

Addendum al Informe conjunto de sociedad civil sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México enviado al Comité DESC en agosto de 2017, actualizando temas relevantes hasta febrero de 2018

Abstract: Addendum to the joint civil society report on economic, social, cultural, and environmental rights in Mexico sent to the CESCR Committee in August 2017, updating certain topics as of February 2018: In this update, we provide information on (1) the ESC rights implications of the September 2017 earthquakes and the government's response; (2) legislative proposals threatening ESC rights including the right to water in the context of non-conventional hydrocarbons exploitation, labor (trade union) rights, and protection of biodiversity; (3) ESC rights implications of the 2018 federal budget passed by the House of Representatives; and (4) ESC rights impacts of the violent displacement of approximately 1200 families in the southern state of Chiapas in December 2017.

I. TERREMOTOS Y DESCA¹

Los sismos ocurridos en México los días 7 y 19 de septiembre de 2017 afectaron mayormente a la población de 6 entidades federativas: Chiapas, Oaxaca, Morelos, Puebla, Ciudad de México, y Guerrero, aunque también afectaron al Estado de México, Tlaxcala, Hidalgo y Tabasco.² A los pocos días del primer sismo, ya se estimaba en 2.3 millones de personas afectadas tan solo en Chiapas y Oaxaca;³ las diversas réplicas aumentaron sin duda el número de afectados en general.

En este contexto observamos afectaciones a diversos derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), así como a derechos civiles y políticos de la población, tanto como impactos de estos fenómenos como a consecuencia de omisiones y acciones del Estado.⁴ En particular, deseamos llamar la atención del Comité DESC respecto a algunos hechos y valoraciones de la respuesta gubernamental en los días y meses posteriores a los sismos, recabada directamente por personas y organizaciones de la sociedad civil dando seguimiento en las zonas afectadas; esto, con la finalidad de que incluya el tema en el diálogo que sostendrá con las autoridades mexicanas durante el Examen de sus V y VI Informes Periódicos combinados respecto al cumplimiento del PIDESC en marzo de 2018 y para que formule las observaciones y recomendaciones pertinentes, toda vez que debido a estos acontecimientos el gobierno solicitó al Comité posponer el examen.

Un caso a destacar es el del edificio ubicado en la calle Bolívar #168 esquina con Chimalpopoca, colonia Obrera de la Ciudad de México, que antes del sismo del 19 de septiembre de 2017 ya presentaba daños en muros y fallas en su diseño que ponían en peligro a sus ocupantes, al igual que daños estructurales ocasionados por el sismo de 1985, por los cuales ya se había recomendado su demolición.⁵ No obstante, omisiones graves le permitieron continuar en funcionamiento con varias empresas de juguetes, ropa y cámaras de seguridad.⁶ Al colapsar el edificio en el sismo perdieron la vida 12 mujeres y tres hombres.⁷ Las exigencias de familiares y sociedad civil son: esclarecimiento de las condiciones laborales en tales empresas, resolución de cuestiones laborales, recuperación de pertenencias personales de quienes estaban en el edificio, y el pago de indemnizaciones y apoyos a las víctimas. A cinco meses de lo

¹ Información aportada por: el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Victoria OP, A.C.; Artículo 19; Hábitat para la Humanidad México; Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER); Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina para América Latina (HIC-AL); Consultoría Especializada para la Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CEJUDESC); Red de Solidaridad de la Maquila (RSM); Centro de Capacitación en Ecología y Salud para Campesinos y Defensoría del Derecho a La Salud (CCESC-DDS); Fundación Mexicana para la Planeación Familia (MEXFAM); Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD); The Hunger Project México; y las organizaciones y colectivos: CIUDADania19s, Epicentro, Nosotrxx, Verificado19s y Horizontal.

² Por estos sismos perdieron la vida 102 y 369 personas, respectivamente.

³ http://www.milenio.com/estados/afectados-chiapas-oaxaca-millones-sismo-pena-nieto-declaratoria-desastre-milenio_0_1027697248.html

⁴ Entre los derechos afectados destacan: el derecho a un nivel de vida adecuada y a la mejora continua de las condiciones de existencia, incluidos los derechos a la vivienda adecuada, a la alimentación, al agua y el saneamiento (art. 11 del PIDESC), el derecho a la salud y a un medio ambiente sano (artículo 12 del PIDESC), los derechos al trabajo y a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo (artículos 6 y 7 del PIDESC), el derecho a la no discriminación en el disfrute de los DESC (artículo 2 del PIDESC), el derecho a la protección y asistencia a la familia (artículo 10 del PIDESC), el derecho a la educación (artículos 13 y 14 del PIDESC), y los derechos culturales (artículo 15 del PIDESC), así como el derecho de acceso a la información, fundamental para el ejercicio de los demás derechos.

⁵ Lo cual consta en un Informe realizado en 2014 por la Subdirección de Estructuras y Geotecnia, obtenido como resultado de una solicitud de información hecha por medios de comunicación <http://www.chilango.com/ciudad/fabrica-en-la-obrera/>

⁶ De acuerdo al informe de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México, revisado por última vez el 6 de diciembre de 2017 en <https://m.facebook.com/notes/trabajo-cdmx/informe-bol%C3%ADvar-168/1560863567267051/>

⁷ "Radiografía laboral del edificio derrumbado en Bolívar 168", Proceso, Sara Pantoja, 5 de octubre del 2017, Reportaje especial, [en línea], Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/506392/radiografia-laboral-del-edificio-derrumbado-en-bolivar-168> Revisado por última vez el 19 de enero del 2018.

ocurrido, las autoridades no han dado a conocer avance alguno en las investigaciones para garantizar el esclarecimiento de los hechos y las responsabilidades, ni el acceso a la justicia de las víctimas.

