Número 100

REPORTe

CESOP

DERECHOS HUMANOS Y MIGRACIÓN EN MÉXICO

MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO

La cannabis y su progresiva despenalización en el mundo

Indicadores de violencia e inseguridad en México y su relación con los derechos humanos

HACIA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

CONVOCATORIA PERMANENTE

de recepción de artículos, ensayos y notas para publicar en la

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

La mayoría de los temas de interés público tienen una relación estrecha con las leyes, por ello la Revista Legislativa se publica con la certeza de que un análisis de estos temas desde la perspectiva de las ciencias sociales contribuye a mejorar el diseño y la coherencia del marco legal.

La Revista incorpora textos en español y en inglés que analizan la problemática social, económica, política y legal con el objetivo de mejorar la legislación y aspira a promover investigación aplicada desde diferentes perspectivas metodológicas con el fin de discutir problemas públicos y su posible solución en el contexto del proceso legislativo.

La Revista Legislativa se publica semestralmente desde 2007, es arbitrada y se encuentra registrada en los siguientes índices: Benson, Latin American Collection, Dialnet, Flacso Andes, Ulrich's Internacional Periodicals Directory, Latindex, Clase y e-revistas.

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

CESOP
Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

El artículo o ensayo deberá ser inédito y enviado a:
revista.legislativa@congreso.gob.mx
liz.cesop@gmail.com

Consultar bases de la convocatoria en:
www.diputados.gob.mx/cesop
@cesopmx cesop01

CONTENIDO

3 **Presentación**
Marcelo Torres Cofiño

Matrimonio entre personas del mismo sexo
Marco legal, estadísticas, normatividad estatal y procesos legales
Gabriel Fernández Espejel y Salvador Moreno Pérez
5

11 **Derechos humanos y migración en México**
Incorporación de los derechos humanos en el quehacer estatal y participación de la sociedad civil
Rafael López Vega

La cannabis y su progresiva despenalización en el mundo
Legalización del consumo de marihuana, uso lúdico y tratamientos médicos
Felipe de Alba
18

28 **Indicadores de violencia e inseguridad en México y su relación con los derechos humanos**
Defensa de los derechos humanos, derecho de grupos vulnerables, trata de personas y violencia de género
Salvador Moreno Pérez

Presidente
Dip. Gerardo Gabriel Cuanalo Santos

Secretarios
Dip. Cristina Ismene Gaytán Hernández
Dip. Angélica Moya Marín

Integrantes
Dip. Jorge Álvarez Máynez
Dip. Evelyng Soraya Flores Carranza
Dip. Exaltación González Ceceña
Dip. Alejandro González Murillo
Dip. Carlos Gutiérrez García
Dip. Ariadna Montiel Reyes
Dip. Cecilia Guadalupe Soto González

Comité del CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Marcelo de Jesús Torres Cofiño
Director General

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Director de Estudios Sociales

Ricardo Martínez Rojas Rustrian
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto Ramón Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnica

Enrique Esquivel Fernández
Asesor del CESOP

Santiago Michele Calderón Berra
Roberto Candelas Ramírez
Felipe de Alba Murrieta
Rafael del Olmo González
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Giovanni Jiménez Bustos
Rafael López Vega
Heriberto López Ortiz
Salvador Moreno Pérez
Rafael Eduardo Villarreal Ordónez
Investigadores

Luis Angel Bellota
Omar Cortés Macías
Ignacio Jaromil González Bautista
Natalia Hernández Guerrero
Erika Martínez Valenzuela
María Guadalupe S. Morales
Karen Nallely Tenorio Colón
Apoyo en investigación

Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo
Staff administrativo

Ricardo Ruiz Flores
Diseño de portada e interiores

José Guillermo Toledo Trejo
Ilustraciones

Liliana Hernández Rodríguez
Digitalización de imágenes

José Olalde Montes de Oca
Nora Iliana León Rebollo
Formación y diagramación

Claudia del Carmen Ayala Sánchez
Corrección de estilo

Alejandro López Morcillo
Responsable de edición

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Director del Reporte CESOP

Reporte CESOP, núm. 100, octubre de 2016. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, Ciudad de México, CP 15960. Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx • Los artículos contenidos en esta publicación y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

PRESENTACIÓN

El número 100 de la revista *Reporte* CESOP sigue tres hilos conductores que se desprenden de la misma madeja social: el respeto a los derechos humanos: 1) el reconocimiento del matrimonio igualitario, 2) la defensa a los migrantes, y 3) la autodeterminación en el consumo de la *cannabis sativa;* sin duda, tres temas vertebrales en la agenda legislativa.

El tránsito conceptual de garantías individuales hacia derechos humanos efectuado a nuestra Carta Magna es consecuencia de la evolución del derecho que actualmente concibe a las garantías individuales como los mecanismos para la protección de los derechos humanos —que pueden tener por objeto evitar su violación, o bien ir en la búsqueda de la reparación del daño—, lo que se encuentra muy por encima de la simple observancia a las garantías individuales, como generalidad.

Es así como han permeado la universalidad, inalienabilidad, indivisibilidad e interdependencia características de los derechos humanos para convertir en eje rector de la interpretación y aplicación de las leyes al principio *pro homine,* es decir, siempre se ha de preconizar la máxima protección de la persona, al amparo de las reformas y los acuerdos internacionales, donde los temas del matrimonio igualitario, la migración y la legalización de la marihuana están en constante aggiornamento.

Por lo que atañe al matrimonio igualitario, se hace un comparativo entre el marco jurídico nacional e internacional, incluyendo las recomendaciones de organismos internacionales, legislaciones estatales y resoluciones judiciales que han generado precedentes para la discusión de su reconocimiento y de los efectos jurídicos derivados de su aprobación; sin dejar de tomar en consideración las manifestaciones en contra de sectores de la sociedad que arguyen juicios normativos y de valor moral.

Respecto al fenómeno de la migración, previo al análisis del entorno internacional y los mecanismos de protección de los derechos humanos de los migrantes, se invita a la reflexión de la diáspora, pues pese a la celebración de acuerdos internacionales y a la modificación del marco jurídico nacional en la materia, la realidad es que el fenómeno migratorio aumenta a pesar de que los derechos humanos del migrante se vulneran en su paso por nuestro territorio.

En otra ramificación temática de los derechos humanos, "La *cannabis* y su progresiva despenalización en el mundo" recopila información relativa a los antecedentes que condujeron a la gradual legalización de la marihuana en otros países, proporcionando un marco de referencia para el análisis de la despenalización en México. Y para finalizar el artículo, "Indicadores de violencia e inseguridad en México y su relación

con los derechos humanos" aporta datos duros —y crudos— pero por demás dignos de tener siempre en la memoria del legislador, perenne vigilante de los derechos humanos.

En este contexto se concluye que el proceso de cambio de las normas jurídicas está vinculado a las transformaciones sociales, de tal forma que el Estado tiene la obligación de garantizar permanentemente la mayor protección de los derechos humanos, por lo que esta publicación tiene el objetivo de coadyuvar con el Poder Legislativo en la mejora progresiva e integral de las leyes en beneficio de la dignidad de las personas.

MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO

Gabriel Fernández Espejel y Salvador Moreno Pérez***

La iniciativa que envió el Ejecutivo federal al Congreso de la Unión respecto a los matrimonios igualitarios generó reacciones a favor y en contra en diferentes sectores sociales, lo que ha propiciado un debate intenso que tratan de incorporar los actores políticos en su toma de decisiones. En ese sentido, el presente trabajo busca contextualizar en el ámbito nacional e internacional el marco legal de los matrimonios entre personas del mismo sexo; más adelante, aporta las estadísticas disponibles sobre el tema y revisa la normatividad estatal y los procesos legales que se han seguido en México.

