



Aportación para aplicación del Examen Periódico Universal a México Preparada por Ramón Aceves Ramírez del Sindicato Mexicano de Electricistas

Septiembre 7, 2008.

La presente Aportación tiene como fin el compartir algunos elementos obtenidos de la experiencia generada en México, observadas tras la revisión del modo en que atiende el compromiso establecido en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, aprobada por la Asamblea General de la ONU, en su Resolución 41/128, del 4 de diciembre de 1986; concretamente en lo que corresponde a la creación de condiciones nacionales favorables para la realización de dicho Derecho, como se hace referencia en el Artículo 3, Párrafo 1. Tomando en consideración que la creación de condiciones debe realizarse a través de procesos de planeación y programación del quehacer gubernamental.

Conviene señalar que en cuatro de los múltiples momentos que consideramos relevantes para el Derecho al Desarrollo, en tanto vía para disponer de un orden social e internacional en el que sean plenamente efectivos los derechos y libertades proclamados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Representación del Estado Mexicano ha jugado un papel preponderante como actor dinámico en la promoción y facilitación de medidas para su cabal cumplimiento.

Son los casos de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo Social, proclamada por la Asamblea General de la ONU, en su Resolución 2542 (XXIV), del 11 de diciembre de 1969, que fue precedida por un conjunto de acciones desarrolladas desde el Ejecutivo Federal del período 1964 – 1970, consistentes en reformas administrativas orientadas a perfeccionar los ejercicios de planeación del desarrollo, sobre la base de aprovechar la experiencia adquirida e incentivar la participación de la iniciativa privada, en torno al los objetivos del desarrollo establecidos por el Estadoⁱ.

En lo que respecta a la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, que motiva este aporte, fue precedido por un proceso desarrollado desde finales de la década de los 70, principios de la de los 80, sobre la base de reformar el marco jurídico de la planeaciónⁱⁱ con el fin de satisfacer bases para la permanencia en el tiempo del compromiso de planear las acciones de gobierno, como una obligación del Estado en el ejercicio de la Rectoría del Desarrollo Nacional, que no existía, estableciendo en ese momento la obligación al Estado a planear la actividad económica nacional y regular y fomentar las actividades que demande el interés general en el marco de la libertades que otorga la Constitución; para lo cual deberá organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, cuyos objetivos serán los fines del proyecto nacional contenidos en dicha Constitución. En 1999 se amplió la visión de dicho desarrollo, a efecto de que además de ser integral fuese sustentableⁱⁱⁱ.

Y los momentos relacionados con la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, realizada en Viena, donde se aprobó la Declaración y Programa de Acción de Viena, 25 de junio de 1993; y, el Asamblea General del 8 de septiembre de 2000, en la cual fue aprobada la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. Eventos en los que por un parte se acordó la realización de esfuerzos en torno la realización de planes nacionales orientados a establecer medidas para mejorar la promoción y protección de los derechos humanos, y por la otra, a suscribir compromisos específicos en torno a 8 objetivos, con metas definidas que deberán de cumplirse al 2015, de cual destaca el Objetivo 8, relacionado con entablar una alianza mundial para el desarrollo.

Los cambios a los marcos jurídicos relativos a la planeación del desarrollo establecen la obligación de planear el desarrollo como una responsabilidad del Estado, le impone plazos de vigencia vinculados a los de la permanencia de cada Presidente (que tiene una vigencia de 6 años), nos permiten disponer de un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional cuyos fines son los establecidos en la propia Constitución, en el que deben participar los diversos sectores sociales de quienes se recogerán las aspiraciones y demandas que se incorporarán a planes y programas a los que se sujetarán obligatoriamente los de la Administración Pública Federal en principio, pero por virtud de los

artículos 2, 114, 115, 122 y 124 constitucionales, deberán ser congruentes con los planes y programas de las comunidades indígenas, los municipios y de las entidades federativas. Planes y programas que habrían de realizarse contemplando etapas de formulación, instrumentación, evaluación y control del conjunto de objetivos y actividades en ellos establecidas.

Para ello, en México formalmente debe entenderse a la participación democrática como un proceso basado en la representación que se refuerza y profundiza con el reconocimiento del valor de la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional, participación que tiene el deber y responsabilidad de promover y fomentar, y reconocer como elemento esencial el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, como condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia^{iv}.