Como lo han señalado diversos colectivos ciudadanos que se organizaron en el contexto de los sismos, es obligado señalar las fallas en las medidas precautorias para resolverlas y no volver a poner en peligro la vida de millones de personas. Esta enorme falta de previsión fue más notoria en la respuesta del gobierno de la Ciudad de México. Las reacciones fueron lentas, descoordinadas y, en muchos casos, ni siquiera podían surtir de los materiales más necesarios para los rescates.⁸

En un contexto de emergencia, la fase de respuesta inmediata es determinante para salvar vidas y mitigar los daños, y el acceso a la información juega un papel clave. Horas después del sismo del 19 de septiembre, Artículo 19 realizó encuestas *in situ* en 11 puntos de la Ciudad de México en donde los inmuebles colapsaron o sufrieron daños severos, constatando la falta de información precisa y oportuna por parte de las autoridades en las calles y zonas de desastre para los habitantes y personas damnificadas. Solamente en dos lugares había autoridades identificadas para dirigir las actividades, y en otros cuatro puntos fueron ciudadanos quienes coordinaban los esfuerzos. En cuanto a información sobre personas heridas, las listas de hospitalización generadas por Locatel no fueron acumulativas y sólo contemplaron a las personas en los centros médicos públicos sin contar a quienes fueron canalizadas a hospitales privados porque los primeros estaban saturados.⁹

También en otras entidades la respuesta inmediata de las autoridades dejó mucho que desear; por ejemplo, en comunidades afectadas por los sismos en Oaxaca, Puebla y Chiapas faltó coordinación y comunicación entre los diferentes órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) y hubo desconocimiento de las responsabilidades de las autoridades locales ante el desastre para dar respuesta efectiva, lo que llevó a la sociedad civil a suplir la ausencia de las autoridades.

Organizaciones promotoras de los derechos a la salud y la alimentación adecuada denunciaron que durante la emergencia el gobierno privilegió los intereses de las compañías productoras y distribuidoras de sucedáneos de la leche materna sobre la salud y los derechos de las mujeres y de los menores de dos años, a pesar de que la lactancia materna es el medio más importante de protección cuando el abasto de agua segura y los demás servicios colapsan debido a un desastre. Pese a la insistencia de numerosas organizaciones civiles y académicas a la Secretaría de Salud Federal que hiciera un llamado público y evitara las donaciones de biberones y sucedáneos de la leche materna a los albergues y centros de acopio y se abstuviera de solicitar o permitir donaciones por parte de las corporaciones, la Secretaría hizo caso omiso y permitió que las compañías enviaran grandes cantidades de sus productos a la población afectada y no proporcionó información sobre el uso correcto de tales productos; además, se documentaron casos de productos donados que se encontraban prontos a caducar. Una queja por estos hechos fue presentada ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

También debe señalarse el impacto sobre los derechos y de las y los trabajadoras/es. Los estados de Puebla y Morelos sufrieron daños en áreas productoras de textiles. Como lo constató la Red de Solidaridad de la Maquila, algunos trabajadores del sector maquilador perdieron sus hogares o sus casas se dañaron -varias de estas del INFONAVIT.¹⁰ Trabajadores fueron sujetos a registros mientras evacuaban fábricas; otros fueron disciplinados y/o incurrieron en pérdidas salariales si no regresaron a sus labores de inmediato, aunque estuvieran atendiendo el daño a sus hogares y familiares. Otros perdieron sus trabajos. También se les asignaron horas extras para ponerse al día con el trabajo perdido.

⁸ Tomado del documento preliminar de las organizaciones y colectivos: CIUDADania19s, Epicentro, Nosotrxs, Verificado19s y Horizontal, a ser publicado en: CIUDADania19s.org.mx

⁹ Para más información puede consultarse el informe *Información oficial: la gran ausente después del sismo*, disponible en español en: <https://articulo19.org/informe19s/>

¹⁰ El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) es una institución mexicana tripartita donde participa el sector obrero, el sector empresarial y el gobierno.

Algunas fábricas no detuvieron la producción incluso en los casos en que las paredes cayeron. Las autoridades tomaron mucho tiempo para inspeccionar las fábricas, muchas se mantuvieron activas a pesar de los riesgos y la falta de inspecciones de seguridad, y en algunos casos éstas no llegaron en absoluto. Los trabajadores subcontratados no registrados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) no han tenido acceso a atención médica. Los trabajadores están nerviosos por posibles terremotos futuros y otras emergencias después de esta experiencia, pues las fábricas no están preparadas en materia de seguridad y protección civil.

Por otra parte, según datos de la Comisión de Reconstrucción de la Ciudad de México, el 50% de las viviendas afectadas por pérdida total o daños graves al inmueble eran viviendas habitadas por personas mayores (más de 60 años). El Estado implementó un programa bajo el esquema de hipoteca inversa que tomará como garantía los derechos de propiedad de la vivienda que se perdió en el sismo, para poder costear la reconstrucción; sin embargo, el acceso no es universal ya que indicadores socioeconómicos colocan en situación de vulnerabilidad al 70% de los afectados que no se encuentran dentro de los criterios para acceder al crédito (personas mayores afectadas en demarcaciones no consideradas dentro de los parámetros de marginación). Por otro lado, la precarización de la vida de las personas mayores que no tienen acceso a pensiones (70% del 11.5% de la población mayor de 60 años) y la discriminación por edad que impide que se consideren sujetas de crédito por instituciones privadas, colocan de igual forma en situación de vulnerabilidad a personas mayores que perdieron sus viviendas.