Introducción

El presidente de México, Enrique Peña Nieto, envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de decreto en mayo de 2016 con la intención de reformar el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que todas y todos los mayores de 18 años tienen derecho a contraer matrimonio, por lo que no podrán ser discriminados por origen étnico, nacionalidad, género, discapacidad, condición social, problemas de salud, religión, preferencia sexual o cualquier otra que atente contra la dignidad humana.

En el entendido de que la preferencia sexual forma parte de los elementos del desarrollo de las personas y es objeto de protección del derecho,

el marco jurídico de ciertos países garantiza la diversidad sexual; no obstante, en la mayoría de las sociedades actuales la forma de vida heterosexual se considera predominante, mientras que la homosexualidad se asocia con algo negativo; en diversos casos se llega al extremo de considerarla una enfermedad, un delito e incluso una aberración de la naturaleza.

El tema en la agenda nacional dista de ser terso, ya que las religiones, en particular la católica, han asumido una postura intolerante; en contraste, diversos grupos de ciudadanos muestran su preocupación por el peso de los conservadores en la política y por el retroceso que impondrían al joven Estado democrático mexicano. Esta polarización en torno al matrimonio entre personas de igual sexo sirve de antecedente para adentrarse en la materia.

El matrimonio igualitario en el ámbito internacional

El reconocimiento jurídico de las uniones entre personas del mismo sexo proliferó en la esfera internacional a partir de la segunda mitad del siglo XX (al inicio en algunos países europeos, posteriormente en América) (Cuadro 1).

En el otro lado de la balanza se tienen países que no sólo no aceptan el matrimonio homosexual

* Maestro en economía por la UNAM. Investigador del área de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de investigación: gobierno, mercado, impuestos y energía. Correo electrónico: gabriel.fernandez@congreso.gob.mx
** Licenciado en sociología por la UAM. Investigador de la Dirección de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo urbano regional y metropolitano, migración, vivienda, ciudades y competitividad. Correo electrónico: salvador.moreno@congreso.gob.mx

Cuadro 1. Estatus jurídico internacional del matrimonio igualitario

Matrimonio permitido	*Matrimonio permitido en algunos estados*
Argentina	México
Bélgica	***Uniones civiles***
Brasil	Alemania
Canadá	Andorra
Dinamarca	Australia
Eslovenia	Austria
España	Chile
Estados Unidos	Colombia
Finlandia	Costa Rica
Francia	Croacia
Groenlandia	Ecuador
Países Bajos	Estonia
Irlanda	Hungría
Islandia	Israel
Luxemburgo	Liechtenstein
Noruega	Malta
Nueva Zelanda	República Checa
Portugal	Suiza
Reino Unido	
Sudáfrica	
Suecia	
Uruguay	

Fuente: Tomado de Felipe Vásquez, 26 de junio de 2015, disponible en [http://www.emol.com/especiales/2015/actualidad/internacional/matrimonio-homosexual/index.asp] (consulta: 15 de julio de 2016).

sino que penalizan esta preferencia sexual. La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) mencionó algunas naciones donde la persecución a los homosexuales se realiza por ley; en su recuento enlista ocho países que incluyen la pena de muerte por este motivo en su legislación: Afganistán, Arabia Saudita, Irán, Mauritania, Pakistán, Sudán, Yemen y algunos estados del norte de Nigeria.[1]

La Asociación Internacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales (ILGA, por sus siglas en inglés) precisa en su Informe Anual 2015 que son 76 países los que penalizan los actos sexuales entre personas del mismo género, al mismo tiempo que otros más los castigan de diferentes maneras al someter a las personas a peligros, riesgos, abusos, acoso y violaciones.[2]

El matrimonio igualitario en México

La unión entre personas del mismo sexo en nuestro país carece de los efectos jurídicos y patrimoniales que guarda el matrimonio hetero-

[1] CNDH, Recomendación general núm. 23, "Sobre el matrimonio igualitario", México, 6 de noviembre de 2015, disponible en [www.cndh.org.mx] (consulta: 9 de octubre de 2016).

[2] ILGA, Informe anual 2015. Uniendo comunidades y movimientos, Ginebra, Suiza, disponible en [www.ilga.org] (consulta: 8 octubre de 2016).

sexual; esta representación que se asemeja en términos legales y en mayor medida al concubinato, también crea figuras especiales como la convivencia homosexual, pacto civil de solidaridad, sociedad de convivencia, unión civil y pacto de unión civil.[3]

En su recomendación sobre matrimonio igualitario,[4] la CNDH califica estos esquemas jurídicos como discriminatorios debido a que configuran regímenes distintos de derecho para regular una situación comparable al matrimonio. La Comisión sostiene que el matrimonio forma parte de la condición humana, que por mucho tiempo se mantuvo incólume pero que en las últimas décadas ha evolucionado, sobre todo ante la apertura y liberación sexual, por lo que el acceso al mismo no puede estar condicionado.[5]

En México el primer antecedente, con fecha de 16 de noviembre de 2006, se tiene a partir de la publicación de la Ley de Sociedad de Convivencia para el Distrito Federal (LSCDF) en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal (ahora *Gaceta Oficial* de la Ciudad de México), legislación que reconoce las uniones de personas del mismo sexo. La LSCDF define la sociedad de convivencia como:

> […] un acto jurídico bilateral que se constituye cuando dos personas físicas de diferente o del mismo sexo, mayores de edad y con capacidad jurídica plena, establecen un hogar común, con voluntad de permanencia y de ayuda mutua.[6]

Más adelante, en la LSC de la Ciudad de México se eliminó el concepto de hombre y mujer como base del matrimonio, pero, sobre todo, garantiza los derechos conyugales a las parejas del mismo sexo, entre otros el de adopción, de adquisición común de crédito bancario, para heredar bienes e incluir al cónyuge en las pólizas de seguro y en la seguridad social, que no eran reconocidos anteriormente por la ley.

A raíz de la aprobación legal del matrimonio homosexual en la Ciudad de México, diferentes entidades federativas y la misma Procuraduría General de la República (PGR) reaccionaron —la mayoría de las veces en sentido contrario de la LSCDF— lo que obligó a intervenir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), como se observa en el Cuadro 2.

El cuadro podría ampliarse y pareciera no tener conclusión. En un corte se aprecia que Morelos, Tlaxcala, Sonora, Guanajuato, Jalisco y Baja California promovieron individualmente controversias constitucionales para invalidar los matrimonios entre parejas del mismo género y los derechos que de ahí emanan. La SCJN resolvió que la demanda era improcedente y fijó que las entidades están obligadas a reconocer la validez de los matrimonios entre personas del mismo sexo que acontecieron en otra entidad. Además, resolvió una jurisprudencia que considera inconstitucionales los códigos civiles en los que el matrimonio es entendido como la unión entre un hombre y una mujer.

En un último recuento, la Comisión afirma que únicamente el Distrito Federal y Coahuila han modificado sus códigos civiles y familiares para permitir el matrimonio igualitario. Además, cita el caso de Quintana Roo, ya que el artículo 680 de su Código Civil utiliza el término "personas" para referirse al matrimonio, de lo que se desprende que no existe restricción al matrimonio igualitario.[7]

La CNDH precisó que a través de juicios de amparo algunas personas han podido obtener acceso al matrimonio igualitario en otras entidades federativas (tal como se ve en el Cuadro 3).

