, se ha observado que existen las condiciones necesarias para el desarrollo de esquemas de trata en las islas de Aruba, Bonaire y Curazao. Adicionalmente, se han documentado varios casos de trata en las islas que han involucrado a miembros de la población venezolana como principales víctimas. El patrón más evidente en tales casos es la incapacidad de la víctima para acceder a las autoridades competentes, ello ante el temor de la deportación, la discriminación y los abusos de los funcionarios migratorios de las islas, hecho que demuestra una situación de vulnerabilidad exacerbada. Vivir ilegalmente en las islas ABC es ser invisible, una situación que aumenta considera-

blemente las probabilidades de ser víctima de las redes de trata que se aprovechan de tal situación.

Asimismo, es necesario destacar que, si bien los tres territorios suscriben tratados y leyes internacionales relativas al trato a personas migrantes con base en el respeto a sus derechos humanos, su implementación presenta graves limitaciones que ponen en riesgo el bienestar de quienes llegan a las islas. Lo mismo ocurre con el desarrollo en la práctica de los planes antitrata, los cuales son insuficientes para atacar la magnitud del problema y ofrecer una protección adecuada.

VII. Recomendaciones

La principal recomendación es promover legislaciones migratorias –así como su cabal aplicación–, que tengan como principio rector el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes y la atención adecuada y pertinente hacia éstas. Lo anterior permitiría generar un contexto propicio para la denuncia en caso de malos tratos o de trata de personas, con el fin de sancionar los casos presentes en los territorios de las islas ABC y de erradicar esta violación grave a los derechos humanos. Los gobiernos de estas localidades deben reconocer que ningún ser humano es ilegal y que, sin importar su condición económica, social o de origen geográfico, toda persona debe ser tratada según los principios establecidos en los ordenamientos internacionales que velan por su bienestar y por el respeto a sus derechos humanos.

Aruba

En cuanto a las recomendaciones específicas en esta isla, se insta al gobierno de Aruba a crear un mecanismo de rendición de cuentas sobre los planes para combatir la trata de personas dentro de sus fronteras. Además, debido a la llegada masiva irregular de personas venezolanas, se sugiere aumentar el alcance de estas políticas, incluyendo en ellas un enfoque hacia las problemáticas específicas de estos grupos y su situación de vulnerabilidad ante las redes de trata presentes en el país. En primer lugar, se debe fortalecer el acceso a los procesos de regularización a través del mecanismo de asilo vigente en la isla, el cual, según lo reseñado en esta investigación, presenta ciertos obstáculos en su implementación y eficacia, o crear un mecanismo paralelo de protección temporal –como los puestos en marcha en Colombia y Estados Unidos– para asegurar el acceso a las instituciones. En segundo lugar, es necesario suscitar planes especializados para identificar y atender a la población venezolana que vive en Aruba, ya que al no haber un adecuado monitoreo de los

movimientos migratorios no es posible hacer la formulación pertinente de planes de atención y de respuesta a sus condiciones.

Curazao

Por su parte, Curazao es el país que más alarmas ha suscitado en cuanto a la atención a las personas migrantes venezolanas. Por lo tanto, se insta a las autoridades responsables a crear políticas especializadas para identificar y atender a estos grupos, dado que esta es la locación más afectada por la llegada ilegal de personas venezolanas. Del mismo modo, es impostergable revisar las prácticas y el accionar de las y los funcionarios migratorios, ya que reiteradamente cometen violaciones contra los derechos humanos de las y los migrantes provenientes de Venezuela. Asimismo, es determinante evaluar su política de detención y devolución de personas migrantes, pues en este estudio se ha comprobado que su aplicación en la actualidad sólo invisibiliza a estas personas en situación de vulnerabilidad y aumenta las probabilidades de que caigan en redes de trata. Por último, ante la cantidad de venezolanas y venezolanos en el país, se recomienda evaluar la aplicación de planes de regularización accesibles, de acuerdo con el artículo 3º del Convenio Europeo de Derechos Humanos –el cual impide la deportación si ésta representa un peligro para la persona migrante– con el fin de insertar a esta población formalmente en los sistemas de salud, educación y seguridad y así garantizar la protección mínima que como seres humanos les es debida.

Bonaire

También se recomienda a las autoridades de Bonaire publicar periódicamente datos de la llegada de migrantes a su territorio, ya que como se evidenció en la presente investigación, existe una importante opacidad alrededor de este tema. Sería pertinente publicar los informes sobre la llegada de las personas venezolanas a la isla y que éstos puedan servir como instrumento para solicitar apoyo internacional, con el fin de atender adecuadamente a esta población. Cabe señalar que al evaluar la situación de las personas migrantes de origen venezolano ésta no se pudo verificar a cabalidad debido a la falta de datos actualizados, por ello es imperativo generar planes de identificación, presentar informes públicos sobre sus condiciones y colaborar con órganos internacionales para atender sus necesidades. Por último, es necesario hacer accesibles los mecanismos de regularización para la población venezolana.

Recomendaciones generales

De manera general, se subrayan los casos de discriminación contra la población venezolana migrante en las islas ABC, que representan violaciones graves a los derechos humanos. Se recomienda a los gobiernos de las Antillas Neerlandesas revisar el actuar de las y los funcionarios de inmigración hacia esta población, ya que es inaceptable que tales abusos estén ocurriendo de forma reiterada.

A manera de recomendación también se insta a los organismos competentes de las islas de Aruba, Bonaire y Curazao a velar por la implementación eficiente de proyectos basados en la cooperación y el entendimiento, que permitan asistir a la población migrante venezolana –como el Memorándum de Entendimiento para los Países del Reino de los Países Bajos– pero direccionarlos hacia la atención de la población migrante, la venezolana específicamente. Además, se recomienda la revisión de la implementación de los planes que buscan combatir los crecientes índices de trata de personas en las islas, pues si bien su diseño parece promisorio, aquellas poblaciones vulnerables siguen estando en riesgo de ser víctimas de este fenómeno.

VIII. Fuentes de consulta

Bibliografía

- Advisory Committee on Migration Affairs. *The Kingdom of the Netherlands and the International Protection of (Asylum) Migrants. Allocation of Responsibilities and Opportunities for Cooperation*. La Haya: ACVZ, 2019. <https://bit.ly/3t8YaB9> (Fecha de consulta: 16 de mayo de 2022).
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Global Migration Group. *Principles and Guidelines Supported by Practical Guidance, on the Human Rights Protection of Migrants in Vulnerable Situations*. Suiza: OACNUDH. <https://tinyurl.com/yfuk5zh2> (Fecha de consulta: 14 de mayo de 2022).
- Cone, Devon, and Melanie Teff. *En busca de seguridad: hacer frente a la explotación sexual de mujeres y niñas venezolanas*. Washington, D. C.: Refugees International, 2019. <https://tinyurl.com/5b9d8dwn> (Fecha de consulta: 18 de mayo de 2022).
- Departamento de Estado de los Estados Unidos de América. *Trafficking in Persons Report: June 2019*. Estados Unidos: Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, 2019. <https://tinyurl.com/29rbpur5> (Fecha de consulta: 12 de mayo de 2022).

- _____. *Trafficking in Persons Report. 20Th Edition*. Estados Unidos: Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, 2020. <https://bit.ly/3mfqzSy> (Fecha de consulta: 17 de mayo de 2022).
- _____. *Trafficking in Persons Report. June 2021*. Estados Unidos: Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, 2021. <https://tinyurl.com/539k2fxt> (Fecha de consulta: 12 de mayo de 2022).
- International Organization for Migration. *Exploratory Assessment of Trafficking in the Caribbean Region: The Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica, The Netherlands Antilles, St. Lucia, Suriname and Trinidad and Tobago, Second edition*. Suiza y Estados Unidos: OIM, 2010. <https://tinyurl.com/kr9dxrw> (Fecha de consulta: 16 de mayo de 2022).
- Leghtas, Izza, y Jessica Thea. *Ocultos y asustados. Los venezolanos en situación irregular y sin protección en la isla caribeña holandesa de Curazao*. Washington, D. C.: Refugees International, 2019. <https://tinyurl.com/57xtaa89> (Fecha de consulta: 17 de mayo de 2022).
- Maduro, Leticia. *A Situational Analysis of Aruba's Response to Human Trafficking*. Suiza: IOM, 2013. <https://tinyurl.com/4558ppkz> (Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2021).
- Mesa, Lorena, y Manuel Espinel. *Movilidad Migratoria Sur Sur: condiciones sociosanitarias de mujeres migrantes en situación de prostitución en el espacio fronterizo de Colombia-Venezuela. V Dossier de Salud Internacional Sur Sur*. Buenos Aires: CLACSO, 2020. <https://tinyurl.com/2fas6y2b> (Fecha de consulta: 19 de enero de 2022).
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Los derechos humanos y la trata de personas*. Nueva York y Ginebra: OACNUDH, 2014. <https://tinyurl.com/h7jammva> (Fecha de consulta: 15 de enero de 2022).
- Organización Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Migración desde Venezuela: oportunidades para América Latina y el Caribe-Estrategia regional de integración socioeconómica*. OIT-PNUD, 2021. <https://tinyurl.com/5rbmhcum> (Fecha de consulta: 19 de enero de 2022).
- Red Agroalimentaria de Venezuela, Observatorio Venezolano de Salud y Fundación Bengoa. *Emergencia humanitaria compleja en Venezuela, Derecho a la alimentación. Reporte nacional*. Venezuela: Observatorio Venezolano de Salud, 2018. <https://tinyurl.com/dvxx5xse> (Fecha de consulta: 15 de mayo de 2022).