Ahora bien, los cambios experimentados desde la década de los 1980, han sido ocasión de otros en materia económica, política y social, significados por avances en materia democrática, básicamente caracterizado por nuevas reglas electorales y un Presidente de adscripción partidaria distinta al que durante 71 años había pertenecido; y el tránsito de una economía mixta a una economía abierta, basada en los principios del Consenso de Washington, sin el establecimiento de mecanismos de compensación que evitaran agudizar problemas sociales, subordinando así el desarrollo social a la política económica, causante de las enormes desigualdades que significan hoy a México.^v

Es pertinente señalar que los cambios operados en materia económica fueron anunciados como medida para mejorar las condiciones sociales, que ha significado que México sea un dinámico promotor de la economía de libre mercado, por lo que se ha convertido en uno de los estados que más acuerdos de libre comercio y de libre flujo de inversiones ha firmado: es Estado parte de la Organización Mundial del Comercio desde su creación en 1994, y desde 1986 al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT); ha suscrito 12 tratados de libre comercio con 44 países, 6 acuerdos de complementación económica y 24 acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones, en estos últimos casos con igual número de países^{vi}. Cuyo efecto no se ha significado por mejorar las condiciones sociales, además de subordinar la política social a las condiciones establecidas en dichos acuerdos, limitando significativamente el ejercicio del derecho a la libre determinación y uso de nuestros recursos.

Pero estos cambios jurídicos en materia de planeación del desarrollo, a pesar de haberse expresado intenciones de reorientarse debidamente hacia la justicia social, dentro de ella la vigencia de los derechos humanos, aun no han sido debidamente incorporados en los principales instrumentos base de las políticas públicas: armonización legislativa y planes y programas gubernamentales; ni tampoco se han empleado plenamente las posibilidades que brinda. Otra causa que deviene en obstáculo para el ejercicio del Derecho al Desarrollo, consiste en que al privilegiarse una visión desde el Ejecutivo Federal y la priorización de la vigencia de los acuerdos comerciales, es que los contenidos de planeación se imponen desde la esfera del Ejecutivo Federal, y de ahí hacia las comunidades indígenas. Ello no implica que no se consulte, sino que los aportes recibidos de la consulta son adaptados a la visión del Ejecutivo Federal. Cuando los contenidos del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, instan a tomar las demandas sociales como marco de referencia al que tendría que sujetarse la visión del Ejecutivo Federal.

Vale mencionar que desde 1998 se han operado cambios en el modo en que el Estado Mexicano atiende sus obligaciones en materia de derechos humanos, que podría abonar a la construcción de condiciones hacia su vigencia. Empero, no ha ocurrido como un proceso inscrito en una visión de largo plazo, en la que como Estado actuara progresivamente. Más bien ha ocurrido manteniendo ciertos programas vigentes y otros sujetos a las visiones del Jefe del Ejecutivo Federal en turno.

La actual Administración, a cargo del Lic. Felipe Calderón Hinojosa, Presidente Constitucional para el período 2006 – 2012, dio inicio al proceso de planeación con la convocatoria al evento “México 2030:

Proyecto de gran visión”, realizado durante octubre y noviembre de 2006, que consistió en talleres y foros de diálogo que abordarían las distintas temáticas en torno a 5 ejes temáticos: estado de derecho y seguridad pública, economía competitiva y generadora de empleos, igualdad de oportunidades, desarrollo sostenible, democracia efectiva y política exterior responsable. Con la finalidad de tener insumos para formular el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012, dotando así de insumos que miraron tanto al plazo de gestión arriba señalado como para generar una meta al 2030, pero si que hubiese una participación lo suficientemente amplia como para gozar de legitimidad.

De este ejercicio conviene destacar que se generaron indicadores sobre diversos temas, destacando el que para las actividades económicas se utilizó como referencia a los indicadores del Foro Económico Mundial, hecho que genera la preocupación sobre lo que consideramos que revela la intención sobre el que la orientación de la economía tienda hacia la satisfacción de las expectativas de las corporaciones multilaterales, no así a la satisfacción del interés nacional ni a la vigencia del proyecto de Nación constitucionalmente establecido. Mientras que para el tema de derechos humanos, en general se ha previsto avanzar de la posición 61 a estar dentro del primer quintil, en el Índice de derechos políticos, libertades civiles, libertad de prensa y corrupción, de World Audit of Democracy and Human Rights.

En materia de derechos económicos, sociales y culturales, destacan: el incremento del ingreso per cápita, pasando de 8 mil a 29 mil dólares; creación de 900 mil empleos anuales; reducir de 18.9 millones de personas en pobreza alimentaria a cero; llevar de 8 a cero el número de entidades federativas con porcentaje superior al 10 % sobre la media nacional de pobreza patrimonial; elevar de 8.8 a 15 el número de años de escolaridad; pasar de un rezago de reforestación de 260 mil hectáreas de selvas y bosques, a cero; entre otros.

De acuerdo con el actual marco jurídico en materia de planeación, el Ejecutivo Federal debe realizar las acciones relativas al acopio de aportaciones de la sociedad, las comunidades indígenas, y de los gobiernos municipales y de las entidades federativas, para con ellos formular un borrador de Plan Nacional de Desarrollo, al que tendría que poner a disposición para observaciones del Congreso de la Unión, para que una vez incorporadas dichas observaciones, en el mes de junio del primer año de gestión debe publicarse el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente.