Bajo este entramado legal, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reveló que se registraron 5,301 matrimonios entre personas del mismo sexo entre 2010 y 2014; 2,857 en el caso de contrayentes hombres, y 2,444 para

---

[3] Elí Rodríguez Martínez, "El reconocimiento de las uniones homosexuales. Una perspectiva de derecho comparado en América Latina", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado,* nueva serie, año XLIV, núm. 130, enero-abril de 2011, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 207-235, disponible en [www.juridicas.unam.mx] (consulta: 7 de octubre de 2016).

[4] Comisión Nacional de los Derechos Humano, Recomendación general…, *op. cit.*

[5] *Ibid.,* p. 19.

[6] Ley de Sociedad de Convivencia para el Distrito Federal, *Gaceta Oficial* del Distrito Federal, 16 de noviembre de 2006, en [www.consejeria.df.gob.mx] (consulta: 20 de julio de 2016).

[7] CNDH, Recomendación general..., *op. cit.,* p. 8.

Cuadro 2. Actos jurídicos en contra de los matrimonios entre personas del mismo sexo en México

Fecha	*Persona(s) u órgano(s) involucrado(s)*	*Acto*	*Resolución, propósito o efecto del acto*	*Resolución final*
27/ene/2010	Procurador General de la República	Promueve acción de inconstitucionalidad contra el decreto de reforma de la LSCDF.	Se declare la inconstitucionalidad del decreto que reforma la LSCDF.	Declara la validez del decreto de reforma de la LSCDF, 5/ago/2010. Se declara la constitucionalidad del derecho de adopción para los MPMS, 8/ago/2010.
Feb/2010	Gobiernos de Baja California, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Sonora y Tlaxcala	Interponen controversia constitucional.	Impedir que la LSCDF tenga efectos en esos estados.	La LSCDF tiene validez en todo el país 10/ago/2010.
Junio/2010	Juez Cuarto de Distrito en el D.F. (parte demandada: ISSSTE)	Interpone amparo a Javier Gutiérrez Marmolejo y Carlos Alberto Ramos. Negativa de ejercicio del derecho de seguridad social (afiliación de su pareja al ISSSTE).	Negativa de ejercicio del derecho de seguridad social (afiliación de su pareja al ISSSTE).	Otorga amparo a los afectados. Ejercicio del derecho de seguridad social (afiliación de su pareja al ISSSTE) 7/abr/2011.
2014	Proyecto del ministro José Ramón Cossío	Una persona reclamó pensión alimenticia.	Una persona reclamó pensión alimenticia	La SCJN consideró que el artículo 21 de la LSCDF transgrede los principios de igualdad y no discriminación protegidos, 3/sep/2014.
2015	De la Primera Sala de la SCJN.	Jurisprudencia 43/2015		3 de junio de 2015 La SCJN aprobó con base en una jurisprudencia que los jueces están obligados a conceder el amparo a parejas homosexuales que quieran casarse.

Abreviaturas: Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF); Gobierno del Distrito Federal (GDF), matrimonios entre personas del mismo sexo (MPMS) y uniones entre personas del mismo sexo (UPMS).
2014-2015: Isabel González, "SCJN declara inconstitucional artículo de Ley de Convivencia del DF", *Excélsior,* 3 de septiembre de 2014, en [www.excelsior.com.mx] (consulta: 16 de octubre de 2016); *El Economista,* 15 de junio de 2015, en [http://eleconomista.com.mx] (consulta: 16 de octubre de 2016).
Fuente: Tomado de Julio Bustillos, "Derechos humanos y protección constitucional. Breve estudio sobre el matrimonio entre personas del mismo sexo en México y en perspectiva comparada", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado,* núm. 132, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 1038-1039.

Cuadro 3. Legislación sobre uniones o matrimonios homosexuales en algunas entidades federativas

Estados	*Tipo de uniones o matrimonios homosexuales reconocidos*
Distrito Federal	Matrimonio entre personas del mismo sexo. Sociedad de Convivencia. Pueden adoptar menores.
Coahuila	Pacto civil de solidaridad. No pueden adoptar menores.
Campeche	Sociedad de Convivencia.
Quintana Roo	Matrimonio. Artículo 680. "Las personas que pretendan contraer matrimonio presentarán un escrito al oficial del Registro Civil, ante el cual celebrarán el contrato respectivo".
Colima	Enlace Conyugal. El Congreso del Estado aprobó en mayo de 2016 la derogación del artículo 147 del Código Civil del estado, que reservaba la denominación de matrimonio para las parejas heterosexuales, en tanto que para las parejas del mismo sexo establecía la figura de enlace conyugal; con ello se da la posibilidad de acceder al matrimonio a todos los tipos de parejas.
Jalisco	Libre Convivencia
Las demás entidades federativas	De acuerdo con la resolución de la controversia en 2015, la SCJN resolvió que considera inconstitucionales los códigos civiles en los que el matrimonio es entendido como la unión entre un hombre y una mujer.

Nota: Se considera que no hubo separaciones durante el periodo.
Fuente: INEGI, Estadísticas de nupcialidad 2014, México, disponible en [www.inegi.org.mx] (consulta: 10 de agosto 2016).

mujeres; la mayoría en el Distrito Federal. El segundo estado en importancia es Coahuila, con 68 uniones; de las cuales 42 fueron de mujeres y 26 de hombres (véase Tabla 1). En 2014 la proporción de matrimonios del mismo sexo en relación con los heterosexuales representó cerca de 0.03 por ciento.

Comentarios finales

El matrimonio homosexual y los derechos que la ley garantiza son temas controversiales. En el debate se involucran conceptos y principios morales que llevan a la imposición de formas de pensar y modos de vida. La respuesta de los grupos a favor llega a ser intolerante y en ciertos casos encuentra en la descalificación su argumentación.

Las encuestas de opinión muestran una división sin una diferencia concluyente; sin embargo, los más piensan que las religiones y los grupos radicales deben abstenerse de participar en el debate; al final, es un tema de derechos humanos y el hecho de que la ley garantice estos derechos no implica la promoción de un cierto tipo de convivencia.

Tabla 1. Número de matrimonios igualitarios según sexo de los contrayentes, 2010-2014

Entidad federativa	*Contrayentes del mismo sexo hombres*	*Contrayentes del mismo sexo mujeres*	*Total*
Total	**2,857**	**2,444**	**5,301**
Campeche	0	1	1
Coahuila	26	42	68
Chihuahua	2	0	2
Distrito Federal	2,820	2,398	5,224
Guanajuato	0	1	1
Jalisco	0	1	1
Nayarit	1	1	2
Querétaro	0	1	1
Veracruz	1	0	1

Nota: Se considera que no hubo separaciones durante el periodo.
Fuente: INEGI, Estadísticas de nupcialidad 2014, México, disponible en [www.inegi.org.mx] (consulta: 10 de agosto de 2016).

DERECHOS HUMANOS Y MIGRACIÓN EN MÉXICO

*Rafael López Vega**

El artículo parte de la idea central de la incorporación de los derechos humanos en el quehacer estatal, así como de la creciente participación de grupos de la sociedad civil en la salvaguarda de los mismos, con énfasis en la situación de riesgo y vulnerabilidad que experimentan las poblaciones migrantes y las situaciones que enfrentan en su travesía por México.