Legislación

- Gobierno de Aruba. Código Penal de Aruba, 2021. <https://tinyurl.com/y7b5jzc4> (fecha de consulta: 13 de mayo de 2022).

Instrumentos internacionales

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución A/RES/55/25, 15 de noviembre de 2000. <https://tinyurl.com/3x5ufny2> (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2021).

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas) en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951. <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf> (Fecha de consulta: 18 de mayo de 2022).

Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela. "Refugiados y migrantes de Venezuela", 2021. <https://tinyurl.com/x59pbrhx> (Fecha de consulta: 15 de mayo de 2022).

Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Adoptado en Nueva York el 15 de noviembre de 2000. <https://tinyurl.com/wjj5k27w> (Fecha de consulta: 16 de mayo de 2021).

Observaciones de organismos internacionales

Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Países Bajos, Adición. Información proporcionada por el Gobierno de los Países Bajos sobre el seguimiento de las observaciones finales del Comité (CEDAW/C/NLD/CO/5), CEDAW/C/NLD/CO/5/Add.1, 24 de mayo de 2012. <https://tinyurl.com/2p8zfv3b> (Fecha de consulta: 17 de mayo de 2022).

Tesis académica

Van Marwijk, Jurre. "Stuck in a Caribbean deadlock. The entrapment of Venezuelans refugees in the Kingdom of the Netherlands". Tesis de maestría. Radboud University Nijmegen, 2019. <https://tinyurl.com/32vernwx> (Fecha de consulta: 16 de enero de 2022).

Sitios web

Amnistía Internacional. "Curazao: Las autoridades siguen negando protección a quienes huyen de la crisis de Venezuela", 11 de octubre de 2021. <https://tinyurl.com/x4csjxdv> (Fecha de consulta: 16 de noviembre de 2021).

- _____. "Detenidos y deportados: niegan protección a personas venezolanas en Curazao", 9 de septiembre de 2018. <https://tinyurl.com/z6vbcmtj> (Fecha de consulta: 17 de mayo de 2021).
- _____. "Países Bajos: Sin seguridad todavía: Niegan protección a personas venezolanas en Curazao", 11 de octubre de 2021. <https://tinyurl.com/9atw29af> (Fecha de consulta: 16 de mayo de 2022).
- BBC Mundo. "Crisis de Venezuela: Aruba, Bonaire y Curazao, las islas ABC que dan a Holanda un papel clave en el desafío de Guaidó a Maduro", febrero de 2019. <https://tinyurl.com/2hzfe2by> (Fecha de consulta: 14 de mayo de 2022).
- CBS Statline. "Caribbean Netherlands; population, sex, age and nationality", 2021. <https://tinyurl.com/jsk7ebkj> (Fecha de consulta: 16 de mayo de 2022).
- Efecto Cocuyo, Cristófer García. "Cuatro días desaparecidas más de 30 personas que embarcaron de Falcón a Curazao", 11 de junio de 2019. <https://tinyurl.com/hmk4xr36> (Fecha de consulta: 20 de mayo de 2022).
- Efecto Cocuyo. "Fedecámaras afirma que 370 mil empresas han cerrado en Venezuela desde 1998", julio de 2019. <https://tinyurl.com/2he6cf95/> (Fecha de consulta: 14 de mayo de 2022).
- Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. "Pobreza". https://tinyurl.com/3ujf542s_ (Fecha de consulta: 14 de mayo de 2021).
- Grupo Interinstitucional de Coordinación contra la Trata de Personas. "¿Cuál es la diferencia entre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes?", 2016. <https://tinyurl.com/395p7399> (Fecha de consulta: 14 de mayo de 2022).
- Habri bo wowo. "Otro banda di lama". <https://tinyurl.com/e3477x28> (Fecha de consulta: 14 de mayo de 2022).
- Interpol. "Centenares de víctimas de trata de personas rescatadas en las Américas", 30 de abril de 2018. <https://tinyurl.com/yymxtc3s> (Fecha de consulta: 13 de mayo de 2022).
- Ministerie van Justitie en Veiligheid. "Aan de Voorzitter de Tweede Kamer der Staten-Generaal", 2021. <https://tinyurl.com/j4nz52uc> (Fecha de consulta: 15 de mayo de 2022).
- Observatorio Venezolano de Salud. "El sistema de salud en Venezuela", 2016. <https://tinyurl.com/44ku9df3> (Fecha de consulta: 16 de mayo de 2022).
- Organización de los Estados Americanos. "Nuevo informe advierte que el número de refugiados y migrantes venezolanos podría ascender a 7 millones en 2021", 29 de diciembre de 2020. <https://tinyurl.com/temh7axu> (Fecha de consulta: 14 de mayo de 2022).
- _____. "Tráfico de humanos en países del Caribe. Centro de atención de la OEA", 15 de marzo de 2005. <https://tinyurl.com/bdprevz> (Fecha de consulta: 13 de mayo de 2022).
- Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes. "Trafficking in Persons Caribbean RMRP. Background Notes-Trafficking in Persons", julio de 2020. <https://tinyurl.com/a4rz2nw3> (Fecha de consulta: 15 de mayo de 2022).

- _____, "RMRP 2021, Curacao", 2021. <https://tinyurl.com/mys9n526> (Fecha de consulta: 17 de mayo de 2022).
- _____, "RMRP 2021, Aruba", 2021. <https://tinyurl.com/4se6x4y6> (Fecha de consulta: 18 de mayo de 2022).
- TeleSURtv.net. "MP venezolano desarticula red dedicada a la trata de personas", 30 de julio de 2021. <https://tinyurl.com/bx47wwsh> (Fecha de consulta: 15 de mayo de 2022).
- Tal Cual. "A partir del #15Ene, venezolanos necesitan visa para entrar en Curazao, Aruba y Bonaire", 14 de enero de 2021. <https://tinyurl.com/pux5sdzh> (Fecha de consulta: 20 de mayo de 2022).
- The Borgen Project. "Human Trafficking in Couraçao", 28 de noviembre de 2021. <https://tinyurl.com/3spnmuym> (Fecha de consulta: 14 de mayo de 2022).
- Transparencia Venezuela y Observatorio de Misiones. "¿Crisis humanitaria o emergencia compleja en Venezuela?", 15 de mayo de 2017. <https://bit.ly/3zhKubcm> (Fecha de consulta: 19 de enero de 2022).
- Walk Free y Global Slavery Index. "Country Data. Venezuela´s Bolivarian Republic", 2018. <https://tinyurl.com/tjbbyw> (Fecha de consulta: 14 de mayo de 2022).

Red social

- Tweet. @MinpublicoVEN. "Tarek William Saab: En este período se han contabilizado 330 casos con 696 víctimas de este delito. Invito a todo el que conozca o sepa sobre estas mafias a denunciar; para sean perseguidas de manera implacable y sancionadas como lo establece la ley", 30 de julio de 2021, 12:41 PM. <https://tinyurl.com/rfbpcb8w> (Fecha de consulta: 15 de mayo de 2022).

Periódicos

- Correspondent, "Curaçao violates European Convention on Human Rights". En *Curaçao Chronicle*, diciembre de 2019. <https://tinyurl.com/2wxk3hc9> (Fecha de consulta: 16 de noviembre de 2021).
- Díaz, Jackelin. "Deportación en Curazao: la cacería de venezolanos en el inicio del año". *El Diario*. Secc. Mundo, 15 de enero de 2020. <https://bit.ly/3x7BXot> (Fecha de consulta: 16 de mayo de 2021).
- Valderrama, Judith. "Tráfico de Personas en alta mar: 'los delincuentes piden víctimas a la carta'". *Diario de Los Andes*, 27 de diciembre de 2020. <https://tinyurl.com/xwte2n96> (Fecha de consulta: 20 de mayo de 2022).