A solicitud de información cursada conforme a la Ley para la Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, solicitamos a la Presidencia y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público información relacionada con *“Estrategia general, actores involucrados y roles del Poder Ejecutivo Federal, eventos y calendarios de realización, forma de incorporar a [los] Poderes Legislativo y Judicial, Federal, estatales y municipales, y recursos presupuestales asignados en forma desagregada, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2012”*; las respuestas obtenidas en primera instancia por la Presidencia fueron en el sentido de que la información solicitada consistía en algo que aún no existía; mientras que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respondió no tener competencia en dicho proceso. Después de promover recursos de revisión correspondientes, debieron cambiar su posición, pero dejaron claro el mensaje de que había problemas en el conocimiento de las obligaciones del Estado en la materia^{vii}.

Más tarde se llevaron a cabo foros de consulta, se formuló y emitió el Plan Nacional de Desarrollo en tiempo y forma, se elaboraron y presentaron los correspondientes programas sectoriales y especiales, entre los que destaca el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008 – 2012^{viii}; que si bien tienen como orientación central el Desarrollo Humano Sustentable, así como la intención de asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa, base de la formulación del Programa Nacional de Derechos Humanos. Pero prevaleció la estructura y las ideas obtenidas del ejercicio México 2030.

El tema de mayor preocupación de este Plan, es el de la competitividad, que si bien compartimos la necesidad de incrementarla, de ampliar la infraestructura, de profundizar nuestra relaciones internacionales y mejorar las acciones de coordinación entre las políticas internas y las políticas externas, vemos con preocupación que entre otros aspectos se busca generar un ambiente de negocios fundada en la certeza jurídica para los inversionistas, a cambio se pretende flexibilizar derechos como el del trabajo, que significa que los trabajadores tengan la certidumbre de que el derecho al trabajo digno y remunerador estará sujeto a la incertidumbre de los vaivenes de la economía internacional, que se convertirá en un clima de auténtica injusticia social. Vale señalar que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene previsto promover una reforma laboral con ese interés y sin consultar a los trabajadores^{ix}.

Es importante destacar que han ocurrido dos cosas que podrían significar avances adicionales: la primera de ellas es que se ha adoptado el Sistema de Marco Lógico para la formulación del Plan y los programas, del que aún notamos algunos retos a superar para su debida aplicación; segunda, en materia de evaluación del desempeño del quehacer gubernamental, se están operando modificaciones que permitan realizar una medición más apropiada, empleando indicadores de resultado y adoptando un cambio de enfoque, pasando del cumplimiento de la obligación a la reflexión sobre qué se puede lograr realmente y comprometerse con ello.

Del desarrollo de este recuento y experiencias, observamos los siguientes desafíos para México:

1. Concluir el proceso de armonización legislativa, de modo tal que los derechos humanos no solo sean reconocidos como parte del marco jurídico mexicano, sino que además sean plenamente exigibles y justiciables.
2. Rescatar y adoptar, así como promover con el mismo dinamismo que el resto de los temas, al relativo al Derecho al Desarrollo, hoy plenamente vigente; poniéndose en sintonía con los esfuerzos que sobre el particular está desarrollando el Consejo de Derechos Humanos, a partir de su Resolución 4/4 del 30 de marzo del 2007, y de la Resolución 60/157 de la Asamblea General de la ONU, de fecha 16 de diciembre de 2005.
3. Modificar la forma en que se realizan los ejercicios de planeación del desarrollo, para rescatar las demandas sociales y transformarlas en realidades, ajustando las expectativas de las Corporaciones Multinacionales al interés nacional.
4. Revisar el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, a efecto de hacer los ajustes necesarios para su pleno aprovechamiento e incorporar las previsiones correspondientes contenidas en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, motivo de esta aportación, y lograr plena congruencia con los ejercicios de planeación desarrollados en las comunidades indígenas, los municipios y las entidades federativas.
5. Incorporar a la sociedad civil en las etapas de formulación, instrumentación, evaluación y control de los planes y programas de desarrollo.
6. Demostrar que las políticas en materia económica y los acuerdos de libre comercio son un instrumento viable para el cumplimiento de las obligaciones de México, en cuanto al respeto, protección, promoción y vigencia de los derechos humanos; así como tampoco son un obstáculo para el ejercicio del derecho a la libre determinación y para la libre disposición de sus recursos, y replantear la idea general que en la OMC y el Banco Mundial subsiste sobre combatir todo aquellos que éstos consideren “proteccionismos”, pues la traducción en la realidad de esta visión, se convierte en obstáculo para las acciones de cooperación internacional para la vigencia de los derechos humanos.