El contexto internacional

El correlato de los instrumentos en la materia ha ido de la siguiente manera: de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del siglo XVIII al uso del término derechos humanos presente en la Carta fundacional de la ONU; la consolidación de un cuerpo de principios y recomendaciones encabezado por la Carta Internacional de los Derechos Humanos (conformada por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) hasta la serie de tratados internacionales y otros instrumentos adoptados después de la Segunda Guerra Mundial, no sólo ha "aumentado la legislación internacional" en el campo, sino que se han extendido y refinado los compromisos de los países miembro de la Organización de las Naciones Unidas.[1]

El derecho internacional en la materia se ha corporizado vía estos instrumentos al amparo de la consolidación —no pocas veces "formal"— del Estado de Derecho y sus constituciones políticas correspondientes. A escala internacional y regional hay otros instrumentos (declaraciones, directrices y principios) que concurren a éste. Así se establecen "las obligaciones que los Estados deben respetar". No obstante, es responsabilidad de toda la sociedad respetar los derechos humanos.

Los Instrumentos Universales de los Derechos Humanos cubren además de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos y la Asamblea del Milenio, 19 temas generales con casi un centenar de principios. Aquí interesa destacar los temas relativos a derechos de los trabajadores migratorios y el que se refiere a nacionalidad, apatridia, asilo y refugiados (véase Cuadro 1).[2]

* Maestro en estudios de la población por el COLEF. Investigador en el área de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de investigación: política ambiental, desarrollo sustentable, hogares y migración internacional. Correo electrónico: rafael.lopez@congreso.gob.mx

[1] ONU, Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado, 2016. En [http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx] (consulta: 28 de octubre de 2016).

[2] Los 19 temas integran convenciones, declaraciones, reglas, resoluciones, protocolos, conferencias específicas, códigos, directrices, estatutos y promoción de nuevos diseños institucionales. Véase ONU, *Los instrumentos universales*

Cuadro 1. Instrumentos universales de los derechos humanos

Derecho de libre determinación	Derechos de los pueblos indígenas y de las minorías	Prevención de la discriminación
Derechos de la mujer	Derechos del niño	Derechos de las personas de edad
Derechos de los discapacitados	Los derechos humanos en la administración de justicia	Bienestar, progreso y desarrollo social
Promoción y protección de los derechos humanos	Matrimonio	Derecho a la salud
Empleo	Libertad de asociación	Esclavitud, servidumbre, trabajo forzoso e instituciones y prácticas análogas
Derechos de los trabajadores migratorios • Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. • Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.	**Nacionalidad, apatridia, asilo y refugiados** • Convención para reducir los casos de apatridia. • Convención sobre el Estatuto de los Apátridas. • Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. • Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. • Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven.	
Crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, incluso el genocidio	Derecho humanitario	

Fuente: ONU, *Los instrumentos universales de los derechos humanos,* Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2016. En [http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UniversalHumanRightsInstruments.aspx] (consulta: 28 de octubre de 2016).

Los derechos humanos y su protección

Hay tres elementos relativos a la actuación del Estado en materia de derechos humanos: 1) la de abstenerse de interferir en el disfrute o en la limitación de los derechos; 2) protegerlos, impidiendo abusos; y, 3) hacer factible su realización (o ejercicio, *sic*). En el caso de la sociedad civil son múltiples las estrategias y acciones específicas orientadas a la promoción, protección y a facilitar el ejercicio de los derechos humanos, para las que la cooperación y la coordinación con las instituciones gubernamentales es parte sustantiva de sus objetivos. Hay en este caso organizaciones y figuras de importancia mundial y regional.[3]

El Manual para parlamentarios 2016 preparado por la Unión Interparlamentaria, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las Naciones Unidas (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos) señala que el sistema de protección de los derechos humanos basado en la Carta de las Naciones, incluye desde 2006 los siguientes mecanismos principales:[4]

- La posibilidad de presentar denuncias de carácter confidencial […] para abordar los cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los

de los derechos humanos, 2016. En [http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UniversalHumanRightsInstruments.aspx] (consulta: 28 de octubre de 2016).

[3] Es el caso de diversas oficinas globales y regionales de la ONU, entre ellas las Oficinas del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la de Refugiados, los ombudsman de derechos humanos en diversos países, Amnistía Internacional, Human Rights Watch, Derechos Humanos Sin Fronteras, entre muchas otras.

[4] En 2006 se estableció el nuevo Consejo de Derechos Humanos que reemplazó a la Comisión de Derechos Humanos.

derechos humanos y las libertades fundamentales que ocurren en cualquier parte del mundo bajo cualquier circunstancia.
- Los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, por los que designa un Relator, un grupo de trabajo o un Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para considerar las violaciones de los derechos humanos relativos a una situación particular en un país o a un problema temático en todas las regiones del mundo.
- El examen periódico universal (EPU) […] que garantiza que las obligaciones en materia de derechos humanos de los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas son sometidas a un control.

Estos mecanismos son importantes para los migrantes, pues son aplicables a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, hayan ratificado o no alguno de los tratados internacionales de derechos humanos. Si bien el mecanismo de procedimientos especiales y el de examen periódico se consideran pertinentes para garantizar que los derechos de todos los migrantes sean protegidos, los cambios en la dinámica migratoria a escala mundial —al inscribir tanto a hombres en edades laborales como a sus familias— obligan a considerar la operación de otros mecanismos, por ejemplo con relación al trabajo forzado, el derecho a la salud, al empleo, a la educación, de los niños, de la mujer, de bienestar y desarrollo, entre muchos otros.

El despliegue de una legislación internacional de los derechos humanos —con particular énfasis en los migrantes— implica el reconocimiento explícito de que con la migración emergen situaciones y se identifican condiciones estructurales que imposibilitan la garantía y el ejercicio de los derechos humanos básicos, y los derechos sociales a los que se anclan el bienestar individual y familiar.

Los múltiples trabajos sobre vulnerabilidad y el riesgo, del Banco Mundial, proporcionan un marco analítico para abordar con sus categorías vinculadas al marco de la protección social y laboral, las condiciones bajo las cuales surge y muchas veces perdura el proceso social migratorio. Con sus categorías de riesgo y vulnerabilidad, interpreta cómo es la pobreza, cómo son las condiciones de pobreza, en qué situaciones y bajo qué acontecimientos se deviene pobre,[5] o viceversa: qué hace posible dejar la pobreza o técnicamente cómo se administran estatal e individualmente los riesgos sociales de ser pobre. En la vulnerabilidad se expresan diferentes dimensiones de la realidad. De éstas, interesa destacar su vínculo con el riesgo de perder las situaciones de bienestar individual y/o familiar en las cuales transcurre la vida cotidiana, y de la capacidad de no perder ese bienestar.[6]

Los derechos humanos de las personas migrantes

Las normas internacionales actuales sobre los refugiados y los migrantes tienen su origen en el siglo xx, y se vinculan a la economía de guerra. Entre sus antecedentes se halla el artículo 427 del Tratado de Versalles, y el preámbulo de la Constitución de la OIT. No obstante, se data que el primer tratado internacional sobre los trabajadores migrantes se elaboró en la década de 1930, y el Convenio (retirado) sobre los Trabajadores Migrantes se remonta a 1939.

El manual en comento enumera los instrumentos específicos que sustentan las leyes, las políticas y las prácticas nacionales sobre migración. Por el contexto global que se experimenta desde fines del siglo XX, todas y cada una de ellas resultan relevantes a la migración internacional. No obstante, en las relaciones bilaterales y multilaterales los Estados enfatizan en una u otra rama sus principales políticas, estrategias y acciones específicas. E incluso la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la OIT tienen agendas que pueden diferir en sus prioridades, por ejemplo en el derecho internacional de los derechos humanos; el derecho internacional del trabajo; el derecho internacional de los refugiados; y el derecho humanitario internacional.

---

[5] WB, *Risk and Vulnerability Analysis in World Bank Analytic World, FY 2000-2007,* 2008. En [http://siteresources.worldbank.orgSOCIALPROTECCION/Resources/SP-Discussion-papers/Social-Risk-Management-DP/0812.pdf] (consulta 3 de noviembre de 2016).