Registro Nacional de Quejas por Violaciones a los Derechos Humanos: una propuesta

National Registry of Complaints for Human Rights Violations: a proposal

Manuel Jorge Carreón Perea*

Instituto Nacional de Ciencias Penales.
Ciudad de México, México.
manuel.jorge.carreon.perea@gmail.com

Recibido: 13 de abril de 2022.

Aceptado: 14 de junio de 2022.

* Licenciado en Filosofía por la Universidad del Claustro de Sor Juana, maestro en Derechos Humanos y Democracia y candidato a doctor. Docente en la Universidad Panamericana campus Ciudad de México. Actualmente es consejero de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y se desempeña como director de investigación del Instituto Nacional de Ciencias Penales.

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

Resumen

El presente texto tiene como objetivo proponer la creación de un Registro Nacional de Quejas por Violaciones a los Derechos Humanos. El Registro, que debe ser de acceso público, tiene como finalidad la creación de estadísticas de las quejas que se presentan en las comisiones de derechos humanos, que sirvan a los actores gubernamentales para articular decisiones en la materia como puede ser la adopción de políticas públicas o estrategias. Si bien es cierto que las quejas no son violaciones consumadas, sirven para identificar patrones y para exponer la percepción de la ciudadanía sobre esta materia.

La importancia de este Registro responde a que actualmente no se cuenta con una base de datos o indicador, en tiempo real, de las quejas por violaciones a los derechos humanos que se presentan ante los organismos de protección a los derechos humanos, siendo imposible medir su incidencia.

Después de un análisis de las bases de datos e información de instancias gubernamentales, académicas y de asociaciones de la sociedad civil, se identificó la carencia de un registro que integre mes a mes las quejas presentadas a partir del derecho afectado y el perfil de las víctimas, motivo por el cual se propone el esquema general que debería contener la base de datos propuesta.

Palabras clave: Registro Nacional; quejas; derechos humanos; violaciones; estadística.

Abstract

The purpose of this paper is to propose the creation of a National Registry of Complaints for Human Rights Violations. Its object is to create statistics of the complaints presented to the human rights commissions, to help government authorities to articulate decisions on the matter, such as the adoption of public policies, or strategies. Although it is true that the complaints are not consummated violations, they can be helpful to identify patterns and expose the perception of citizens on this matter.

The importance of this Registry responds to the fact that there is currently no database or indicator, in real time, of the complaints of human rights violations that are presented before the human rights protection organizations, making it impossible to measure their incidence.

After an analysis of the databases and information from government, academic and civil society associations, is identified the lack of a registry that integrates month by month the complaints.

Keywords: National Register; complaints; human rights; violations; statistics.

Sumario

I. Introducción; II. Antecedentes y generalidades de los organismos de protección a los derechos humanos; III. Situación legal de las comisiones estatales de derechos humanos en las constituciones estatales; IV. ¿Cómo se miden actualmente las quejas por violaciones a los derechos humanos?; V. ¿Por qué es necesario un Registro Nacional de Quejas por Violaciones a los Derechos Humanos?; VI. Propuesta de creación de un Registro Nacional de Quejas por Violaciones a los Derechos Humanos; VII. Reflexión y conclusiones; VIII. Fuentes de consulta.

I. Introducción

La protección y salvaguarda de los derechos humanos no se logra sólo con reformas legales o decretos, éste ha sido un error que hemos venido arrastrando en México a partir de la sacralización de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, a la que algunas voces dieron la característica de *paradigmática*.¹

Más allá de las reformas existen diversas maneras de proteger y garantizar los derechos humanos en el país, tanto por parte de la sociedad civil como de la actuación de dependencias e instituciones públicas dedicadas de modo específico a esta materia.

En el plano institucional, la protección de los derechos humanos tiene dos vertientes: una de corte jurisdiccional y otra de naturaleza no jurisdiccional.² La primera de ellas consiste en todos aquellos medios jurisdiccionales contemplados en la Constitución Política de los

¹ Tal es el caso del libro de Miguel Carbonell Sánchez y Pedro Salazar Ugarte, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma* (México: UNAM, 2011).

² Luis R. González Pérez, "El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México", *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, año V, núm. 28 (julio-diciembre 2011): 102-103.

Estados Unidos Mexicanos, los cuales permiten la defensa, protección y garantía de los derechos humanos. En la actualidad encontramos cuatro en el sistema jurídico mexicano:

- i. Juicio de amparo.
- ii. Acciones de inconstitucionalidad.
- iii. Controversias constitucionales.
- iv. Juicio para la protección de los derechos políticos electorales de la ciudadanía.

Estos medios son interpuestos ante instancias jurisdiccionales de naturaleza federal, es decir, pertenecientes al Poder Judicial de la Federación, cuyo sustento legal se encuentra en la Carta Magna: artículo 105, en lo que toca a las acciones y controversias constitucionales; artículos 103 y 107, en lo que corresponde al juicio de amparo. El juicio de protección a los derechos políticos electorales de la ciudadanía encuentra su sustento en los numerales 41, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, siendo importante realizar una precisión sobre el último medio apuntado: en materia electoral, quien conoce y resuelve los juicios de protección a los derechos políticos no son las magistradas y los magistrados federales, sino el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La segunda vertiente es el sistema no jurisdiccional, que atañe a los organismos de protección a los derechos humanos y que coloquialmente se conocen como *comisiones de derechos humanos*; en nuestro país existen 33, una a nivel nacional –la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)– y una por cada estado de la federación. Su naturaleza es de carácter administrativo, lo cual significa que los procesos que sigue no se resuelven mediante una sentencia pronunciada por la autoridad juzgadora sino a través de una recomendación emitida por un órgano de protección a los derechos humanos.

Sobre estas instituciones debemos señalar dos aspectos. El primero consiste en que siguen el modelo escandinavo de *ombudsman*,³ lo cual puede ser un tanto criticable ya que en la historia del sistema jurídico mexicano existían, desde la época colonial, figuras enfocadas en la protección de los derechos de las personas, y una de ellas fue el denominado *juicio de residencia*, que incluso ha sido señalada como antecedente del juicio de amparo por José Barragán Barragán en su tesis doctoral intitulada *El juicio de residencia en el origen consti-*

³ Como apuntó Jorge Carpizo: “El *Ombudsman* es un organismo cuyo titular es un funcionario público de alto nivel, quien actúa con independencia, pero es responsable ante el Poder Legislativo, recibe quejas en contra de autoridades y funcionarios, las investiga y emite recomendaciones y periódicamente rinde un informe público sobre el cumplimiento o no de sus recomendaciones y sugerencias”. Véase en Jorge Carpizo, *Derechos humanos y ombudsman* (México: CNDH-III, 1993), p. 15.

tucional del amparo mexicano.⁴ Esta figura consistía en investigar –a manera de rendición de cuentas– las acciones de una autoridad colonial, para posteriormente dar paso a la atención de quejas de la población. Cabe señalar que el primer *residenciado* fue Hernán Cortés.

La figura de residencia no fue la única, ya que, si consideramos que la Comisión se fundó como un órgano gubernativo y político, tenemos que es igual a “todas las instituciones de defensa y protección que conoció el Derecho Indiano: todas ellas gubernativas y políticas; todas ellas acomodadas a la realidad del momento histórico; todas ellas limitadas por mandatos legales expresos”.⁵

El otro aspecto consiste en que estos organismos poseen una estructura y funcionamiento acorde a los Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección a los derechos humanos, también conocidos como Principios de París. En éstos se propone “una serie de recomendaciones sobre la competencia, atribuciones, composición, modalidades de funcionamiento y disposiciones sobre el estatuto de estos organismos”.⁶

Una de sus principales funciones –sin demérito de otras– es la recepción y atención de quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos, siendo definidas como toda aquella conducta que “afecte los derechos humanos reconocidos en la Constitución o en los Tratados Internacionales, cuando el agente sea servidor público en el ejercicio de sus funciones o atribuciones o un particular que ejerza funciones públicas”.⁷

Por otra parte, las quejas son definidas por la CNDH como “la solicitud que una persona realiza, ya sea de manera escrita, verbal o en lenguaje de señas, o incluso en sistema de escritura braille, para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos investigue la presunta violación de derechos humanos por actos u omisiones provenientes de autoridades o servidores públicos administrativos federales”.⁸

⁴ Universidad Valencia, “El juicio de residencia en el origen constitucional del amparo en México”, <https://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/56094/23636.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Fecha de consulta: 12 de abril de 2022).

⁵ José Barragán Barragán, *El laberinto de la ilegalidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos* (México: Ediciones Crisol, 1991), p. 35.