Destacamos también que la atención e información a damnificados en comunidades indígenas fue limitada y no traducida a sus lenguas. Se constataron afectaciones en comunidades que perdieron el acceso al agua por fracturas en ramales de distribución; destacando entre los casos más graves los de las Delegaciones Xochimilco e Iztapalapa en la Ciudad de México y del municipio de Nezahualcóyotl en el Estado de México. El Sistema de distribución emergente falló. Los sistemas de empleo temporal no se activaron para todos los municipios y delegaciones afectadas, a pesar de contar con recursos asignados a los programas presupuestarios. En cuanto a derecho a la salud, persiste incertidumbre sobre la atención de mediano plazo para personas heridas, incertidumbre que es mayor para damnificados que no cuentan con seguridad social ni seguro popular.

Los sismos impactaron también el derecho a la educación. En la ciudad de México se derrumbó la Escuela Enrique Rébsamen y perdieron la vida 9 niños, 10 niñas y 7 mujeres adultas. Hay una larga lista de irregularidades que competen a diferentes autoridades pues la construcción incumplía con los requisitos de seguridad para evitar la tragedia. En cuanto a otras escuelas, el problema ya era grave antes de los sismos de 2017: con el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de la Educación Básica y Especial 2014 se supo que el 49% de los inmuebles tenía al menos un espacio con fisuras o cuarteaduras graves en techos, muros o pisos. Por su parte, la primera fase de verificación de la infraestructura posterior a los sismos en 10 entidades de la República (octubre de 2017) registró daños parciales o totales en 16 mil 136 escuelas (10 mil 797 con afectaciones menores, cinco mil 63 daños parciales y en total 276 por reconstruir) La consecuencia fue que 465 mil alumnos tendrían que ser reubicados en otras escuelas o en aulas temporales, y que se requeriría construir tres mil 896. Tan sólo en la Ciudad de México, 120 mil estudiantes serían reubicados.¹¹ Hasta el 2 de noviembre de 2017, al menos 4,677 escuelas de la Ciudad de México, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala habían perdido 30 días de clases. La situación era más grave en Chiapas y Oaxaca, pues 2,810 planteles habían permanecido cerrados por 40 días hábiles violando el derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes.¹²

¹¹ Con base en: <https://www.publimetro.com.mx/mx/noticias/2017/10/18/sep-reubicara-a-463-mil-alumnos-afectados-sismo.html>

¹² Más información disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3764/reporte_50_221117_web%20%282%29.pdf y <https://www.publimetro.com.mx/mx/noticias/2017/10/18/sep-reubicara-a-463-mil-alumnos-afectados-sismo.html>

Posteriormente, durante el proceso de reconstrucción también se han presentado varias afectaciones a los derechos humanos de las personas y comunidades afectadas. Mientras que el sismo afectó a poblaciones en algunos de los estados con mayores condiciones de pobreza y marginación del país, la respuesta gubernamental ha sido insuficiente y sin enfoque de derechos: para los apoyos gubernamentales, no hay un censo completo de las personas y hogares afectados, ni se tienen datos desagregados por sexo, edad, condición socioeconómica y etnicidad que permitan reconocer el impacto del sismo en ciertas poblaciones. Los programas públicos de reconstrucción han impuesto modos de reconstrucción específicos, sin contemplar una mirada multicultural. El Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) entregó apoyos para la compra de materiales específicos, sin tomar en cuenta tipos de construcción alternativos. Los montos provistos de \$120,000 pesos (\$6,300 dólares) para hogares con daño total y \$15,000 pesos (\$800 dólares) para hogares con daño parcial, no son suficientes para completar la reconstrucción de los hogares. Por lo tanto, las políticas de reconstrucción insuficientes no están permitiendo que las personas puedan recuperar sus hogares, viéndose afectados sus derechos a la vivienda y a un nivel de vida adecuados.

Es importante subrayar que el gobierno se ha concentrado en la reconstrucción física de viviendas, sin promover políticas que promuevan una reconstrucción integral. Aunque fueron afectadas las economías locales, no hay políticas que fomenten la recuperación de los medios de vida, particularmente de las personas afectadas en situación de pobreza extrema. Las políticas de autoconstrucción también han trasladado la responsabilidad de la reconstrucción a las personas afectadas. Los apoyos para la reconstrucción se enfocan en la entrega de materiales, sin establecer apoyos económicos para la mano de obra en la reconstrucción y afectando las actividades económicas de las personas afectadas. El trabajo de reconstrucción que tienen que realizar las familias afectadas limita el tiempo que pueden destinar al trabajo productivo y otras actividades de generación de ingresos. En el estado de Morelos, por ejemplo, las políticas de reconstrucción han sido insuficientes y se detectaron varias irregularidades en la entrega y gestión de los apoyos. Desde los primeros meses ha habido falta de información sobre los apoyos disponibles. Por otro lado, se ha presentado una clasificación errónea del tipo de daño y exclusiones en ciertos casos: el censo se llevó a cabo por casa y no por hogar, por lo tanto, familias que vivían en un terreno compartido, sólo pudieron acceder a un apoyo. Algunos hogares gravemente afectados fueron clasificados como daño parcial, en lugar de daño total. Otros hogares afectados no fueron tomados en cuenta en los censos de los programas, lo cual los excluye de los mismos.¹³