[6] Véase P. Brunori y M. O'Reilly, *Social protection for development: A review of definitions,* 2010. En [http://erd.eui.eu/media/BackgroundPapers/Brunori.pdf] (consulta: 3 de noviembre de 2016).

Respecto al número de migrantes internacionales, con particular énfasis se han desarrollado numerosos estudios sobre los movimientos migratorios de los últimos 150 años. Se reconoce que éstos son una de las principales manifestaciones de la movilidad humana a la cual, desde hace poco más de un cuarto de siglo, ha sido usual referirla como un fenómeno global, y que en un esfuerzo de crítica son un hecho mundial que requiere ser analizado en función de que puede plantearse que éstas son también impuestas, forzadas, planificadas e inducidas tanto en el origen como en el destino.[7]

La revisión 2015 de la ONU sobre los flujos de inmigrantes y emigrantes internacionales cuantifica en 244 millones el número de inmigrantes, 22 millones más que en 2010 y 71 millones más que en 2000, año en el que se contabilizó a nivel mundial un volumen acumulado de inmigrantes de 173 millones de personas.

En la Gráfica 1 se observa la información en valores relativos sobre inmigrantes para 35 países seleccionados, especificando la tendencia seguida en Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Italia, España y Canadá, que en conjunto concentran en 2013 a casi dos tercios del flujo anual de inmigrantes hacia los países seleccionados (véase Gráfica 1).[8]

Se habla entonces de migrantes, con independencia del carácter autorizado o no que tengan para residir en el país "elegido" de destino. En esa condición son sujetos del derecho internacional de los derechos humanos; en consecuencia y por principio, tienen como cualquier otro ser humano la titularidad de derechos humanos universales. La vulnerabilidad a la que alude la literatura especializada en el tema migratorio implica que ésta se construye desde las instituciones del Estado, desde prácticas culturales discriminatorias y por la inseguridad que han generado diversos grupos delincuenciales en todo el orbe.[9]

Se gestan condiciones jurídicas y sociopolíticas que hacen de las poblaciones migrantes, por ese sólo hecho, poblaciones vulnerables con relación a la garantía y ejercicio de sus derechos humanos por parte del Estado, y se convierten en sujetos de protección y asistencia de diversos organismos internacionales y de la sociedad civil.

En los recientes casos de cruce migratorio por el Mediterráneo, el desmantelamiento de Pas-de-Calais, la espera de haitianos y africanos en Tijuana y Mexicali, y los crímenes masivos en San Fernando, México, y de las prisiones del suroeste de Estados Unidos, se da cuenta de las fallas sistemáticas de los distintos regímenes que buscan dar gobernabilidad a la migración internacional, que por su carácter masivo es más bien una tragedia humana de múltiples rostros en los territorios de tránsito —pueblos, ciudades, desiertos y mares— y destino migratorio:[10]

- Son 3 mil 930 personas las que fallecieron intentando cruzar el Mediterráneo durante 2016.
- Se estima que 50 migrantes estaban arribando diariamente a Pas-de-Calais y que al momento de ser desmantelados los campamentos vivían allí más de 7 mil migrantes.
- Se estima que en Tijuana y Mexicali hay más de 8 mil haitianos y que diariamente arriban 300 personas migrantes de Haití y de países africanos. No se sabe con exactitud su número, origen, ni su estructura y composición demográfica.
- El número de ciudadanos mexicanos prisioneros en Estados Unidos en septiembre de 2016 es de 27,957 (14.6% del total). El otro grupo importante lo constituyen los estadounidenses con 149,620 prisioneros (78.1% del total). Ningún otro grupo de latinoamericanos residentes en Estados Unidos tiene tantos prisioneros como los mexicanos.

En la 69ª Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes abogó para la inclusión de estos derechos en la agenda posterior a 2015, y con relación a las Metas

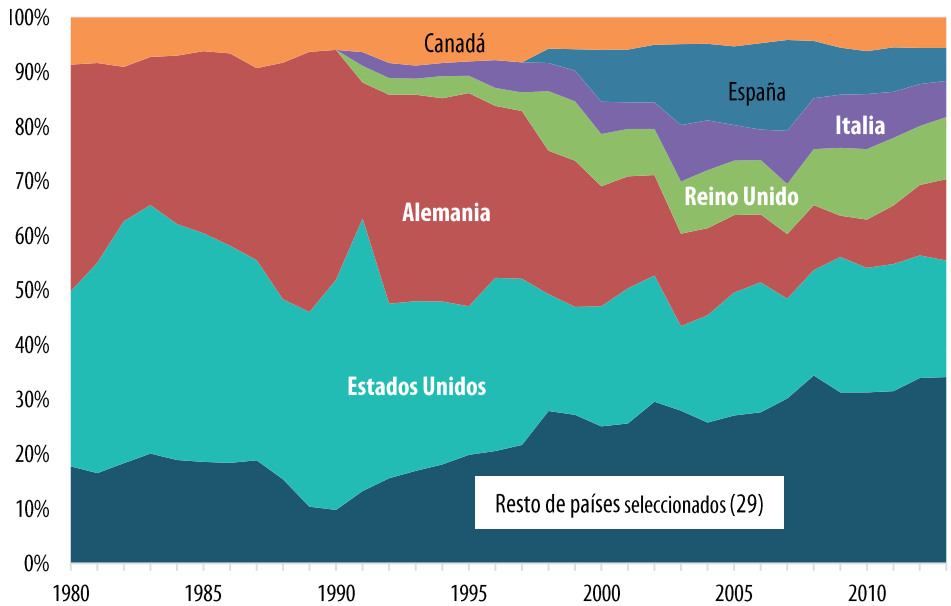
[7] Véase G. Tapinos y D. Delauny, "¿Se puede hablar realmente de la globalización de los flujos migratorios?", *Notas de Población,* año XXIX, núm. 73, CELADE, Santiago de Chile, 2001.

[8] ONU, International migration flows to and from selected countries: The 2015 revision, 2015. En [http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/empirical2/index.shtml] (consulta: 31 de octubre de 2013).

[9] Cfr. A. Canales *et al.*, *Vidas vulnerables. Migración derechos humanos y políticas públicas en cinco zonas vulnerables de América Latina,* UdeG/MA Porrúa/UNFPA, México, 2013.

[10] Varias fuentes: [https://www.iom.int/]; [http://www.dailymail.co.uk/]; [http://www.jornada.unam.mx/]; y [https://www.bop.gov/].

