

Prefacio

Derechos humanos: México y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Los organismos creados por la comunidad internacional proclaman intenciones y elevan banderas que establecen compromisos y fijan derroteros. Así, animan el paso de esa comunidad hacia horizontes plausibles, sea para bien del mundo y de quienes lo habitamos. Es el caso de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, catálogo de atractivas promesas. Este documento asume —o reasume, mejor dicho, porque no hay nada nuevo bajo el sol— propósitos y derroteros que han figurado y siguen constando en instrumentos universales o regionales del más alto rango.

No me referiré a todos esos instrumentos, que son muy numerosos, pero recordaré algunos emitidos en nuestra región a propósito de los derechos humanos, que es la perspectiva que ahora me interesa y que debiera importar por encima de cualquier otra. ¿Acaso no sirve la sociedad internacional al mismo fin que las sociedades políticas nacionales —enfiladas en esa dirección desde el último tercio del siglo XVIII—, es decir, a la protección de los derechos básicos del ser humano?

El preámbulo de nuestra Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (“acta de nacimiento” del derecho internacional de los derechos humanos, si se me permite calificarla así, considerando su precedencia de varios meses con respecto a la Decla-

ración Universal: aquélla, del 2 de mayo, y ésta, del 10 de diciembre de 1948) asegura que las instituciones jurídicas y políticas “tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad”. Asimismo, el preámbulo de la Convención Americana de la misma especialidad, el Pacto de San José, reafirma el propósito —comprometedor, por supuesto, para todos los suscriptores de la Convención— de consolidar en América las instituciones democráticas, la libertad personal y la justicia social, fundada en el “respeto de los derechos esenciales del hombre”.

Por último —para los efectos de esta nota—, recordemos las prevenciones de la Carta Democrática Interamericana que hablan del derecho de los pueblos de América a la democracia (artículo 1o.), y advierten —sin perjuicio de la versión representativa de ésta— que la democracia “es un sistema de vida fundado en la libertad y el mejoramiento económico, social y cultural de los pueblos” (artículo 26), caracterización inequívocamente compartida —y, desde luego, precedida— por la Constitución general de la República, cuyo artículo 3o. adoptó en 1946 la fórmula redactada por Jaime Torres Bodet escuchando el parecer —relata el propio Torres Bodet— de Vicente Lombardo Toledano, para zanjar las tensiones suscitadas por el texto anterior.

Tal es el marco para la andanza que deberemos cumplir como sujetos obligados —en ejercicio de nuestra soberanía, lo digo para salir al paso de antiguas objeciones— por la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Ésta es un espejo, figura que utilicé al referirme a la pandemia que nos oprime, para que en él contemplemos, descifremos y ponderemos los trabajos y los días de las comunidades nacionales, la mexicana ante todo. Es un espejo —digo— que refleja la historia, la actualidad y el futuro, en un ejercicio veraz e inquietante para saber dónde nos encontramos, a dónde vamos y cómo transitar hacia ese destino. El ejercicio ha comenzado, con resultados variopintos.

La Agenda entraña un diagnóstico que mira con objetividad el presente, y estipula una hoja de ruta que apunta con esperanza al futuro. Debemos atenderla, como ella misma previene, para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad de todos sin comprometer los recursos que abastecerán el paso de las futuras generaciones. ¡Menudo proyecto! Pero indispensable. Veamos, pues, en dónde estamos.

Bajo el imperio de la Agenda, ciento noventa y tres países, que son el mundo entero —o casi—, quedaron vinculados por diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible con metas específicas, cuyo conjunto constituye un programa integral y multisectorial. Sus avances —y sus deficiencias— no quedan a merced del discurso, siempre diligente y engañoso, sino se sujetan a indicadores globales y nacionales que permitirán identificar en qué punto nos hallamos y con qué certeza marchamos. México no se sustrae a estos cumplimientos. Para acreditar sus intenciones y sus obras ha constituido un Consejo Nacional y una Secretaría Ejecutiva, ambos cercanos a la presidencia de la República, que ya han publicado sus objetivos y comienzan a dar cuenta de sus tareas.

Sin perjuicio de la buena voluntad que seguramente desplegaremos y de las declaraciones que indudablemente emitiremos —y que ya han iniciado—, vale la pena traer a este cuaderno de “Opiniones Técnicas” alguna reflexión, así sea muy general, sobre el viaje de México hacia el cumplimiento de los objetivos de la Agenda. Para ello me referiré, en breves enunciados, a los objetivos que figuran en la Agenda, relacionándolos con la situación que guarda México. Comienzo por destacar que sobre ésta gravitan varios factores poderosos: la herencia que recibimos, el impacto de la pandemia devastadora y la incidencia que en cada caso tienen y tendrán las políticas —así las llamaremos— adoptadas en estos años. Las cifras que ilustran sobre estos gravámenes son del dominio público. Sólo recordaré algunas. Otras son fácilmente accesibles: dan cuenta los informes oficiales, con datos duros e, incluso, con “otros datos”, y las noticias de cada día.