En cuanto a los recursos para la reconstrucción, se ha constatado entre la población afectada poca información clara, certera y confiable sobre los apoyos que ofreció el gobierno y sus criterios de elegibilidad (como la asesoría técnica y las tarjetas de débito con fondos para que la gente realizara por su cuenta la reconstrucción de sus viviendas); confusión y poca claridad en cuanto a los montos del apoyo, así como discrecionalidad (en algunos casos) en los procedimientos para acceder a éstos y los tiempos considerados para su aplicación. El acceso a la información para el seguimiento de los recursos públicos para la reconstrucción es escasa, incompleta, difícil de acceder y no es pública, lo cual dificulta y obstaculiza la vigilancia por parte de la sociedad civil organizada. Lo anterior es en contra de lo anunciado por instancias federales y estatales y al derecho al acceso a la información.

Cabe destacar que la Auditoría Superior de la Federación en 15 auditorías revisadas de 2003 a 2015 documentó que los distintos Fondos estatales de atención a desastres naturales que se utilizan para la reconstrucción (FONDEN), presentaron una problemática variada. Los principales problemas detectados fueron: proveedores sin capacidad de entrega, contratos liquidados y no entregados, retraso en entrega de obras de infraestructura y casas, contratación a sobreprecio y reducciones en las metas de reconstrucción. Ante estos problemas, organizaciones como México Evalúa señalan que se debería

¹³ De acuerdo con The Hunger Project y el Consejo Ciudadano para el Desarrollo Social de Morelos.

fortalecer el mecanismo de toma de decisiones para la reconstrucción y su rendición de cuentas para evitar uso discrecional e ineficiente de recursos públicos en la atención de población damnificada.

De acuerdo con el Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, en la fase de reconstrucción después de los desastres, es esencial prevenir nuevos desastres y reducir el riesgo de desastres mediante el principio de “reconstruir mejor”. Así, debe garantizarse que la vivienda tenga condiciones de habitabilidad que ofrezca a sus ocupantes protección ante las inclemencias del clima y riesgos estructurales, garantizando la seguridad física. Se ha podido constatar en comunidades de Chiapas y Oaxaca que la población está construyendo con deficiente o nula asesoría técnica. El gobierno no está supervisando la aplicación de la normatividad en construcción, tampoco se encontró evidencia de que se estén considerando los Atlas de Riesgo Municipales, en caso de existir. Otra situación detectada es el incremento en costos de materiales de construcción y de la mano de obra, esto está haciendo inasequible la vivienda para la población de bajos ingresos afectada, por lo que se corre el riesgo de dejar la vivienda inconclusa y habitarla en condiciones precarias. Asimismo, destacamos que hay miles de familias que quedaron sin folio para acceder a los recursos para la reconstrucción de sus viviendas.

A partir de un ejercicio de monitoreo social en la zona del Istmo de Tehuantepec, estado de Oaxaca, la ciudadanía istmeña refiere: falta de criterios técnicos suficientes e imprecisión de la Secretaría de Desarrollo Agrícola, Territorial y Urbano al calificar el daño de las viviendas, por lo que algunos habitantes recibieron recursos que no compensan el daño sufrido en sus viviendas; poco o nulo acceso a información pública sobre recursos para la reconstrucción; alza injustificable y desproporcionada de precios de materiales para construcción. Asimismo, los precios de materiales para construcción registraron un incremento de hasta un 40%, lo que resultó en la imposibilidad de comprar los previstos con la cantidad asignada a la población afectada.

En la capital del país se publicó una “Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una más resiliente”¹⁴, pero ésta es limitada en la protección y satisfacción de las personas afectadas. Se han tenido cierres y levantamiento de centros de acopio, en ocasiones de forma violenta y sorpresiva; falta de alternativas adecuadas de vivienda temporal; la inexistencia de criterios de priorización para la dictaminación de edificios; realización de dictámenes de edificios sin criterios claros ni uniformes por parte de diversas autoridades; realización de demoliciones sin aportar información ni obtener el consentimiento de las personas afectadas; e inicio de planes de reconstrucción por parte de autoridades y empresas sin fundamento legal claro o estudios para que las construcciones cumplan los estándares de seguridad contra el riesgo y del derecho a la vivienda digna.¹⁵ Y más allá de planteamientos generales, no queda clara en esta Ley la forma en la que se asegurará el respeto de las necesidades particulares de las distintas personas afectadas (como indígenas, de quienes debe obtenerse el consentimiento previo) y tampoco incorpora los estándares del derecho a una vivienda adecuada. Por ejemplo, en caso de vivienda social que deba demolerse, el artículo 11.4 de la Ley establece que se reconstruirá una vivienda de reposición de al menos 45 m² sin referirse a ninguna otra característica conforme a los estándares internacionales (accesibilidad para toda persona, adecuación cultural, etc.) Tampoco contempla las necesidades de los poseedores de vivienda “ilegales”, que conforme a la Observación General 7 del Comité DESC deben contar con seguridad de tenencia que los proteja contra desalojos, y existen denuncias de poseedores que han sido desalojados con la fuerza, sin ninguna orden ni documento que compruebe la peligrosidad del inmueble y sin ofrecerles alternativas. Por otro lado, aunque la ley reconoce que en todos los proyectos que se desarrollan a su

¹⁴ Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 1 de diciembre de 2017.