⁶ Manuel Jorge Carreón Perea, *Manual de Derechos Humanos* (México: INEPPA-UBIJUS, 2021), 147.

⁷ Ley General de Víctimas del 9 de enero de 2013 (*Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 28 de abril de 2022) artículo 6º, fracción XXI.

⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Preguntas frecuentes”, <https://www.cndh.org.mx/cndh/preguntas-frecuentes#:~:text=Investigar%20quejas%20e%20inconformidades%20que,proyectos%20de%20recomendaci%C3%B3n%20o%20acuerdos> (Fecha de consulta: 5 de abril de 2022).

Además de la obvia importancia que tienen la presentación, investigación y seguimiento de quejas para la salvaguarda de los derechos humanos en el país, existe un elemento adicional a considerar, que es la posibilidad de generar estadística sobre las quejas presentadas, el tipo de violación aludida y la autoridad que posiblemente la ocasionó.

La estadística es valiosa para poder generar diagnósticos, políticas públicas y programas gubernamentales, y atender el fenómeno de las violaciones a los derechos humanos en México. A pesar de su importancia, actualmente no existe en el país una fuente única y en tiempo real a partir de la cual sea posible conocer y consultar las quejas presentadas por presuntas violaciones a los derechos humanos. Como veremos más adelante, algunas instancias llevan a cabo una labor que podría servir para ello, pero desafortunadamente no logran condensar la totalidad de la información que se requiere y, en otros casos, esa información tiene un desfase.

Por lo anterior, el presente escrito tiene como finalidad proponer la creación de un *Registro Nacional de Quejas por Violaciones a los Derechos Humanos*, herramienta que permitiría contar con cifras estadísticas actualizadas para apoyar la toma de decisiones en la materia, elaborar programas de derechos humanos –a nivel estatal o federal– y políticas públicas para prevenir las violaciones, además de que serviría como ejercicio de rendición de cuentas de las acciones llevadas a cabo por las autoridades.

El esquema de trabajo que se presentará en este artículo es el siguiente: primero se analizará la naturaleza de los organismos de protección de los derechos humanos en México. Posteriormente se expondrá cómo se miden en la actualidad las quejas por violaciones a los derechos humanos en el país. En un tercer momento se analizará la razón por la cual se requiere la creación de dicho registro. Por último, se expondrá una propuesta para su implementación.

II. Antecedentes y generalidades de los organismos de protección a los derechos humanos

La historia de los organismos de protección a los derechos humanos en México coincide con otro fenómeno que no se puede dejar de mencionar: la transición democrática. En este sentido podemos observar que, a finales de la década de 1980, el escenario jurídico y político mexicano sufrió diferentes cambios importantes con respecto a los años previos. No fue sólo que la oposición comenzó a ocupar posiciones en los gobiernos estatales, dando

inicio al derrumbe del partido único –como apunta José Woldenberg–,⁹ sino que el hecho de tutelar los derechos políticos de las personas generó que se pusiera énfasis en el reconocimiento, la protección y el respeto de otros derechos humanos.

Para ello, en el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari se constituyó la Dirección General de Derechos Humanos, dependiente de la Secretaría de Gobernación (Segob), que es el antecedente directo de la CNDH. Esta última, en 1990, fue creada como un organismo desconcentrado¹⁰ de la Segob, pero en 1992 logró su autonomía al ser incluida en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política mexicana. Siete años más tarde, en 1999, adquiriría su actual conformación.

En palabras de la profesora-investigadora Rosa Isabel Medina Parra:

Será hasta 1989 cuando, derivado de la Secretaría de Gobernación, se funda la Dirección General de Derechos Humanos; pero para 1990 por decreto Presidencial (Carlos Salinas de Gortari), se crea formalmente la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y se adopta la figura del “Ombudsman” (Defensor del pueblo/Defensor de los Derechos Humanos), cuya personalidad jurídica y patrimonio propios se dará hasta 1992, derivando en el Sistema No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos; finalmente en la publicación de la reforma constitucional de septiembre de 1999, se constituye como institución oficial encargada de defender y promover esos derechos con plena autonomía de gestión y presupuestaria, pasando de “Comisión Nacional de Derechos Humanos” a “Comisión Nacional de los Derechos Humanos”.¹¹

Las dos reformas constitucionales referidas en el párrafo anterior no fueron las únicas, toda vez que a la fecha se han realizado un total de cuatro reformas al artículo 102, apartado B, de la Constitución federal,¹² con el fin de reconocer y fortalecer a los organismos de protección a los derechos humanos. La reforma que mayor trascendencia reviste, desde el punto de vista de la investigación, es la publicada el 28 de enero de 1992, que da lugar a la existencia de organismos estatales de protección a los derechos humanos, un proceso que

⁹ Véase José Woldenberg, *Historia mínima de la transición democrática en México* (México: COLMEX, 2018).

¹⁰ Es decir, dependía directamente de la Segob y no tenía una autonomía real, ya que ni siquiera se constituyó como organismo paraestatal o descentralizado, tal como lo es actualmente la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas o el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

¹¹ Rosa Isabel Medina Parra, “Derechos humanos en México: entre la modernidad, posmodernidad y ultramodernidad”, *Noésis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol. 29, núm. 57 (enero-junio 2020): 169-170.

¹² Siendo las siguientes: 1) 28 de enero de 1992; 2) 13 de septiembre de 1999, 3) 10 de junio de 2011 y 4) 29 de enero de 2016.

no fue inmediato, ya que paulatinamente fueron surgiendo estos organismos en cada una de las entidades federativas. En el siguiente cuadro se observan algunos casos que ejemplifican lo expresado.

Cuadro 1. Publicación de leyes de organismos de protección a derechos humanos

<i>Diario o Gaceta oficial</i>		
Entidad	Fecha	Organismo
Colima	30 de mayo de 1992	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima
Sonora	28 de octubre de 1992	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora
Puebla	18 de diciembre de 1992	Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos
Oaxaca	27 de enero de 1993	Comisión Defensora de los Derechos Humanos
Tlaxcala	24 de febrero de 1993	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala
Distrito Federal	22 de junio de 1993	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Fuente: elaboración propia con base en las publicaciones de las leyes de las comisiones.

Actualmente todas las entidades federativas cuentan con un organismo de esta naturaleza. Como puede advertirse, en la Carta Magna se emplea la denominación *organismos de protección de los derechos humanos*. Esto es importante porque no todos los estados contarán con comisiones de esta naturaleza, sino con instancias enfocadas en la protección, promoción y defensa de los derechos humanos y cuya denominación dependerá de los congresos locales. Las excepciones a la denominación de *Comisión* son las que se enlistan a continuación:

1. Guanajuato: Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato.
2. Oaxaca: Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca.
3. Querétaro: Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro.

III. Situación legal de las comisiones estatales de derechos humanos en las constituciones estatales

Hasta la fecha todos los ordenamientos fundamentales de cada entidad federativa han incorporado en su texto disposiciones que contemplan la existencia de tales organismos. Un caso a destacar es Campeche, toda vez que en el artículo 54, fracción XIX, de su Constitución, se señala como una de las atribuciones del congreso local: "Expedir la ley que regule la estructura y funcionamiento del organismo estatal de protección de los derechos

humanos, el cual tendrá autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios”.¹³

Así, el reconocimiento constitucional está aparejado a la promulgación de legislación específica que determine el funcionamiento y la organización de las diferentes comisiones. Cada entidad federativa ha emitido leyes que regulan a estos organismos, aunque con determinadas diferencias que son importantes de destacar.

Otro elemento a resaltar es que no todas las leyes que regulan la integración y las funciones de los organismos locales de protección a los derechos humanos reciben el nombre de *ley de la comisión estatal*. Algunas de ellas adoptaron el denominativo de *ley orgánica*, lo cual es relevante porque los congresos estatales diferencian entre leyes ordinarias y orgánicas. En este último caso encontramos las de Colima (Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima), Nayarit (Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit) y Sinaloa (Ley Orgánica de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos).

La totalidad de los organismos de protección a los derechos humanos tienen entre sus funciones recibir quejas e iniciar investigaciones por presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por las autoridades estatales y municipales. Asimismo, poseen la facultad de emitir recomendaciones públicas no vinculatorias.

Dichas funciones no son limitativas, pero sí las más importantes, esto debido al grado de incidencia que implican, a la posibilidad de que las víctimas sean reconocidas y accedan a la justicia, así como al carácter simbólico que poseen. Si observamos, por ejemplo, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podemos notar que el apartado dedicado a describir el trámite de quejas es uno de los puntos principales de esta legislación.