Gráfica 1. Porcentaje anual de migrantes internacionales en países seleccionados, 1980-2013



Fuente: Elaboración propia con base en UN (2015). International migration flows to and from selected countries: The 2015 revision. En [http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/empirical2/index.shtml] (Consulta 31 de octubre de 2013).

del Milenio y la migración, indica que la igualdad fue uno de los valores básicos de la Declaración del Milenio, pero los objetivos no encararon adecuadamente la discriminación, la igualdad y la equidad. Asimismo, no hubo atención al progreso logrado aunque éste fuera lento, y tampoco a la creciente exclusión de los grupos marginados, incluyendo a los migrantes, quienes viven y trabajan en condiciones precarias.[11]

La construcción social de la vulnerabilidad de los migrantes en México

La reflexión sobre el migrante y sus derechos en el caso específico de México tiene al menos cuatro aristas sobre nuestro territorio: la emigración, el refugio y la transmigración, y el retorno forzado. Al respecto:

1. Somos tierra de emigrantes, prácticamente no hay estado del país del que no haya salido al menos un migrante a Estados Unidos o a otro país;
2. Existe en el país la residencia —desde la década de 1970— de exiliados políticos (verdaderos expatriados) principalmente de Sudamérica, pero los hubo también de Guatemala, El Salvador y Honduras;
3. Desde 1980 se trazó una cartografía para las migraciones de Centroamérica, principalmente de Guatemala, que dio origen tanto a: 1) los asentamientos fronterizos ligados al refugio, 2) como a una dinámica económica expresada en el intercambio mercantil y a la cotidianidad de los trabajadores internacionales en la frontera sur con Chiapas, y 3) al inicio del trazado de rutas migratorias con destino a Estados Unidos impuesto por *La Bestia,* por el tráfico de personas, así como por la rentabilidad del posterior servicio de autobuses en el que esta migración se confunde con la que se le impone al sur-sureste del país;[12]

[11] Véase UN, "Human rights of migrants. Note by the Secretary General", versiones en inglés y español, 2014. En [https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/501/96/PDF/N1450196.pdf?OpenElement] (consulta: 31 de octubre de 2016).

[12] Véase *La Bestia: el tren que conduce al 'sueño americano' o al infierno,* en [https://treneando.com/2010/09/13/el-tren-que-conduce-al-sueno-americano-o-al-infierno/] (consulta: 26 de octubre de 2016).

4. Con la exacerbación de las estrategias de vigilancia y control desplegados por el gobierno estadounidense en la frontera con México y en el propio territorio estadounidense, las devoluciones forzadas y la criminalización se han impuesto sobre los trabajadores mexicanos allende la frontera; estrategias bajo las cuales en el primer lustro del siglo XXI se advirtió que, con la peligrosidad de las nuevas rutas para el cruce, creció el número de fallecidos en su intento de llegar a su sueño americano.

La población extranjera en México es, en su mayoría, joven; en general está sujeta a condiciones de vulnerabilidad económica, social y política. Con las limitaciones del caso, la reciente Encuesta Intercensal estima que, quienes viven en el país y nacieron en el extranjero, y no tienen la nacionalidad mexicana, representan 0.4% (471 mil) de la población total residente en el territorio nacional.

Los extranjeros residentes son un grupo heterogéneo en cuanto a sus países de origen: la mayoría (67.4%) nació en Estados Unidos; mientras que Guatemala, Honduras, Cuba, El Salvador y Nicaragua aportan 10.1%; Colombia, Venezuela, Argentina, Brasil, Chile, Perú, Ecuador, Uruguay y Paraguay representan 9%; y países de Europa como España, Francia, Italia, Alemania y Gran Bretaña aportan 5.8 por ciento.

En realidad es complejo fijar su número exacto, su calidad migratoria y el tiempo que han permanecido en el país como residentes o en tránsito. En general se desconoce, y aunque no inicia allí, la construcción de la vulnerabilidad para muchos extranjeros en México se alimenta de su invisibilidad, que actúa como barrera para la operación de acciones en demanda y atención de sus derechos humanos.

De acuerdo con la serie 2009-2014 de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (EMIF-SUR) el número promedio anual de eventos de cruce al país de guatemaltecos, por su frontera sur, vía terrestre, fue de casi 600 mil, prácticamente su totalidad tiene la intención de trabajar en México, y el porcentaje de quienes no cuentan con documentos migratorios se ha reducido considerablemente, pasando de 54% en 2009 a 11% en 2014.[13] Por su parte, el Instituto Nacional de Migración (INM) informa que en 2015 la expedición de Tarjetas de Visitantes Regionales (TVR) emitidas en Chiapas, Tabasco y Quintana Roo, sumó poco más de 79 mil, y las de Visitante Trabajador Fronterizo sumaron cerca de 9 mil.

Con la EMIF-SUR se informa que las autoridades mexicanas detienen y aseguran personas migrantes centroamericanas de Guatemala, Honduras y El Salvador, principalmente en la calle, carretera, el tren o centrales de autobuses. Si bien el gobierno retiró este 2016 la concesión a la empresa estadounidense que operaba el sistema de trenes conocido como *La Bestia,* habrá que esperar cómo en el ir y venir de las poblaciones migrantes de Centroamérica y Sudamérica se impacta sus rutas migratorias, su número y los riesgos que experimentaban las personas migrantes en su tránsito por México.[14]

Información del INM indica que tan sólo en agosto de 2015 hubo cerca de 15 mil devoluciones de extranjeros a sus países de origen, y en agosto de 2016 esta cifra fue cercana a las 13 mil; en éstas hay menores de edad con retorno asistido. La cifra total de deportaciones entre enero y agosto de 2015 fue de 126 mil y para los mismos meses en 2016 fue de 96 mil; la mayoría en ambos años se registra en Chiapas (75.8% y 59.6%, respectivamente).[15]

Operan en estas situaciones de detención, aseguramiento y devolución, la falta de autorización migratoria para permanecer en territorio nacional, que contribuye a que su tránsito sea riesgoso y los coloca en situaciones de vulnerabilidad durante el tránsito y estancia, por breves que sean, en las comunidades, pueblos y ciudades que cruzan en su camino.[16]

---

[13] Véase Colef, *Tabulados de la EMIF-SUR,* 2016. En [http://www.colef.mx/emif/tabuladossur.php] (consulta: 1 de noviembre de 2016). Véase INM, *Estadísticas migratorias. Síntesis 2016,* 2016. En [http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Sintesis_Graficas/Sintesis_2016.pdf] (consulta: 3 de noviembre de 2016).

[14] Véase Conapo, *Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (EMIF-SUR), Informe Anual de Resultados 2013,* México, 2014.

[15] Véase INM, *op. cit.*

[16] En su serie 2009-2014, la EMIF-SUR estima que en promedio más de 80% de los centroamericanos permanecen entre un día y un mes en territorio mexicano. Véase Colef, *op. cit.*

La atención de la sociedad civil a las condiciones de riesgo y vulnerabilidad que experimentan los migrantes centroamericanos y de otras regiones en México detonó que, desde la década de 1980, organizaciones no gubernamentales y religiosas atendieran algunas de las necesidades de alimentación, refugio y salud de las personas migrantes. Además, éstas se han constituido en puntos de referencia para la protección y prevención de la violación a los derechos humanos de los migrantes, asesorándolos en materia de denuncia de los abusos cometidos en su contra y colocando como demanda social la seguridad de las personas en México, especialmente cuando distintos elementos estructurales las hacen vulnerables, como en el caso de las personas migrantes.

Comentarios finales

La consolidación del Estado de Derecho y sus constituciones políticas correspondientes dieron forma al derecho internacional en materia de derechos humanos, a través de la Organización de las Naciones Unidas. Así, la Carta Internacional de los Derechos Humanos (conformada por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), y diversos tratados e instrumentos adoptados desde mediados del siglo XX, aumentaron la legislación en este campo, a la vez que extendieron y tamizaron los compromisos de los países miembro de la ONU. Al mismo tiempo se ha reconocido que es responsabilidad de toda la sociedad respetar los derechos humanos.

En el caso de la sociedad civil son múltiples las estrategias y acciones específicas orientadas a la promoción, protección y a facilitar el ejercicio de los derechos humanos. La cooperación y la coordinación con las instituciones gubernamentales son parte sustantiva de sus objetivos; sin embargo, no pocas veces se requiere de una vigilancia estrecha de dichas instituciones, e incluso —como ha sido en la historia reciente de muchos países— han debido integrar en su diseño institucional la presencia de un organismo autónomo en materia de derechos humanos.