¹⁵ Texto basado en el comunicado conjunto de sociedad civil con las organizaciones firmantes: 19S Documenta desde abajo; Habitat International Coalition, América Latina; Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER); Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O.P.A.C.; Fundación para la Justicia; Alternativas Comunitarias para el Desarrollo; Instituto para las Mujeres en la Migración; Ciudadanía 19S; 06600 Plataforma Vecinal, Observatorio de la Colonia Juárez. / <http://www.animalpolitico.com/2017/12/organizaciones-21-limitaciones-ley-reconstruccion/>

amparo se deben mejorar las condiciones pre-existentes de los sitios buscando la reducción del riesgo y la no generación de nuevos (artículo 27), hasta ahora no se ha facilitado un análisis exhaustivo de los edificios demolidos que permitan fincar responsabilidades ni existe una versión consensuada de las razones por las cuales ciertos edificios han tenido más daños que otros, en qué lugares se puede construir y qué tipo de construcciones son las más adecuadas.

Por último, cabe mencionar que a unos días del sismo del 19 de septiembre, se emitió la primera Declaratoria Presidencial de las Zonas Económicas Especiales (ZEE) donde se anunciaron como proyectos clave para la reconstrucción del país al ser “detonadores para acelerar la reactivación económica e impulsar el crecimiento regional.”¹⁶ La tragedia de los sismos y la necesidad de reconstrucción no debe utilizarse para impulsar planes y proyectos de infraestructura y otros contemplados en las ZEE que obedecen a intereses empresariales sobre recursos naturales y territorios estratégicos y que, como expusimos en el capítulo sobre Medidas Legislativas del Informe Alternativo conjunto sobre DESCA, forman parte de las reformas que se han dado en un marco de opacidad, conflicto de intereses, captura del Estado y violaciones a derechos humanos.

Por todo lo anterior, solicitamos al comité considerar en sus Observaciones finales a México las recomendaciones siguientes que retoman propuestas de organizaciones y colectivos articulados en torno a los sismos: 1) Revisar y adecuar la normatividad en materia de construcciones y las leyes y políticas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial en la Ciudad de México con fines preventivos y para la eliminación de la opacidad, la corrupción, la negligencia y otras prácticas que conducen a lesiones y muertes evitables. 2) Diseñar participativamente un plan de reconstrucción integral, transparente, abierto y ejecutable que ponga a las personas y sus derechos en el centro de la acción pública. 3) Transparentar toda la información de los recursos públicos destinados a la reconstrucción en un solo sitio y en formato de datos abiertos, conteniendo el destino, avance trimestral, tipo de gasto que se realiza y responsable de la obra o recurso, para favorecer el uso eficiente de los recursos y coordinado con los esfuerzos de la iniciativa privada, contribuyendo a una mayor rendición de cuentas. 4) Fortalecer la planeación anterior a los acontecimientos que causan los desastres y establecer la obligatoriedad sobre los protocolos que identifican y cuantifican las afectaciones y las necesidades de recuperación, con base en las recomendaciones de la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres. 5) Transparentar y hacer accesible a la población Atlas de Riesgos en permanente actualización para que la ciudadanía pueda decidir y acceder a una vivienda adecuada y a condiciones de vida digna en vez de mantener la opacidad que privilegia la protección del mercado inmobiliario. 6) Establecer una política de vivienda temporal que contemple las diferentes alternativas para mantener las condiciones de dignidad de las personas afectadas que aún no han resuelto su situación de vivienda, y que asegure las partidas presupuestales para la financiación de las medidas en materia de atención humanitaria de emergencia, dictámenes y estudios técnicos, así como para las medidas de reforzamiento y reconstrucción. 7) Publicar una lista de empresas inmobiliarias que cumplan con los requisitos legales de construcción y de aquellas responsables por el incumplimiento de normas técnicas de construcción, y que prohíba que estas últimas pueden participar en la reconstrucción.

II. LEGISLACIÓN Y DESCA¹⁷

Como lo subrayamos en el capítulo B sobre Medidas Legislativas de nuestro Informe Alternativo conjunto sobre DESCA, atendiendo al interés del Comité en su Lista de Cuestiones, la reforma energética que fuera aprobada de forma expedita y sin consulta en 2013 y sus posteriores leyes secundarias incluyen disposiciones lesivas y obstructivas en términos de derechos humanos, incompatibles con las

¹⁶ Más sobre Zonas Económicas Especiales en: www.gob.mx/zee/es/articulos/que-las-zonas-economicas-especiales-cumplan-este-papel-detonador-frente-a-la-mayor-assignatura-pendiente-de-la-nacion-por-un-mexico-que-siempre-sea-igual?idiom=es

¹⁷ Información aportada por: Alianza mexicana contra el fracking; Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA); Consultoría Especializada para la Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CEJUDESC); y Red de Solidaridad de la Maquila (RSM)

obligaciones preexistentes en virtud del PIDESC. Aunado a ello, el 30 de agosto de 2017 fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) los “Lineamientos para la protección y conservación de las aguas nacionales en actividades de exploración y extracción de hidrocarburos en yacimientos no convencionales”. El Dictamen Final reconoce que en la regulación existente las actividades de extracción de gas de esquisto por fractura hidráulica en México “no cuentan con la normatividad necesaria para prevenir todas las externalidades que se pueden suscitar, especialmente en lo referente a los recursos hídricos nacionales” y que existen una serie de riesgos inherentes a esta práctica, incluyendo accidentes documentados en Estados Unidos. Asimismo, en la Tabla de estimación del costo-beneficio de esta regulación, la Gerencia de Aguas Subterráneas de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) indica que estos lineamientos se centran en la prevención, reconociendo que “las sanciones o acciones coactivas, se ven limitadas en cuanto a su eficacia a posteriori” y que “cuando un daño al ambiente se produce, resulta muy difícil cuando no imposible, volver las cosas a su estado anterior.”