El registro de las quejas que se reciben en los organismos de protección permite medir la situación de los derechos humanos a nivel federal y en cada una de las entidades que conforman la federación. A partir de ellas es posible determinar que en los últimos 20 años hubo un incremento sustantivo en las violaciones a los derechos humanos en el país. Veamos un ejemplo:

¹³ Constitución Política del Estado de Campeche del 5, 7 y 10 de julio de 1917 (*Periódico Oficial de Campeche*, última reforma del 16 de marzo de 2021) artículo 54, fracción XIX.

De 2001 a 2010 la CNDH registró un total de 27 477 quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos, esto de acuerdo con sus informes anuales. La cifra del periodo de 2011 a 2020 ascendió a 74 588. Esto significó un incremento de 171.4% de una década a la otra.

La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) –antes del Distrito Federal–, en el periodo de 2001 a 2010 registró un total de 75 634 quejas y de 2011 a 2020 un total de 86 279, el incremento fue de 14.07%. Veamos a continuación otros casos.

Cuadro 2. Aumento de las quejas recibidas en comisiones de derechos humanos en las décadas de 2001 a 2010 y de 2011 a 2020

Organismo	2001-2010	2011-2020	Porcentaje de aumento
Comisión de Derechos Humanos de Chiapas	8 935	12 583	40.82
Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	53 131	82 320	54.93
Comisión de Derechos Humanos de Sonora	12 681	16 017	26.30

Fuente: elaboración propia con base en información de las comisiones de derechos humanos.

IV. ¿Cómo se miden actualmente las quejas por violaciones a los derechos humanos?

Censos nacionales de derechos humanos

El Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) publica cada año los resultados del Censo Nacional de Derechos Humanos Estatal, así como del Censo Nacional de Derechos Humanos Federal,¹⁴ en ambos reúne información estadística que generan los 33 organismos de protección a los derechos humanos que existen en el país. Actualmente cuenta con información del periodo de 2017 a 2021.¹⁵

Los censos concentran información sobre las quejas que se reciben, su seguimiento y canalización. Asimismo, incluyen información básica (sexo y si la persona es integrante de algún colectivo) sobre las presuntas víctimas.

¹⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Censo Nacional de Derechos Humanos Estatal 2021”, <https://www.inegi.org.mx/programas/cndhe/2021/> (Fecha de consulta: 21 de junio de 2022).

¹⁵ Aunque más adelante se desarrollará en extenso, la principal diferencia entre el censo del INEGI y la propuesta de un registro es la actualidad y certeza de los datos. Mientras que el primero se realiza a año vencido y con inconsistencias entre lo reportado con la información proporcionada por las comisiones en sus informes anuales, el segundo sería a mes vencido, logrando con ello presentar estadística casi en tiempo real.

Con respecto a la información sobre *hechos presuntamente violatorios de derechos humanos*, se contemplan un total de 23 categorías –voces– que son las siguientes: 1) derecho a la vida; 2) derecho a la integridad y seguridad personales; 3) principio de igualdad ante la ley y no discriminación; 4) derecho a la seguridad jurídica y libertad personal; 5) derechos civiles; 6) derechos políticos; 7) Derechos a un medio ambiente sano, vivienda adecuada, al agua y a la alimentación; 8) derechos laborales y a la seguridad social; 9) derecho a la protección de la salud; 10) derechos sexuales y reproductivos; 11) derecho a la educación y otros derechos culturales; 12) derechos relativos a la paz, patrimonio común de la humanidad y desarrollo; 13) derechos de las mujeres; 14) derechos de las niñas, niños y adolescentes; 15) derechos de las personas mayores; 16) derechos de las personas migrantes y sus familiares; 17) derechos de las personas con discapacidad; 18) derechos de las personas con VIH/Sida; 19) derechos de periodistas y personas defensoras de derechos humanos; 20) derechos de personas y pueblos indígenas; 21) derechos de las personas privadas de la libertad, 22) violaciones a otros derechos humanos y 23) no especificado.¹⁶

Sobre las instituciones señaladas en las quejas, el censo realiza un desglose por ámbito de actuación –federal, estatal o municipal– así como por el tipo de instancia, esto es, si se trata de alguna dependencia de la administración pública, si corresponde a los poderes Legislativo y Judicial, o a organismos constitucionales autónomos.

Este ejercicio realizado por el INEGI, en coordinación con los organismos de protección a los derechos humanos, es un trabajo importante debido a que posibilita contar con información estadística valiosa en la materia, la cual es útil para poder identificar el estado que guardan las quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos en el país. Sin embargo, es necesario decir que dicha información es insuficiente para poder generar políticas públicas y acciones concretas a causa de las siguientes razones:

- a) *Información con desfase*: El último censo disponible¹⁷ tiene como fecha de actualización el 10 de diciembre de 2021. Sin embargo, la información disponible sobre las quejas presentadas ante los organismos es de 2020, es decir, no se cuenta con información de todo 2021 ni de los tres meses que corren de 2022. Por lo anterior, no se tienen las cifras en tiempo real o actualizadas, como sí sucede con el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), que reporta

¹⁶ Información obtenida en el apartado “Tabulados” del Censo Nacional de Derechos Humanos Estatal 2021, <https://www.inegi.org.mx/programas/cndhe/2021/#Tabulados> (Fecha de consulta: 5 de mayo de 2022).

¹⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Censo Nacional de Derechos Humanos Federal y Estatal 2021” (México: INEGI, 2021), https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cndhe/2021/doc/cndhe_2021_resultados.pdf (Fecha de consulta: 5 de abril de 2022).

mensualmente el avance de carpetas de investigación iniciadas y que se actualiza mes con mes.

- b) *Información distinta a la reportada en los informes anuales:* No existe coincidencia entre lo reportado en los censos con respecto a la información contenida en los reportes anuales de los organismos. Veamos algunos ejemplos: en su informe de 2020¹⁸ la CNDH reporta un total de 11 387 expedientes de queja. En los resultados del Censo Nacional de Derechos Humanos Estatal 2021 la cifra reportada es de 11 336. Existe una diferencia de 51 expedientes.

En el mismo sentido encontramos una discrepancia con respecto al número de expedientes de queja reportados en el Informe Anual 2020¹⁹ de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (7 334) con el que aparece en el censo, cuyo total registrado es de 7 330.

En el caso de la Defensoría de Derechos Humanos del Estado de Querétaro el número de quejas contenido en el censo es de 533, que implican 29 menos de las reportadas en el informe anual 2020 del organismo (562 en total).²⁰

Estos tres ejemplos bastan para mostrar que existen inconsistencias entre lo reportado por el INEGI y lo que informan anualmente los organismos de protección a los derechos humanos a nivel nacional. Si bien no son diferencias tan acentuadas, también es cierto que no contar con la información consolidada representa una problemática en sí misma.

- c) *La información disponible sobre las víctimas no se encuentra debidamente desagregada:* Sobre este punto, es muy básico el nivel de desagregación de las personas víctimas de una posible violación a los derechos humanos. No se contempla, por ejemplo, si la persona es hablante de una lengua indígena, si tiene alguna discapacidad, o si pertenece a un grupo de atención prioritaria y cuál es.

Los censos no son la única fuente de registro que realiza el INEGI con respecto a la medición de la situación de los derechos humanos en México. Actualmente, en el marco del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica existe un Comité Técnico Especializado de Información sobre Derechos Humanos, el cual es presidido por la titular de la CNDH y

¹⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020* (México: CNDH, 2020), http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2020/IA_2020.pdf (Fecha de consulta: 21 de junio de 2022).

¹⁹ Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, *Informe Anual 2020, volumen I, Informe de actividades* (México: CDHCM, 2021), <https://cdhcm.org.mx/informe-2020/> (Fecha de consulta: 4 de mayo de 2022), 30.

²⁰ Defensoría de Derechos Humanos de Querétaro, *Informe de Actividades 2020* (México: DDHQ, 2021). <https://ddhqro.org/wp-content/uploads/2021/02/INFORME-DE-ACTIVIDADES-2020-DE-LA-DDHQ-PARA-WEB.pdf> (Fecha de consulta: 21 de junio de 2022), 39.

cuya Secretaría Técnica recae en la persona titular de la Dirección General de Estadísticas de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia. Entre las instancias que poseen un lugar como vocal en dicho Comité se encuentran la Fiscalía General de la República, la Segob, la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, entre otras.²¹

De acuerdo con el informe de labores 2021²² presentado por este Comité Especializado, se llevaron a cabo actividades como la propuesta de un proyecto Clasificador sobre hechos violatorios de derechos humanos, la cual representa un avance importante en la materia de generación estadística. Desafortunadamente la información al respecto es reducida y no se sabe cuándo y cómo operará este registro.