Las teorizaciones que se derivan de la información empírica múltiple con relación al riesgo y la vulnerabilidad, en especial de las poblaciones móviles, ha llevado a plantear que se necesita instrumentar estrategias y acciones que modelen de mejor manera el funcionamiento del Estado de Derecho, en primera instancia generando condiciones para que quienes laboran en el país cuenten con autorización para ello, particularmente a nivel regional y fronterizo; y en segundo lugar, haciendo más seguro el tránsito para quienes recorren el territorio nacional de sur a norte, con miras a cruzar hacia Estados Unidos, situación en la que hasta ahora han tenido un papel central las organizaciones de la sociedad civil.

Para concluir, es necesario indicar que este acercamiento a los derechos humanos y la migración, para el caso de México, precisa profundizarse en el respeto a los derechos humanos básicos, y con los derechos sociales y políticos de los mexicanos que residen en el extranjero. Hace falta, entonces, contar con marcos interpretativos para aprehender con sensibilidad la complejidad humana inscrita en el proceso social migratorio.

LA CANNABIS Y SU PROGRESIVA DESPENALIZACIÓN EN EL MUNDO

*Felipe de Alba**

1. Contexto internacional

El nuevo milenio trajo consigo más libertades, principalmente aquellas que tienen que ver con la intimidad del individuo (aborto, uso de drogas, etc.). Mientras que en los albores del siglo XX observamos la batalla por la legalización del alcohol, el siglo XXI trae consigo la legalización del consumo de la marihuana, de su uso lúdico, o de la legitimación de su uso en tratamientos.

Quizá como nunca, los procesos nacionales que regulan las conductas "fuera de la ley" están en discusión. En el caso particular del consumo de las drogas básicas han sido objeto desde hace algunas décadas de una discusión internacional en vías de cambiar los criterios de su permisividad. En unas latitudes más que en otras, en los países del norte más que en los del sur, hay una progresiva aceptación de que su permisividad facilita ciertos procesos, frente a un mercado negro que usufructúa las políticas prohibicionista y punitivas de los países más recalcitrantes. En este texto se intenta hacer una reflexión sobre el estado del debate resultante.

Para identificar los antecedentes y la evolución en la lucha contra las drogas es necesario traer a cuento a la International Narcotics Control Board (INCB), que ha llevado a cabo tres convenciones en 1961, 1971 y 1988; juntas forman un grupo integrado de tratados internacionales.

Detengámonos a conocer la International Narcotics Control Board (INCB). Se trata de un órgano independiente constituido por expertos que fue establecido a raíz de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, a saber, mediante la fusión de dos órganos: el Comité Central Permanente de Estupefacientes —creado en virtud de la Convención Internacional del Opio de 1925—, y el Órgano de Fiscalización de Estupefacientes, producto de la Convención para Limitar la Fabricación y reglamentar la Distribución de Estupefacientes de 1931.

Por su parte, la *Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes*[1] fue ampliada y fortalecida

* Doctor en planeación urbana por la Universidad de Montreal (Canadá) y estancia de investigación de dos años en el Instituto Tecnológico de Massachusetts (EEUU). Líneas de investigación: recursos naturales, desastres y estrés hídrico. Correo electrónico: fdealbam@me.com

Este trabajo contiene información presentada en el *Reporte CESOP* núm. 92, en los diferentes artículos que lo componen. El presente es un trabajo de resumen y actualización. El documento de referencia está disponible en línea: http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Estudios-e-Investigaciones/Reporte-CESOP. En la elaboración del presente documento participaron Juana Martín y Alexia Macario, del equipo de soporte del Centro.

[1] INCB, "Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes", International Narcotics Control Board, 1961. En línea [https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/1961-Convention/convention_1961_es.pdf]

más tarde con el Protocolo de 1972, en el cual se establecen límites estrictos para el cultivo de adormidera, del arbusto de coca y de la planta de *cannabis* o de sus derivados. En la Convención se calificaron como "estupefacientes" (aunque es conocido que la cocaína es una sustancia estimulante, que no induce al sueño). Allí mismo se reconocieron la existencia de más de 120 estupefacientes naturales o sintéticos, los cuales debían ser sometidos a fiscalización.

Los países involucrados en la *Convención de 1961* se comprometieron a limitar la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución y las existencias de los estupefacientes, así como el comercio, el uso y la posesión de éstos, con objeto de lograr que se utilicen exclusivamente con fines médicos y científicos.

La *Convención* fue sometida a un régimen de fiscalización que radica en el sistema de previsiones, éste comprende a todos los Estados; los gobiernos deben proporcionar a la INCB previsiones e información estadística en los formularios suministrados sobre las cantidades de estupefacientes utilizados y las cantidades incautadas por los funcionarios policiales, independientemente de que sean o no parte de la Convención de 1961.

Igualmente, el *Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971*[2] estableció un sistema de control internacional de lo que se conoce hoy como sustancias psicotrópicas. En ese sentido, se respondía a la diversificación y la expansión de las drogas, en su amplio espectro, así como de su abuso y de los controles introducidos a través de una serie de drogas sintéticas. En todos los casos se destacó su potencial de abuso y su valor terapéutico en el otro.

Más tarde, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, que tiene su origen en 1988, estableció medidas mucho más firmes contra el tráfico de drogas. Ahí se incluyeron disposiciones contra el blanqueo de dinero y la desviación de precursores químicos; a partir de ello se prevé algunos mecanismos adicionales para fortalecer la cooperación internacional en cuestiones derivadas como la extradición de los narcotraficantes, las entregas vigiladas y la transferencia de los procesos judiciales.

En 2011 se creó la *Global Commission on Drug Policy*[3] (Comisión Global de Políticas de Drogas) con el propósito de elevar a nivel internacional una discusión informada y basada en evidencia sobre formas más humanas y efectivas de reducir el daño provocado por las drogas, a la gente y a las sociedades.

La *Global Commission* trata de reorientar la conversación hacia una discusión mucho más balanceada e integral, tratando de utilizar la evidencia acerca de las políticas sobre los usos de drogas, privilegiando el respeto a los derechos humanos, la seguridad y la salud pública.

Esta instancia ha sido construida sobre la experiencia exitosa de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia integrada por los ex presidentes Cardoso de Brasil, Gaviria de Colombia, y Ernesto Zedillo de México; tríada que ha manifestado contundentemente que la asociación entre el tráfico de drogas, la violencia y la corrupción son una amenaza para la democracia en América Latina.

En ese sentido, la *Global Commission on Drug Policy* ha realizado las políticas de la "guerra contra las drogas" desarrolladas por algunos países, específicamente México, y abrió un debate público sobre un problema que tiende a estar rodeado de miedo y desinformación.

El inicio de un cambio hacia una política menos prohibicionista

En 2011 la *Global Commission on Drug Policy* desarrolló un diagnóstico en el que se afirma que el sistema de fiscalización de las drogas había fracasado. Dichas declaraciones causaron un fuerte impacto en la opinión pública mundial.

Diversos miembros de la Comisión estuvieron en pro de descriminalizar. Era la primera vez que figuras políticas de alto nivel, intelectuales y lí-

[2] INCB, Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971", International Narcotics Control Board, 1971. En [https://www.incb.org/documents/Psychotropics/conventions/convention_1971_es.pdf].

[3] Global Commission on Drug Policy, véase en [http://www.globalcommissionondrugs.org/es/]

deres del sector privado se colocaron a favor de una reforma integral a la política de drogas.