Los Lineamientos aprobados se centran en regular las solicitudes de concesión para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, la ocupación de terrenos federales, los permisos de construcción de obra hidráulica y los permisos de descarga (capítulos I a IV), mientras que para proteger las aguas nacionales solo establecen que los Regulados -o sea, las empresas nacionales o extranjeras que cuentan ya con un Plan de Exploración o de Desarrollo para la Extracción aprobado por la Comisión Nacional de Hidrocarburos- “deberán de prevenir la infiltración de sustancias contaminantes al subsuelo y los acuíferos, mediante la instalación de capas impermeables que aislen el terreno en los sitios de perforación y en las áreas de los depósitos y almacenes de fluidos y aditivos”; y deberán “construir un pozo de exploración hidrogeológica” para proteger la calidad del agua subterránea, así como construir pozos para una Red de Monitoreo Regional que registrará “el comportamiento de las fuentes de aguas nacionales, en cantidad y calidad, durante la etapa de extracción y después de la terminación” (capítulo V) En nuestra opinión, la acción congruente con el principio precautorio y las obligaciones constitucionales y convencionales de protección de los derechos humanos y el ambiente de las generaciones presentes y futuras, y de prevención de violaciones, debió ser la prohibición de la fractura hidráulica en México, no su autorización y débil regulación. Reiteramos al Comité considerar las recomendaciones que le proponemos en el capítulo B de nuestro Informe en sus Observaciones finales a México.

Por otro lado, en diciembre 2017 se aprobó en la Cámara de Senadores la iniciativa de Ley General de Biodiversidad que será discutida en la Cámara de Diputados a partir de febrero 2018. Dicha iniciativa deriva de un proceso legislativo inadecuado pues si bien se hicieron algunos foros de consulta, no se incluyeron ni tomaron en cuenta a todos los grupos interesados en el tema, entre ellos, pueblos y comunidades indígenas y equiparables, en perjuicio de diversos compromisos internacionales ratificados por México. La versión aprobada incluye algunos cambios sustantivos en favor de la protección de la biodiversidad. Sin embargo, queda pendiente la inclusión de propuestas tales como la prohibición de minería en áreas naturales protegidas; actualmente, el marco legal permite estas actividades en algunas partes dentro de estas áreas y un marco de protección más progresivo sería la prohibición absoluta en todas las zonas.

También llamamos la atención del Comité DESC a la reforma a la Constitución en materia laboral que entró en vigor en febrero de 2017¹⁸ atendiendo dos graves motivos de preocupación de la comunidad internacional: la dependencia del Poder Ejecutivo y, por consiguiente, la falta de garantías de independencia de la Justicia Laboral en México; y la existencia de los llamados Contratos de Protección

¹⁸ El 24 de febrero de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Laboral” Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5472965&fecha=24/02/2017

Patronal, práctica que bajo una simulación legal de la representación auténtica de los trabajadores, obstaculiza el ejercicio de los Derechos de Asociación Sindical, Negociación Colectiva y Huelga. Los principales cambios aprobados en dicha reforma constitucional fueron: a) eliminación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, dependientes del Poder Ejecutivo, y su sustitución por verdaderos Tribunales Laborales pertenecientes al Poder Judicial; b) que el registro de los sindicatos, sus directivas sindicales y estatutos internos será realizado por un nuevo organismo que debe contar con independencia, autonomía y garantizar la neutralidad de sus decisiones; y c) establecimiento de los principios constitucionales de representatividad de las organizaciones de trabajadores, la certeza de la firma de contratos colectivos; así como el voto libre, personal y directo de los trabajadores en la elección de dirigentes, en la solicitud de celebración de contratos colectivos y en la resolución de conflictos entre sindicatos.

A pesar de las esperanzas que generó la aprobación de esta reforma constitucional en materia de Justicia Laboral, el proceso de discusión y elaboración de las necesarias reformas secundarias para su implementación ha estado marcado por la falta de transparencia y la exclusión de los sindicatos independientes mexicanos. En diciembre de 2017, dos senadores del gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI), que además son líderes sindicales de dos confederaciones sindicales corporativas oficiales (Confederación de Trabajadores de México-CTM y Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos-CROC) ampliamente conocidos por promover los Contratos de Protección Patronal, presentaron una iniciativa de Reformas secundarias de implementación de la Reforma Constitucional. Esta iniciativa, identificada como Iniciativa PRI/CTM/CROC, por las siglas de las organizaciones sindicales y el partido que la presentaron, deberá votarse y en su caso aprobarse antes del 26 de febrero de 2018, y es considerada el resultado de la negociación entre el gobierno federal, las cámaras empresariales y el sindicalismo corporativo oficial mexicano.