La Agenda pretende poner fin a la pobreza. Esta aspiración se halla a la cabeza de los objetivos. Ahora bien, lejos de avanzar en la procuración de esta meta, hemos retrocedido: las cifras de pobreza, en general, y pobreza extrema, en particular, se han incrementado, después de haber tenido un ligero descenso. Los datos del Coneval aluden a 52.4 millones de pobres. Un estudio elaborado en el marco del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo advierte que la pobreza ha aumentado y, además, se ha profundizado en la última mitad de 2020. Padecen pobreza extrema 28.3 millones de mexicanos, que no pueden satisfacer sus necesidades básicas. Suma injusticia y peligroso polvorín.

El mismo documento de Naciones Unidas propone una segunda meta indispensable: hambre cero. Nada permite suponer que estemos cerca de este objetivo justo y deseable, menos todavía si reconocemos el incremento de la pobreza extrema, naturalmente asociada a la insatisfacción alimentaria, entre otros desvalimientos. Según la FAO, en México existe un severo problema de subnutrición: la padece el 12.3% de la población; la deficiencia ha crecido aceleradamente: 7.1% a partir de 2019. No es improbable que los “otros datos” invocados con frecuencia presuman una situación diferente.

Se pretende mejorar la salud y el bienestar. Es evidente el deterioro de la salud —obra de la pandemia y de la ineficiencia mostrada para enfrentarla—, cuya consecuencia es el malestar generalizado: defunciones y enfermedades. Este problema mayúsculo, que tomó al mundo por sorpresa (y más todavía a México, donde inicialmente se pensó que el mal se hallaba confinado en China y tal vez en algunos países europeos, en los que la pandemia abrió un segundo frente), ha tenido frecuentes recrudescimientos y algunos alivios aislados. Aún carecemos de una salida general y confiable, universal y duradera de la cual asimos para reemprender el camino al futuro. Ese camino será, por fuerza, muy diferente del que supusimos.

Al 27 de marzo se habían confirmado en México más de 2,200,000 contagios y habían fallecido más de 200,000 personas. Estamos en la vanguardia de los países más afec-

tados, y a la cabeza entre los que han lamentado la incidencia de estos males en el personal de los servicios de salud que atiende a los pacientes de COVID. Se dijo que la pandemia, “domada”, tendría su clímax en mayo de 2020, y que sólo en condiciones “catastróficas” llegaríamos a lamentar 60,000 defunciones. No ha sido así. Los fallecimientos se han triplicado, y más todavía. ¿Dónde quedó la “doma”? Estas cifras pavorosas, con su caudal de consecuencias que impactan el futuro, ¿son apenas números difundidos para beneficio de los medios de comunicación, sus patrones y sus empleados, como sugirió un funcionario? En todo caso, el desastre sanitario mella, a fondo, el alcance de los objetivos propuestos por la Agenda.

Desde luego, no sólo se cierne la pandemia sobre la población dolida. También hay problemas coincidentes en el tiempo y el espacio. Uno, que no detallaré, ha sido la “reestructuración” del sector salud, muy cuestionada por los conocedores de la materia; otro es el desabasto de servicios y medicamentos (en ocasiones, el robo y la formación de un mercado negro de fármacos), que ha lastimado a un amplio sector de nuestra población, muy vulnerable. Según la AMANC, han fallecido más de 2,000 niños por cáncer; la propia organización señala que se presenta una defunción en este sector cada cuatro horas.

La Agenda reclama educación de calidad. Lejos de mejorar los niveles de la educación popular en todos los niveles, el deterioro es manifiesto: otro efecto de la pandemia, que cunde sobre una sociedad desigualitaria y unas políticas hostiles a la exigencia de calidad. La situación prevaleciente es bien sabida, sobre todo en el seno de los hogares de menores recursos, en los que se recibe e imparte educación preescolar y primaria en condiciones sumamente desfavorables. Según apreciaciones del INEGI, 740,000 jóvenes no concluyeron el ciclo escolar 2019-2020, y 1.8 millones no se inscribieron en el ciclo 2020-2021. El futuro nos pasará una enorme factura, producto de lo que se ha llamado la nueva década perdida.