Informes anuales

Otro medio para conocer el número de quejas por violaciones a los derechos en México son los informes anuales que presentan los organismos constitucionales autónomos en la materia, los cuales hemos mencionado de manera muy general en el apartado anterior.

Conforme a sus propios marcos normativos, esto es, las constituciones locales y leyes orgánicas, cada uno de los organismos aludidos tienen la obligación de rendir un informe anual de las actividades que realizan. Tal informe, además de constituirse como un ejercicio de rendición de cuentas, resulta útil para conocer el *status* y número de las quejas por violaciones a los derechos humanos que se conocen.

Es innegable que estos informes anuales tienen un valor mayor que los censos que genera el INEGI, no sólo por la información desagregada que presentan en diversas materias, sino porque se realizan con el propósito de comunicarlo a la población, es decir, son de un acceso más ágil y democrático.

²¹ Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, "Informes Semestrales de los Comités Técnicos Especializados del SNIGSPI", <https://www.snieg.mx/comites-tecnicos-especializados-gobierno-seguridad-publica-e-imparticion-de-justicia-informes-semestrales/> (Fecha de consulta: 4 de mayo de 2022).

²² Comité Técnico Especializado de Información sobre Derechos Humanos, "Informe de actividades, Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia" (enero-diciembre 2021), https://www.snieg.mx/Documentos/Gobierno/Inf_semestral/2021/inf_cte_idh_2021.pdf (Fecha de consulta: 4 de mayo de 2022).

Al igual que sucede con los censos, son tres los problemas que se detectan en los informes: no es posible conocer en tiempo real cuántas quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos son recibidas por los organismos. En otras palabras, al ser anuales, su publicación se realiza a periodo vencido, por lo cual se tiene que aguardar un año o más para conocer el número de quejas.

El nivel de desagregación de la información de las víctimas tampoco es completo y la información estadística difiere de la reportada ante el INEGI. Esto se puede deber a las actualizaciones, es cierto, pero debería ser un punto importante a considerar.

Finalmente, al ser autónomos e independientes entre sí –incluso con respecto a la CNDH– se emiten 33 informes anuales en la república mexicana, por lo que, si alguna persona desea conocer la información estadística de las quejas recibidas, tendría que hacer una búsqueda individual en cada uno de ellos.

Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos

La CNDH cuenta con el denominado Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos, el cual contiene información estadística de 2014 a 2022. Cuenta con indicadores por autoridad y entidad federativa, geográficos, por sector, por programa y por seguimiento de conciliaciones y recomendaciones. Su misión consiste en:

Ser un instrumento útil que contribuya a detectar la repetición de quejas presentadas en contra de autoridades federales y su localización, en especial las violaciones a los derechos humanos de mayor impacto, con el propósito de contar con los elementos que nos permitan identificar tendencias, zonas o situaciones de riesgo y promover acciones de prevención, disuasión o mitigación de los mismos vislumbrando posibles escenarios de violación a derechos humanos en todo el territorio nacional, en apoyo a las funciones de las Unidades Responsables de la Comisión Nacional.²³

De esta forma, la base de datos incluye información sobre las principales autoridades señaladas en los expedientes de quejas que registra la CNDH, así como la entidad federativa en la cual se presentaron los hechos.

²³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Sistema Nacional de Alerta de Violación a Derechos Humanos. Metodología y Desarrollo”, <https://appweb2.cndh.org.mx/SNA/inicio.asp> (Fecha de consulta: 21 de junio de 2022).

Además, desglosa datos sobre el sector público que mayor incidencia de quejas registra. Por ejemplo, para el primer bimestre de 2022 se reporta que el sector salud es el que más quejas ha obtenido con un total de 666. Le sigue el sector seguridad con 167 y el sector energía ocupa la tercera posición con 84.²⁴

El Sistema Nacional constituye una herramienta valiosa en la medición de las quejas por violación a los derechos humanos que se presentan ante la CNDH. Sin embargo, como se establece en su misión, carece de competencia estatal y no reúne la totalidad de la información que generan los otros 32 organismos estatales de protección a los derechos humanos.

Academia, sociedad civil y otros actores

Existen investigaciones académicas y reportes de seguimiento a la situación de los derechos fundamentales en el país. Destacan por ejemplo los informes que rinden organizaciones como Human Rights Watch sobre la situación de los derechos humanos en México de manera general o por tema, sin contar con datos estadísticos relevantes. Su enfoque es más cualitativo y mediático.

La página web de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) cuenta con una sección estadística por país en la que se registran, entre otros datos, las peticiones recibidas por el organismo de 2006 a 2020.²⁵ El recuento de nuestro país es el siguiente:

Cuadro 3. Peticiones recibidas por la CIDH de casos en México, 2006-2020

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
193	215	168	232	267	273	431	660	500	849	847	819	913	695	540

Fuente: elaboración propia con información de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Estadísticas. Estadísticas por país”, <https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html> (Fecha de consulta: 17 de mayo de 2022).

Estas 7 602 peticiones²⁶ son apenas una pequeña parte del total de quejas registradas sólo por la CNDH en el periodo 2006-2020, que asciende a 92 174. Por lo anterior, aunque es un dato valioso, no es una fuente que nos permita determinar el número real de posibles viola-

²⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Sistema Nacional de Alerta de Violación a Derechos Humanos. Metodología y Desarrollo”.

²⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Estadísticas. Estadísticas por país”, corte a diciembre de 2021, <https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html> (Fecha de consulta: 15 de abril de 2022).

²⁶ Podemos sumar a estas cifras las peticiones pendientes de estudio por parte del organismo interamericano, que de 2011 a 2020 asciende a 14 328.

ciones a derechos humanos en México, sino sólo los hechos que eventualmente pretenden acceder a la justicia interamericana.

Un ejercicio académico a destacar es la obra *Impunidad y derechos humanos. ¿Por dónde comenzar la estrategia anti-impunidad?* de Luis Daniel Vázquez Valencia. En este documento se incluye un análisis de la situación de este tipo específico de derechos y su relación con la impunidad, señalando la importancia de contar con indicadores en la materia que comprendan las obligaciones estatales, los elementos institucionales (disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad), así como los principios en la materia, tanto generales (universalidad, interdependencia e indivisibilidad) como de aplicación (progresividad, máximo uso de recursos disponibles y no regresividad) y transversales (participación, igualdad y no discriminación, género, coordinación interinstitucional y cultura de derechos humanos).²⁷

Otro estudio académico que ha tenido como propósito el documentar las quejas por violaciones a los derechos humanos es *La violación de los derechos humanos en México 2000-2018: algunas características y tendencias a la luz de las estadísticas de la CNDH*, producido por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, en el cual se asienta el total de quejas registradas por año y autoridad por parte de dicha Comisión. Cabe señalar que su análisis se limita a las autoridades federales, por lo cual no sirve para identificar las quejas a nivel estatal.

Ambas investigaciones son una fuente de información valiosa para conocer históricamente cómo han evolucionado los derechos humanos y sus violaciones en el país, pero carecen de un elemento primordial: actualidad en tiempo real.

v. ¿Por qué es necesario un Registro Nacional de Quejas por Violaciones a los Derechos Humanos?

De acuerdo con el documento *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación* de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), podemos llevar a cabo una medición de los derechos humanos a partir de dos enfoques: uno cuantitativo y otro cualitativo.²⁸ Con el primero es posible la generación de estadística.

²⁷ Luis Daniel Vázquez Valencia, *Impunidad y derechos humanos. ¿Por dónde comenzar la estrategia anti-impunidad?* (México: UNAM, 2021), 101.

²⁸ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación* (OACNUDH, 2012), p. 19.

A la división anterior le subyace una más, que en términos de OACNUDH es la siguiente:

Los indicadores de derechos humanos también pueden clasificarse en indicadores basados en hechos y basados en juicios, que corresponden a las categorías de indicadores objetivos y subjetivos en las publicaciones sobre estadísticas e indicadores del desarrollo. Esta distinción no se basa necesariamente en la consideración de que se utilicen o no métodos fiables o repetibles de acopios de datos para definir los indicadores. Más bien guarda relación, en condiciones ideales, con el contenido informativo de los indicadores de que se trata. Así, los objetos, los hechos o los sucesos que pueden, en principio, observarse o verificarse directamente.²⁹

¿Por qué es importante la medición? Porque el contar con estadísticas nos permite establecer acciones de seguimiento y vigilancia de las acciones en diferentes materias. En el caso que nos ocupa, sirven para identificar las acciones estatales en materia de derechos humanos, así como a las autoridades y los hechos presuntamente violatorios más recurrentes.³⁰

Actualmente no existe una fuente estadística en tiempo real de corte cuantitativo, basado en hechos, que nos permita conocer cuántas presuntas violaciones a los derechos humanos se cometen en el país, cuáles son las principales autoridades señaladas y los principales hechos, así como el perfil de las víctimas de este tipo de conductas.