El contenido de esta iniciativa representa un serio retroceso que haría inútil el objetivo pretendido en la reforma constitucional sobre Justicia Laboral: a) El nuevo organismo para el registro de sindicatos, sus directivas y estatutos internos no garantizaría imparcialidad ni independencia, al incorporarse un esquema de gobierno tripartito, en que los representantes del Poder Ejecutivo, de las cámaras empresariales y de los sindicatos corporativos oficiales seguirán tomando decisiones políticas y en conflicto de intereses respecto de sindicatos independientes del gobierno; b) Omite reconocer el derecho de los trabajadores a votar en cuestiones relacionadas a la negociación y firma de contratos colectivos de trabajo, facilitando la continuidad de los Contratos de Protección Patronal; c) Establece requisitos y procedimientos excesivos para que los trabajadores cambien de afiliación sindical y decidan que otro sindicato les represente en la negociación colectiva, lo que impedirá o al menos limitará severamente los derechos colectivos de los trabajadores; y d) Además de estos retrocesos, la iniciativa PRI/CTM-CROC incluye modificaciones que en caso de aprobarse afectarán gravemente la situación del Derecho al Trabajo y las Condiciones Satisfactorias de Trabajo en México, especialmente al facilitar el despido sin causa de trabajadores, eliminar las protecciones contra el abuso de la tercerización que estableció la reforma a la Ley Federal del Trabajo en 2012, y posibilitar que las indemnizaciones laborales se paguen con un valor de referencia menor al salario mínimo.

Si bien existe una propuesta de iniciativa alternativa, elaborada por la Unión Nacional de Trabajadores y presentada por el opositor Partido de la Revolución Democrática (PRD), el propio legislador de la CROC ha alardeado públicamente que existe ya un acuerdo con legisladores para que se apruebe su iniciativa. Por todo lo anterior, urgimos al Comité DESC recomiende al Estado Mexicano garantizar la implementación de la reforma constitucional en materia de justicia laboral y negociación colectiva, evitando legislación secundaria contradictoria.

III. PRESUPUESTO 2018 Y DESCA¹⁹

El 9 de noviembre de 2017 se aprobó en la Cámara de Diputados el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018 (PEF 2018). En total se aprobaron 5 billones 279 mil 667 millones de pesos,²⁰ de los cuales se asignaron 27 mil 368 millones de pesos a la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)²¹ correspondiente al Ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Del presupuesto aprobado para la CONAGUA, el 35.6% se destinó a solo 3 megaproyectos: Túnel Emisor Oriente con 5.0 mil millones de pesos; Obras hidráulicas del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) con 3.2 mil millones de pesos; y la Presa El Zapotillo con 1.5 mil millones de pesos.²² Todos ellos son megaproyectos que han sido rechazados por las comunidades afectadas por violar gravemente sus derechos humanos, además de estar siendo fuertemente cuestionados por diversas organizaciones sociales, civiles y universidades debido a su inviabilidad social, económica y ambiental. Además, según la Auditoría Superior de la Federación (ASF), estos 3 proyectos cuentan con graves irregularidades y representan un escandaloso derroche de dinero público.²³ La aprobación de este presupuesto representa una clara violación a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, al asignar más recursos a mega obras hidráulicas que están afectando los derechos de comunidades indígenas y campesinas en detrimento y disminución del presupuesto requerido para la reconstrucción de los sistemas de agua locales, la protección de las aguas nacionales y el cumplimiento de tales derechos.

Por otra parte, es importante señalar que en el Proyecto de PEF 2018, el Ramo 12: SALUD, muestra una reducción considerable respecto al asignado en el Presupuesto de la Federación 2017, ya que cayó de 130,064 millones de pesos (moneda local) en 2017, a 122,557 millones en 2018. De igual forma, a nivel subnacional se registran recortes presupuestales inaceptables que difícilmente se pueden justificar. Tal es el caso del estado de Oaxaca, entidad federativa que continua con una alta persistencia de mortalidad materna. En 2017, Oaxaca recibió 23.4 millones de pesos para acciones de prevención y promoción de la salud materna y perinatal. En 2018, esta cifra se redujo dramáticamente a 10.9 millones de pesos. En Veracruz se encuentra otro caso de reducción igual de alarmante: la partida presupuestal para salud sexual y reproductiva para adolescentes bajó de 1.4 millones de pesos en 2017, a una cantidad de 256,000 pesos en 2018. Más aún, la cantidad aprobada en una partida etiquetada que contempla alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en todas las dependencias del Ejecutivo, incluyendo acciones para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres, también disminuye;²⁴ mientras que en 2017 se asignaron 29,280 millones de pesos, en 2018 esta cifra es de 28,093 millones. Considerando que México es un país de enormes desigualdades y los problemas ya referidos en nuestro Informe Alternativo conjunto sobre DESCA, incluyendo los derechos de las mujeres, instamos al Comité DESC a recomendar al Estado mexicano que asegure que los presupuestos en salud, incluyendo salud materna y salud sexual y reproductiva, sean progresivos y a no recortar el gasto en estas fundamentales materias.

¹⁹ Información aportada por: Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC); FUNDAR Centro de Análisis e Investigación (FUNDAR); y Fundación Mexicana para la Planeación Familia (MEXFAM)

²⁰ Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, 9 de noviembre de 2017, publicado en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/es/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2017/11-noviembre/09/8386-Aprueban-diputados-en-lo-general-el-Presupuesto-de-Egresos-de-la-Federacion-2018-y-decretan-receso-de-15-minutos-para-iniciar-discusion-de-346-reservas>

²¹ Controla Tu Gobierno, A.C. (2017), Análisis del PEF 2015-2018

²² Presupuesto de Egresos de la Federación 2018. Enero 2018, Programas y Proyectos de Inversión, disponible en: http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2018/docs/16/r16_pir.pdf

²³ Instituto Mexicano Para el Desarrollo Comunitario, A.C. 8 de noviembre de 2017, Campaña #NiUnPesoMásAlZapotillo publicado en: <http://www.imdec.net/docs/ObservacionesCiudadanasPresupuestoAgua2018.pdf>