El mismo documento que ahora repasamos busca la igualdad de género. Es notorio que introdujimos reformas legislativas que la propician, como lo es que persiste una cultura

opresora denunciada desde todos los frentes: las mujeres y los varones que militamos con ellas. En suma: las leyes no han revertido la desigualdad de género, imperante y arrogante. Hay un gran número de mujeres que desempeñan trabajos no remunerados; existe una notable brecha en las remuneraciones que perciben los hombres y las que reciben las mujeres por un mismo trabajo; las mujeres trabajadoras deben cumplir, mucho más que los hombres, tareas dentro y fuera del hogar. Además, nuestras compañeras son víctimas de violencia de género —que a menudo se ha ocultado o negado desde tribunas oficiales—; sobre esto, el INEGI revela que en 2019 fueron violentadas, de alguna manera entre las varias que asume la violencia contra ellas, 30.7 millones de mujeres. Obviamente, distamos mucho de alcanzar las metas de la Agenda, e incluso las exigencias de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará, y apenas alentamos, como mecanismo de adopción “voluntaria”, la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación.

La Agenda reclama agua limpia y saneamiento. La Constitución recoge el derecho de toda persona “al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible” (artículo 4o., párrafo sexto). Sin embargo, nuestras carencias en este rubro son manifiestas. Según el INEGI, una de cada tres familias no recibe agua potable diariamente; en 2018, la cobertura de agua en viviendas fue del 53.6%. Hay deficiencias técnicas y comerciales en el servicio, así como en el saneamiento de aguas residuales, y calidad inadecuada del abastecimiento.

La Agenda pide energía asequible y no contaminante. Las fuentes regulares de esta energía son la solar, la eólica y la termal. Desde 2011, más del 20% de la energía mundial se genera por fuentes renovables. La meta prevé que esta participación aumente considerablemente en 2030. Sin embargo, las políticas adoptadas en este orden van justamente en sentido inverso: opción por las fuentes contaminantes y desaliento de las alternativas limpias. La discusión de este tema, indispensable para fundar con racionalidad las acciones del Estado y de la sociedad, se ha descarrilado al calor de la disputa entre facciones y la polémica ideológica.

Mientras tanto, las fuentes renovables aguardan. También espera su suerte, por supuesto, la salud del medio ambiente, tema de la Agenda.

Se solicita trabajo “decente” y crecimiento económico. Recordemos los objetivos estratégicos de aquél, sustanciados por la OIT: derechos en el trabajo, oportunidades de empleo, protección social y diálogo social. En contra de esta pretensión legítima, el desplome económico nos ha privado de centenares de millares de fuentes de empleo, ha cundido la desocupación plena y han ganado terreno el sector informal de la economía o el desempleo absoluto. Obviamente, la pandemia metió su mano en este declive, pero también la metió —aun antes de que la COVID apareciera en el horizonte— una política belicosa que no ha conseguido promover fuentes de trabajo, sino desalentar inversiones y comprometer el empleo.

Se postula la reducción de las desigualdades. Morelos, un personaje muy presente en la heráldica política, habló hace dos siglos de moderar la indigencia y la opulencia. Este designio se hallaba entre los “Sentimientos de la Nación”, y ahí figura. Ambos extremos, opulencia e indigencia, están presentes al cabo de doscientos años. Aquí tenemos un manifiesto talón de Aquiles, que no se reducirá con medidas asistencialistas, aunque éstas sean indispensables para mitigar carencias insoportables y también útiles para atraer sufragios a las urnas. Además de lo que ya se dijo sobre inequidad de género, reconozcamos que la sociedad mexicana sigue siendo profundamente desigual y que esta desigualdad no cede, sino se agrava. De todo esto —y de problemas aledaños— trata la obra colectiva sobre “La desigualdad que nos espera”, coordinada por la doctora Nuria González y el autor de estas líneas, y publicada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

A cambio de la pretensión de lograr ciudades y comunidades sostenibles, observamos un creciente deterioro de la vida urbana, carencias, conflictos y violencia. No hemos construido nuestras ciudades, y ni siquiera reconstruido, conforme a los parámetros que las harían sostenibles; es decir, para minimizar la degradación ambiental con estructuras que limiten su impacto en el entorno natural y luego mejoren la calidad de vida de sus habitantes. ¿Podremos

revertir lo que se ha hecho y hacer lo que se ha omitido, a despecho del espectacular avance de un crecimiento que se dejó a merced de las ocurrencias y las conveniencias?