La necesidad surge de la carencia, es decir, toda vez que no se cuenta en la actualidad con un sistema o registro que integre la información correspondiente a las quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos de los 33 organismos públicos de protección a los derechos humanos, es indispensable contar con un registro abierto al público que sirva para conocer cuál es la evolución histórica y en tiempo real de los hechos contrarios a los derechos que se presentan en México, incluyendo información general sobre el perfil de las víctimas.

Lo anterior facilitaría medir el impacto de políticas públicas en la materia, y serviría además como un instrumento para la rendición de cuentas de las autoridades y dependencias que históricamente han sido señaladas como vulneradoras de derechos humanos.

²⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*, p. 20.

³⁰ Sobre el particular, se sugiere la revisión del escrito que aborda el comportamiento de las quejas por violaciones de derechos humanos a nivel estatal y federal durante el periodo de 2001 a 2020. Véase Manuel Jorge Carreón Perea, *¿Quiénes violan derechos humanos?* (México: INEPPA-Pensamiento Jurídico, 2022).

VI. Propuesta de creación de un Registro Nacional de Quejas por Violaciones a los Derechos Humanos

Un Registro como el que se propone puede ser viable si considera que existen actualmente bases de datos que cumplen una función similar. Tomemos como ejemplo el trabajo realizado por el SESNSP con respecto a la incidencia delictiva y que condensa la información proporcionada por las procuradurías y fiscalías generales de Justicia del país sobre la ocurrencia de delitos registrados en carpetas de investigación.³¹

Las bases de datos con las que se mide la incidencia delictiva son las siguientes: 1) delitos del fuero común; 2) delitos del fuero federal, 3) víctimas y unidades robadas y 4) información sobre violencia contra las mujeres. Se integran por información desglosada por tipo de delito, mes y entidad federativa. El periodo que comprende es de 2015 a la fecha, actualizándose mes con mes a partir del día 20, es decir, el 20 de enero se carga la información de todo el mes de diciembre.

Esta información resulta de utilidad para identificar algunos factores criminológicos sobre el aumento o descenso de la criminalidad, así como para conocer en qué meses ésta tiene mayor prevalencia. Veamos un ejemplo.

Si revisamos las cifras reportadas en la incidencia delictiva del SESNSP, encontramos que, en los últimos siete años, son tres meses los que concentran el mayor número de delitos, siendo los que se exponen a continuación:

Cuadro 4. Número de delitos de acuerdo con datos del SESNSP, 2015-2021

Año	Mes	Núm. de delitos	Total de delitos en el año
2015	Octubre	145 745	1 657 804
2016	Mayo	154 217	1 761 830
2017	Octubre	174 029	1 939 497
2018	Mayo	177 368	1 989 931
2019	Mayo	185 802	2 071 164
2020	Marzo	171 386	1 841 188
2021	Marzo	183 113	2 044 132

Fuente: elaboración propia con base en Gobierno de México, "Incidencia delictiva".

³¹ Gobierno de México, "Incidencia delictiva", <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-299891?state=published> (Fecha de consulta: 24 de junio de 2022).

También lo podemos observar por tipo de delito:

Cuadro 5. Tipo de delitos de acuerdo con datos del SESNSP, 2015-2021

Año	Robo a casa-habitación	Extorsión	Robo en transporte público colectivo	Robo a transeúnte en vía pública
2015	Agosto	Febrero y abril	Enero	Septiembre
2016	Octubre	Octubre	Octubre	Diciembre
2017	Agosto	Enero	Octubre	Junio
2018	Enero	Agosto	Octubre	Mayo
2019	Agosto	Agosto	Enero	Enero
2020	Enero	Febrero	Enero	Enero
2021	Marzo	Agosto	Julio	Diciembre

Fuente: elaboración propia con base en Gobierno de México, "Incidencia delictiva".

Los rubros anteriores nos arrojan ciertos datos que vale la pena analizar. En primer lugar, históricamente los meses en los cuales se concentra en mayor medida el robo a casa-habitación han sido agosto y enero, que son en los que se presentan gastos debido al inicio del periodo escolar y posterior a las fiestas decembrinas. En este periodo también se maximizan los delitos de robo en transporte y vía pública.

Aunque los análisis aquí expuestos son sencillos, representan una muestra de cómo puede utilizarse la estadística con datos en tiempo real para que las instancias respectivas puedan generar acciones para atender la problemática criminal; por ejemplo, medidas de prevención dirigidas a la población en general sobre la mayor incidencia de delitos en cierta temporalidad o establecer programas de atención a delitos específicos.

Ante la ausencia de una metodología unificada, la carencia de un registro en tiempo real y la inexistencia de bases de datos en la materia, se propone la creación de un *Registro Nacional de Quejas por Violaciones a los Derechos Humanos* que sea alimentado -llenado- con la información que mensualmente remitan los organismos de protección a los derechos humanos con el número de presuntas violaciones a los derechos humanos, a efecto de que puedan plantearse estrategias integrales y de materialización inmediata.

El Registro podría partir de los siguientes puntos:

1. La instancia receptora y responsable del funcionamiento del Registro debe ser la CNDH debido a que: 1) actualmente cuenta con el Sistema Nacional que antes he-

mos mencionado y que se robustecería con la información proporcionada por los organismos estatales y 2) el presupuesto que se le asigna es casi del doble de las instancias estatales, por lo cual tendría la posibilidad de redirigir parte de los recursos asignados a la creación y mantenimiento del Registro.

2. Todos los organismos estatales deben proporcionar la información respectiva a la instancia concentradora -CNDH- para poner en marcha el *Registro*. Los datos tendrían que enviarse en los tres o cinco primeros días hábiles del mes para ser integrados por parte de Comisión Nacional. La veracidad de la información compete a los organismos que la emiten.
3. Los datos que albergaría el registro son: clasificación por tipo de derecho violado, grupo etario al que pertenece la presunta víctima, género (masculino, femenino, no binario), tipo de autoridad por nivel (federal, estatal o municipal) y por dependencia o sector de pertenencia, si la víctima pertenece a una comunidad indígena o grupo de atención prioritaria. Todo ello desagregado por entidad federativa.

En este orden de ideas, resultaría necesaria una reforma constitucional al artículo 102, apartado B, de la Constitución Política federal para que se torne como una obligación de los organismos el proveer de la información necesaria para su funcionamiento. Así, también se generaría el compromiso para la Cámara de Diputados de otorgar los recursos específicos para la creación, puesta en marcha y mantenimiento del multicitado Registro a partir de una partida presupuestal etiquetada. A continuación se presenta una propuesta de redacción y reforma:

Cuadro 6. Propuesta de reforma al artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Redacción actual	Propuesta de reforma
<p>B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.</p>	<p>B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.</p>

Cuadro 6. Propuesta de reforma al artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*continuación*)

Redacción actual	Propuesta de reforma
<p>Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.</p> <p>Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.</p> <p>El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.</p> <p>[...]</p>	<p>Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.</p> <p>Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.</p> <p>El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Será responsable del mantenimiento y funcionamiento del Registro Nacional de Quejas por Violaciones a los Derechos humanos que se conformará con la información que provean los organismos estatales conforme a la normatividad correspondiente.</p> <p>[...]</p>

VII. Reflexión y conclusiones

La estadística en temas gubernamentales es indispensable para generar indicadores y acciones concretas y sirve de base para contar con los denominados *datos duros* que muchas veces se exigen para implementar políticas públicas.

Considero que el Registro Nacional de Quejas por Violaciones a los Derechos Humanos que aquí se propone busca contribuir a mejorar las acciones públicas en materia de dere-

chos humanos y la rendición de cuentas de las autoridades del Estado mexicano, toda vez que el hecho de conocer cuáles son las principales autoridades que presuntamente cometen violaciones a los derechos humanos puede propiciar que modifiquen su actuación.

Derivado de lo expuesto, algunas de las conclusiones a las que podemos llegar son las siguientes:

Primera: En México no existe un Registro Nacional único que concentre la estadística, basada en hechos, sobre las quejas por violaciones que reciben los organismos de protección a los derechos humanos, lo cual se debe, a mi juicio, en la forma en cómo se diseñó la división entre los organismos aludidos.

Un Registro de este tipo, que contenga información en tiempo real y desglosada por mes, permitirá conocer el comportamiento de las quejas y la percepción ciudadana sobre la actuación de las autoridades en determinados meses. Podemos intuir, por ejemplo, que los derechos de los migrantes se ven vulnerados durante todo el año, pero en los meses de diciembre y enero, cuando se activan operativos para el retorno de connacionales para celebrar las fiestas decembrinas puede presentarse un aumento. El contar con ese dato sería fundamental para establecer acciones de mejora por parte de las instancias administrativas en materia migratoria.