²⁴ Anexo # 13: Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018

IV. DESPLAZAMIENTO Y DESCA²⁵

Por último, no podemos dejar de señalar la terrible situación acontecida en diciembre de 2017 en el estado de Chiapas en la que aproximadamente mil doscientas familias indígenas tzotziles de Chalchihuitán, en la región de Los Altos, fueron violentamente desplazadas por grupos armados del municipio vecino de Chenalhó. Fue la manifestación explosiva de un conflicto crónico originado por los errores técnicos de funcionarios públicos quienes trazaron los linderos entre los municipios de Chalchihuitán y Chenalhó sin tomar en cuenta los límites tradicionales ni la distribución geográfica de la población, con lo cual enfrentaron a sus pobladores. Las acciones violentas acaecidas incluyeron el asesinato de una persona y varios heridos por arma de fuego, así como casas incendiadas y amenazas de muerte (agresiones producidas en la misma región del asesinato de 45 indígenas en su mayoría mujeres y niños en 1997, conocido como "la Masacre de Acteal"). Las autoridades del estado de Chiapas retuvieron información sobre la dictaminación de los jueces sobre la querrela territorial emitida desde un mes antes del desplazamiento, lo cual originó incertidumbre y mayor tensión entre los pobladores de los dos municipios, profundizando el conflicto.

El desplazamiento de las familias se produjo en temporada invernal cuando la temperatura desciende a dos o cuatro grados centígrados. Los casi seis mil desplazados han perdido su forma de sustento, ya que para salvaguardar sus vidas dejaron sus tierras y animales domésticos. Sus casas fueron saqueadas, con lo que perdieron sus escasas pertenencias. Doce personas murieron debido a las bajas temperaturas y a la falta de alimentos, en su mayoría de ancianos y menores de dos años. Los grupos armados de Chenalhó cavaron zanjas y obstruyeron los caminos durante más de tres semanas impidiendo el acceso a las localidades de Chalchihuitán, con lo que provocaron un grave desabasto. También afectaron el derecho al libre tránsito y afectaron el acceso a los servicios de salud y educativos. La falta de abrigo y de alimentos crearon una situación de grave emergencia para la población desplazada, pero la respuesta gubernamental fue tardía e insuficiente. Durante todo este tiempo, las autoridades de Chiapas fueron omisas ante el llamado y las denuncias hechas por los habitantes de Chalchihuitán y de la sociedad civil, quienes demandaban su intervención urgente. La emergencia ha sido relativamente atenuada con la intervención de la sociedad civil organizada.

En condiciones similares de riesgo se encuentran por lo menos 140 mujeres gestantes y alrededor de 450 niños y niñas menores de tres años. Los fallecimientos que ya han ocurrido y los que pueden ocurrir si no se toman las medidas urgentes necesarias deben considerarse como homicidio; un crimen perpetrado por quienes ejercen la violencia y por la inacción negligente de funcionarios públicos. Los límites entre municipios no debieran ser un impedimento para que la población pudiera regresar a sus casas y recuperar sus tierras. El problema limítrofe causado por un trabajo ineficaz, insensible e irresponsable de funcionarios públicos de hace algunas décadas ahora se agrava por la intolerancia y el encono que han sustituido a los mecanismos tradicionales de resolución de conflictos debido a la manipulación política de la que la población indígena ha sido objeto. El estado de Chiapas es la única entidad del país que ha adoptado una ley para la prevención del desplazamiento forzoso: la Ley para Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas, aprobada el 22 de febrero de 2012, pero carece aún de Reglamento. Hasta el día 2 de febrero de 2018, la población permanece desplazada.

²⁵ Información aportada por: Centro de Capacitación en Ecología y Salud para Campesinos y Defensoría del Derecho a La Salud (CCESC-DDS)

Organizaciones, colectivos y redes que suscriben

(Por orden alfabético)

Alianza mexicana contra el fracking (AMCF)
Artículo 19 (A19)
Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM
Centro de Capacitación en Ecología y Salud para Campesinos y Defensoría del Derecho a La Salud (CEESC-DDS)
Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan
Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria OP, A.C. (CDHFFV)
Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba (CDHFMC)
Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro PRODH)
Centro Fray Julián Garcés Derechos Humanos y Desarrollo Local A.C.
Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA)
Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA)
Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina para América Latina (HIC-AL)
Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH)
Consejo Regional Indígena y Popular de Xpujil S.C. (CRIPX)
Consultoría Especializada para la Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CEJUDESC)
DECA Equipo Pueblo, A.C.
Servicios para una Educación Alternativa, EDUCA
Espacio de Coordinación de Organizaciones Civiles sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Espacio DESC)
Food & Water Watch
Food First International Action Network (FIAN - sección México)
Freshwater Action Network México (FANMex)
Fundación Mexicana para la Planeación Familia (MEXFAM)
FUNDAR Centro de Análisis e Investigación (FUNDAR)
Grupo de Información en Reproducción Elegida, A.C. (GIRE)
Hábitat para la Humanidad México, A.C.
Horizontal
Indignación, Promoción y Defensa de los Derechos Humanos
Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, A.C. (INCIDE Social)
Iniciativas para el Desarrollo de la Mujer Oaxaqueña A.C. (IDEMO)
Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría SJ (IDHIE)
Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD)
Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A.C. (IMDEC)
Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (PUDH-UNAM)
Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ProDESC)
Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER)
Red de Solidaridad de la Maquila (RSM)
Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM)
The Hunger Project México