Con base en lo anterior, proponemos que se comprometa al Estado Mexicano a lo siguiente:

1. Atender la propuesta que las organizaciones de la sociedad civil han presentado para elevar a rango constitucional al conjunto de derechos humanos, incorporando a ésta el Derecho al Desarrollo.
2. Promover una reforma al marco jurídico sobre planeación que fortalezca al Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, incorpore eficazmente los resultados de los ejercicios de planeación de las comunidades indígenas, los municipios y las entidades federativas, promueva y fomente la participación ciudadana, y obligue a establecer mecanismos de prevención para ajustar las relaciones comerciales y sobre inversiones, a las expectativas nacionales, teniendo como piso mínimo el pleno respeto, protección, promoción y vigencia de los derechos humanos.
3. Empezar las acciones a que hubiere lugar, a efecto de fortalecer la democracia participativa, conforme las previsiones establecidas en la Carta Democrática Interamericana^x.
4. Promover en el contexto de la OMC la revaloración del cumplimiento de las obligaciones de los Estados Parte en materia de derechos humanos, motivando su incorporación en las acciones que en esta Organización se llevan a cabo. Aunado a ello, revisar instrumentos y procedimientos con los que se desarrolla la representación de México ante el exterior y se incorpora al interior, a efecto de corregir deficiencias de coordinación.
5. Tomando como base el que México es el Estado que ha suscrito prácticamente todos los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, así como ha sido uno de los actores más dinámicos en la suscripción de acuerdos o tratados internacionales en materia de comercio e inversiones, promover el que dentro de del Plan de Trabajo para evaluación de alianzas mundiales, previsto en el inciso b) de la resolución 4/4 del CDH, de fecha 30 de marzo de 2007, y en el párrafo 53 del Informe del Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo del 14 de marzo de 2007 (A(HRC/4/47), aún cuando se tiene previsto hacerlo por regiones, México sea incorporado a dicha evaluación.

ⁱ Ponencia "Evolución Histórica de los Aspectos Jurídicos de la Planeación en México", presentada por el Lic. José Manuel Villagordoa Lozano, Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el Seminario sobre los Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, organizado por la Secretaría de Programación y Presupuesto de México, publicada en el libro Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, Editorial Porrúa, México 1981, pp 1 – 31.

ⁱⁱ Reforma que contempló reformar entre otros, los artículos 25 y 26 constitucionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983, puede verse en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_102_03feb83_ima.pdf.

ⁱⁱⁱ Reforma al artículo 25 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de junio de 1999, puede verse en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_141_28jun99_ima.pdf.

^{iv} Carta Democrática Interamericana, aprobada en la primera sesión plenaria del Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, Lima, Perú, 11 de septiembre de 2001. Puede verse en: http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm.

^v El balance que se obtiene de las estrategias llevadas a cabo en México para la apertura económica, coinciden plenamente con la tesis de Joseph Stiglitz, quien señala que el problema de estas estrategias es que se basan en: primero, apostar a que la acción de la iniciativa privada, los inversionistas y las corporaciones multilaterales, como actores relevantes del desarrollo económico servirá para alcanzar las metas nacionales en materia económica, lo que no resulta del todo cierto, pues estos actores solo atienden a su particular interés; segundo, emprender acciones de reducción de Estado que si bien limitaron su participación en la economía, al mismo tiempo lo debilitaron en lugar de fortalecerlo, creando enormes dificultades para cumplir con los propósitos de su razón de ser; y tercero, en lugar de establecer mecanismos para compensar efectos negativos de los procesos de cambio, se apostó a que tal cambio generará tales beneficios que por si solos permitirían su distribución, y con ello la superación de los rezagos sociales. Véase para el efecto el número 80 de la Revista de la CEPAL, artículo "El rumbo de las reformas, Hacia una nueva agenda para América Latina", agosto de 2003.

^{vi} Material de difusión de la Secretaría de Economía de México, que puede verse en: <http://www.economia.gob.mx/?P=5100>.

^{vii} Las correspondientes resoluciones pueden verse en las Actas de las sesiones plenarios de los Comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información, realizadas los días 21 de marzo y 11 de abril de 2007, en: <http://www.ifai.gob.mx/Ciudadanos/#pleno>.

^{viii} Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de agosto de 2008. Puede verse en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5058383&fecha=29/08/2008.

^{ix} Ponencia presentada por el Dr. Álvaro Castro Estrada, Subsecretario del Trabajo, Seguridad y Previsión Social, de la STYPS, en el Seminario "Panorama Laboral 2007 - 2008", organizado y realizado por el Club de Banqueros de México, A.C., el 21 de noviembre de 2007.

^x Véase nota supra iv.