Segunda: Ante la falta del Registro, es necesario implementar una base de datos como el que se propone en este artículo dado que con él se cubriría el vacío que deja la inexistencia de aquel. Esta es sólo una propuesta que necesariamente debe fortalecerse a partir del diálogo que se presenta en el ámbito académico y público.

Tercera: Elevar a rango constitucional el Registro tiene un objetivo concreto: obligar a la cámara baja a otorgar recursos para su funcionamiento ya que, de no preverse en la norma constitucional, podría ser desestimado por parte de las instancias responsables de suministrar la información y condensarla.

VIII. Fuentes de consulta

Bibliografía

Barragán Barragán, José. *El laberinto de la ilegalidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*. México: Ediciones Crisol, 1991.

- Carbonell Sánchez, Miguel, y Pedro Salazar Ugarte. *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. México: UNAM, 2011.
- Carreón Perea, Manuel Jorge. *Manual de Derechos Humanos*. México: INEPPA-UBIJUS, 2021.
- _____. *¿Quiénes violan derechos humanos?* México: INEPPA-Pensamiento Jurídico, 2022.
- Carpizo, Jorge. *Derechos humanos y ombudsman*. México: CNDH-III, 1993.
- Coste, Jacques. *Derechos humanos y política en México. La reforma constitucional de 2011 en perspectiva histórica*. México: Instituto Mora/Tirant Lo Blanch, 2022.
- Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. *Informe Anual 2020. Resumen Ejecutivo*. México: CDHCM, 2021. https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2021/06/Informe-anual-2020_Resumen-ejecutivo.pdf (Fecha de consulta: 21 de junio de 2022).
- _____. *Informe Anual 2020, volumen I, Informe de actividades*. México: CDHCM, 2021. <https://cdhcm.org.mx/informe-2020/> (Fecha de consulta: 4 de mayo de 2022).
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020*. México: CNDH, 2020. http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2020/IA_2020.pdf (Fecha de consulta: 21 de junio de 2022).
- Comité Técnico Especializado de Información sobre Derechos Humanos. "Informe de actividades, Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia" (enero-diciembre 2021). https://www.snieg.mx/Documentos/Gobierno/Inf_semestral/2021/inf_cte_idh_2021.pdf (Fecha de consulta: 4 de mayo de 2022).
- Defensoría de Derechos Humanos de Querétaro. *Informe anual de actividades 2020*. México: DDHQ, 2021. <https://ddhqro.org/wp-content/uploads/2021/02/INFORME-DE-ACTIVIDADES-2020-DE-LA-DDHQ-PARA-WEB.pdf> (Fecha de consulta: 21 de junio de 2022).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. "Censo Nacional de Derechos Humanos Federal y Estatal 2021". México: INEGI, 2021. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cndhe/2021/doc/cndhe_2021_resultados.pdf (Fecha de consulta: 21 de junio de 2022).
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*. OACNUDH, 2012.
- Vázquez Valencia, Luis Daniel. *Impunidad y derechos humanos. ¿Por dónde comenzar la estrategia anti-impunidad?* México: UNAM, 2021.
- Woldenberg, José. *Historia mínima de la transición democrática en México*. México: COLMEX, 2018.

Revistas

- González Pérez, Luis Raúl. "El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México". *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, año V, núm. 28 (julio-diciembre 2011).

Medina Parra, Rosa Isabel. "Derechos humanos en México: entre la modernidad, posmodernidad y ultramodernidad". *Noésis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol. 29, núm. 57 (enero-junio 2020).

Legislación

Constitución Política del Estado de Campeche del 5, 7 y 10 de julio de 1917. *Periódico Oficial de Campeche*, última reforma del 16 de marzo de 2021.

Ley General de Víctimas del 9 de enero de 2013. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 28 de abril de 2022.

Páginas de internet

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. "Censo Nacional de Derechos Humanos Estatal 2021". <https://www.inegi.org.mx/programas/cndhe/2021/> (Fecha de consulta: 21 de junio de 2022).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "Estadísticas", corte a diciembre de 2021. <https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html> (Fecha de consulta: 15 de abril de 2022).

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. "Sistema Nacional de Alerta de Violación a Derechos Humanos. Metodología y Desarrollo". <https://appweb2.cndh.org.mx/SNA/inicio.asp> (Fecha de consulta: 21 de junio de 2022).

_____. "Preguntas frecuentes". <https://www.cndh.org.mx/cndh/preguntas-frecuentes#:~:text=Investigar%20quejas%20e%20inconformidades%20que,proyectos%20de%20recomendaci%C3%B3n%20o%20acuerdos> (Fecha de consulta: 21 de junio de 2022).

Gobierno de México. "Incidencia delictiva". <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-299891?state=published> (Fecha de consulta: 24 de junio de 2022).

Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. "Informes Semestrales de los Comités Técnicos Especializados del SNIGSPIJ". <https://www.snieg.mx/comites-tecnicos-especializados-gobierno-seguridad-publica-e-imparticion-de-justicia-informes-semestrales/> (Fecha de consulta: 4 de mayo de 2022).

Universidad Valencia. "El juicio de residencia en el origen constitucional del amparo en México". <https://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/56094/23636.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Fecha de consulta: 12 de abril de 2022).



CONVOCATORIA

Con el ánimo de contribuir al estudio, investigación y difusión en materia de derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) realiza la publicación de obras especializadas en la materia, ya sea de manera impresa o electrónica, sin perseguir fines de lucro, por lo que convoca a aquellas personas académicas, investigadoras, docentes, estudiantes, o bien, a cualquier otra interesada, a presentar artículos inéditos para su publicación en *métodhos*. Revista electrónica de investigación aplicada en derechos humanos, la cual tiene entre sus objetivos:

- Fomentar, a través de distintos mecanismos, la generación de investigaciones puntuales sobre el respeto, la garantía y el ejercicio de los derechos humanos desde una perspectiva crítica y analítica.
- Promover el estudio y la investigación de los derechos humanos, a partir de la generación de conocimiento científico que permita fortalecer el trabajo de defensa, promoción y protección de los derechos humanos.

Para la presentación de los artículos, las y los participantes se sujetarán a las siguientes

BASES

PRIMERA. "Destinatarias y/o destinatarios"

Podrán participar aquellas y aquellos profesionales, académicos e investigadores, especialistas, estudiantes, y en general cualquier persona interesada en temas asociados a la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos.

SEGUNDA. "Temas generales"

Con la finalidad de contribuir a los objetivos de la revista, se considerarán preferentemente a aquellos artículos que versen sobre temáticas que impliquen investigación aplicada en derechos humanos; por ejemplo, género, políticas públicas, discriminación, grupos en situación de vulnerabilidad, migración, medio ambiente, educación, indicadores o cualquier otro tema.

TERCERA. "Criterios de selección"

Los textos recibidos tendrán una valoración previa por parte de la Dirección Editorial, la cual seleccionará los artículos que serán sometidos al arbitraje de dos especialistas en la materia, asegurando la confidencialidad de la o el autor. Las y los dictaminados analizarán que los trabajos se apeguen a los elementos establecidos en la Política Editorial de la revista.

CUARTA. "Requisitos de presentación de artículos"

Los artículos deberán ser presentados de acuerdo con los requisitos formales establecidos en la Política Editorial de la revista *métodhos*.

QUINTA. "Presentación de artículos"

Los artículos deberán remitirse al correo electrónico: revistametodhos@cdhcm.org.mx. El correo electrónico deberá contener los elementos referidos en la Política Editorial de la revista *métodhos*.

SEXTA. "Plazo de presentación"

Los artículos se reciben todo el año. Los artículos que tengan una revisión previa favorable y reciban dos dictaminaciones positivas, formarán parte de uno de los dos próximos números.

SÉPTIMA. "Selección de artículos"

Una vez cumplidas las etapas de dictaminación referida en la Política Editorial, el Comité Editorial aprobará e integrará la lista de artículos que formarán parte de la publicación de la revista.

OCTAVA. "Propiedad intelectual"

El envío del artículo por parte de las y los autores, para su dictaminación, implica el otorgamiento de la licencia no exclusiva a favor de la CDHCM para la publicación y la difusión de la obra.

*Para visualizar la versión completa de esta Convocatoria, así como la Política Editorial de la revista electrónica *métodhos*, consulte la página web <http://revistametodhos.cdhcm.org.mx> y para mayor información comuníquese al teléfono 55 5229 5600, exts. 2207 y 2202, o escriba al correo electrónico revistametodhos@cdhcm.org.mx