Este proceso milita contra otra aspiración de la Agenda: vida de ecosistemas terrestres. Nuestra Constitución proclama el derecho de “toda persona a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar” (artículo 4o., párrafo quinto). Es obvio que carecemos de una cultura ecológica que permita afianzar los nuevos derechos en materia ambiental acogidos en la ampliación de las siglas de derechos humanos de segunda generación: hoy, económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). El PNUD destaca que a partir de 2000 México ha perdido 146 millones de hectáreas de tierras cultivables; la erosión grave afecta el 40% del territorio nacional; cada año se pierden 400,000 hectáreas de bosques.

La Agenda plantea paz, justicia e instituciones sólidas. Hubo promesas enfáticas sobre seguridad y paz, en el marco de una “pacificación” anhelada y procurada. En la víspera de este bienio “transformador” se emitió un “Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024”, que reconoció la dimensión de los errores y las carencias (la seguridad se halla en ruinas y el país se ha convertido en un panteón, señaló explícitamente ese Plan) y ofreció correcciones pertinentes. En contraste con este desiderátum, fincado en aquel diagnóstico sombrío, actualmente la inseguridad campea y la criminalidad domina: no sólo la delincuencia organizada, sino también la tradicional, ordinaria, que no cede y se multiplica. Las medidas adoptadas para alcanzar paz y justicia no han dado los resultados apetecidos.

Según el INEGI, en una década aumentó notoriamente la cifra de delitos por 100,000 habitantes: de 30,535 en 2010 a 37,809 en 2018, incremento que ciertamente tiene raíces profundas que es preciso identificar y atacar con eficacia. En 2020 repuntaron los homicidios dolosos. El “Reporte MX: La Guerra en Números” señala que del 1o. de diciembre de 2018 al 23 de marzo de 2021 ocurrieron 78,858 homicidios dolosos. Hemos ido mucho más allá de los registros precedentes. Las frustraciones y los retrocesos son manifiestos. Para una

comunidad a la que se pretende liberar del temor —otro anhelo de la sociedad mundial—, es conmovedora la percepción de inseguridad: 78.9% en 2019, menciona el INEGI; en marzo de 2020, 80.8% en el empleo de cajeros y 73.5% en el transporte público, donde han ocurrido asaltos de los que la prensa proporciona puntual noticia. No sobra traer aquí las referencias contenidas en los indicadores del World Justice Project: en 2020, México descendió tres puntos en el recuento mundial; ocupa el lugar 104 entre 128 países abarcados.

En cuanto a las instituciones sólidas, somos testigos —y de ninguna manera beneficiarios— del conflicto político, espontáneo o inducido, que arroja vulneración o menoscabo de muchas instituciones. Hay tensión derivada de la concentración del poder y el debilitamiento del sistema democrático de frenos y contrapesos. En los últimos meses cobró animación extraordinaria el asedio del Ejecutivo sobre el Poder Judicial, sumado al que aquél despliega contra los órganos constitucionales autónomos, al borde del debilitamiento, el descrédito e incluso —en algún extremo— la desaparición o la conversión en dependencias del Ejecutivo, ámbito del que salieron esos órganos para el mejor ejercicio de potestades y la asunción de responsabilidades.

En la Agenda se postula el establecimiento de alianzas para alcanzar los objetivos que aquélla pretende. Esto implicaría mucho más que una acción imperiosa del gobierno: requeriría promoción de la concordia, atracción de todos los sectores hacia tareas y metas compartidas, conciliación y renovación del pacto social. No ha marchado en ese sentido la conducción política, que exacerba los ánimos, fomenta las diferencias y genera enfrentamientos. Más que procurar alianzas en el seno de una sociedad sumamente desigual y heterogénea, procuración que sería un signo de verdadera democracia, se favorece el encono y se desdeña la participación de todos los actores sociales en la adopción de las grandes decisiones nacionales.

No es posible ir más lejos en la descripción de algunos obstáculos inmensos —grandes “piedras” en un camino de tránsito difícil, lento, complejo—, porque debemos atenernos,

más o menos, a los límites naturales establecidos para las colaboraciones al nuevo cuaderno de la serie “Opiniones Técnicas”. Sin embargo, lo dicho basta para poner en relieve el punto en el que nos hallamos y la tarea que nos espera, así como el sentido que debiera tener la tarea del Estado como animador —aunque no protagonista único— de la obra social para lograr en una década lo que no hemos podido en varios siglos. Conviene aguardar, pero también exigir en voz muy alta, el cumplimiento de esa función moral y política. Creo que es la función a la que sirve la asamblea de apreciaciones y pareceres que concurren a este desvelo compartido.

Sergio GARCÍA RAMÍREZ*

* Profesor emérito de la UNAM. Investigador emérito del Sistema Nacional de Investigadores. Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas. Antigo profesor en la Facultad de Derecho. Expresidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.