A partir de ello, algunos medios de comunicación destacaron las innovadoras recomendaciones de la Global Commission on Drug Policy. La Comisión continuó rompiendo algunos tabúes respecto a la política de uso y consumo de drogas. En 2014 publicó un informe donde sugería cinco caminos para las políticas de drogas, siendo éstos:

1. Poner a la salud y la seguridad comunitaria en primer lugar;
2. Asegurar el acceso equitativo a medicamentos controlados;
3. Dar fin a la criminalización de las personas que utilizan o poseen drogas;
4. Promover alternativas al encarcelamiento para participantes de bajo nivel en el mercado ilícito de las drogas, incluyendo a los cultivadores; y
5. Fomentar diversos experimentos en mercados regulados legalmente, comenzando con —pero no limitándose a— la cannabis, la hoja de coca y otras sustancias psicoactivas.

Esta Comisión es coordinada por un Secretariado, cuyos miembros son oriundos de Brasil y Suiza. Con base en el Instituto Igarapé de Brasil,[4] el Secretariado es responsable de supervisar las publicaciones y productos que difunde la Comisión, los eventos, así como de organizar y diseñar estrategias de comunicación. También cuenta con una red de expertos y asociados que han contribuido a la reflexión que la Comisión genera.

La *Global Commission on Drug Policy* ha generado cinco informes y tres documentales, con distribución mundial. Ha abordado temáticas que van desde la guerra contra las drogas en ciertos países o el efecto en la salud pública de la criminalización del uso de drogas, hasta las propuestas en vías de una regulación efectiva.

La Global Commission inspiró la creación de grupos regionales como la Comisión de Drogas de África Occidental (convocada por Kofi Annan, él mismo miembro de la *Global Commission* y hoy ex Secretario General de las Naciones Unidas).

[4] Instituto Igarapé, *Política de drogas.* Véase en [https://igarape.org.br/pt-br/politica-de-drogas/] (consulta: 18 de octubre de 2016).

Cabe destacar que, en junio de 2014, la Comisión de Drogas de África Occidental, en el documento titulado "Not just in transit drugs: the state and society in West Africa"[5] ("No sólo en tránsito: drogas, el Estado y la sociedad en África Occidental") describía los caminos del narcotráfico, del consumo y de la producción como debilitadores (fragilizadores) de las instituciones, lo que amenaza la salud pública y daña los esfuerzos de desarrollo.

Durante los últimos cinco años la *Global Commission* ha sido referencia internacional en las críticas a las políticas prohibicionistas y estrategias del control de la droga. Ha aportado políticas innovadoras en vías de proteger los derechos humanos, reducir los daños y promover el desarrollo.

La Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia[6]

Otra instancia importante en las críticas internacionales a las políticas prohibicionistas y de control de drogas —ya aludida previamente— es la *Latin American Commission on Drugs and Democracy,* creada por los ex presidentes Fernando Henrique Cardoso, de Brasil; César Gaviria, de Colombia; y Ernesto Zedillo, de México, entre otros miembros destacados e integrada por 17 personalidades independientes.

La *Latin American Commission* evaluó el impacto de las políticas de "guerra contra las drogas" y formuló recomendaciones con estrategias más eficientes, seguras y humanas. Las propuestas parecen configurar un cambio profundo en la comprensión y enfrentamiento del problema de las drogas en América Latina. Quizás este aspecto es el que abre el debate internacional —específicamente en la región— sobre la inclusión de las drogas para tratamiento de la salud, la legalización de su consumo para usos lúdicos, etcétera.

[5] *West Africa Commission on Drugs* (WACD), "Not just in transit drugs: the State and society in West Africa", 2014. En línea [https://dl.dropboxusercontent.com/u/566349360/library/WACD_report_June_2014_english-1.pdf] (consulta: 18 de octubre de 2016).

[6] Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. Véase en [http://www.globalcommissionondrugs.org/es/sobre-nosotros/la-comision-latinoamericana-sobre-drogas-y-democracia/] (consulta: 18 de octubre de 2016).

En la perspectiva expuesta dentro del *2014 World Drugs Report,*[7] la United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) marcaba una diferencia. La medición de las distintas formas en que los países han aplicado los tratados internacionales de fiscalización de drogas estaba determinada por el grado de contacto de una persona con el sistema de justicia penal por posesión de estupefacientes. Esto significa un giro profundo en el análisis del problema.

Legalización de la marihuana

La legalización de la *cannabis* representaría un avance con relación a ideas, tanto sobre el respeto a la elección individual como tocantes a la salud. Respecto a esto último, los gastos que algunos gobiernos asignan a la rehabilitación de los consumidores de droga prometen cambiar con la legalización. Por tanto, un consumo regulado, legal, gestionado con un criterio no prohibicionista favorecería también la definición de estrategias de mayor alcance como problema de salud pública actual. Por ejemplo, se estima que las pérdidas de los cárteles delincuenciales atribuibles a las reformas legales aprobadas en Colorado y Washington ascenderán a casi 3 mil millones de dólares, lo que representa una reducción entre 20 y 30% de sus ganancias.[8]

En el Mapa 1 pueden observarse los países donde los procesos de legalización han avanzado, así como los países donde todavía se considera ilegal su consumo. En ese contexto, en el mapa, México destaca en una región donde los procesos de despenalización son progresivos o tienden a consolidarse.

Igualmente conviene destacar aquellos países donde es aceptada la noción del uso terapéutico de la *cannabis.* En el Mapa 2 una vez más destaca México en una región casi completa en cuanto a los procesos de despenalización o legalización de dicho estupefaciente.

Comercialización y consumo

Otro elemento esencial para considerar la legalización o despenalización de la *cannabis* es el impacto que ello tendría en el mercado de consumo. Por ejemplo, en 2015 el precio promedio de *cannabis* en el estado de Colorado (EEUU) ascendía a 1,948 dólares por una libra (0.453 kilos). Además, un cultivo de marihuana puede redituar más de 1.1 millones de dólares por acre (0.404 hectáreas).[9]

Entonces, 28 gramos de marihuana vendida en Estados Unidos en su cotización más baja (204 dólares por onza) equivaldrían a 3,910 pesos mexicanos, cantidad que representa el pago de 53 días de salario mínimo de un trabajador mexicano, mientras que, para un trabajador con salario mínimo en Estados Unidos, adquirir una onza de *cannabis* sólo le representaría alrededor de 22 horas de trabajo.

En 2015 se registraron diversas cotizaciones en el estado de Oregon (EEUU) que fluctuaban desde los 204 dólares por onza de *cannabis* (de alta calidad), hasta los 387 dólares por onza en Dakota del Norte.[10]

En Estados Unidos, entre 2009 y 2012, el precio de la *cannabis* bajó 12%, y según información divulgada por la *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) y sistematizada por el sitio web Price of Weed,[11] desde 2010 el precio de la sustancia habría bajado 6%, además de que el precio de la marihuana de alta calidad había descendido 20%, mientras que la *cannabis* de calidad media se había elevado 40 por ciento.

En 2012, según el *World Drug Repport* 2014 de la *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC)[12] entre 125 y 227 millones de personas a nivel mundial utilizaron *cannabis*, lo que corresponde a una cifra que fluctúa entre 2.7 y 4.9% de la población mundial que tiene entre 15 y 64 años.

---

[7] UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas 2014,* 2014. En [http://www.unodc.org/documents/wdr2014/V1403603_spanish.pdf] (consulta: 18 de octubre de 2016).

[8] A. Hope y E. Clark, "Si los vecinos legalizan: reporte técnico", Instituto Mexicano para la Competitividad, 2012. En [http://imco.org.mx/wpcontent/uploads/2012/10/reporte_tecnico_legalizacion_marihuana.pdf] (consulta: 18 de octubre de 2016).

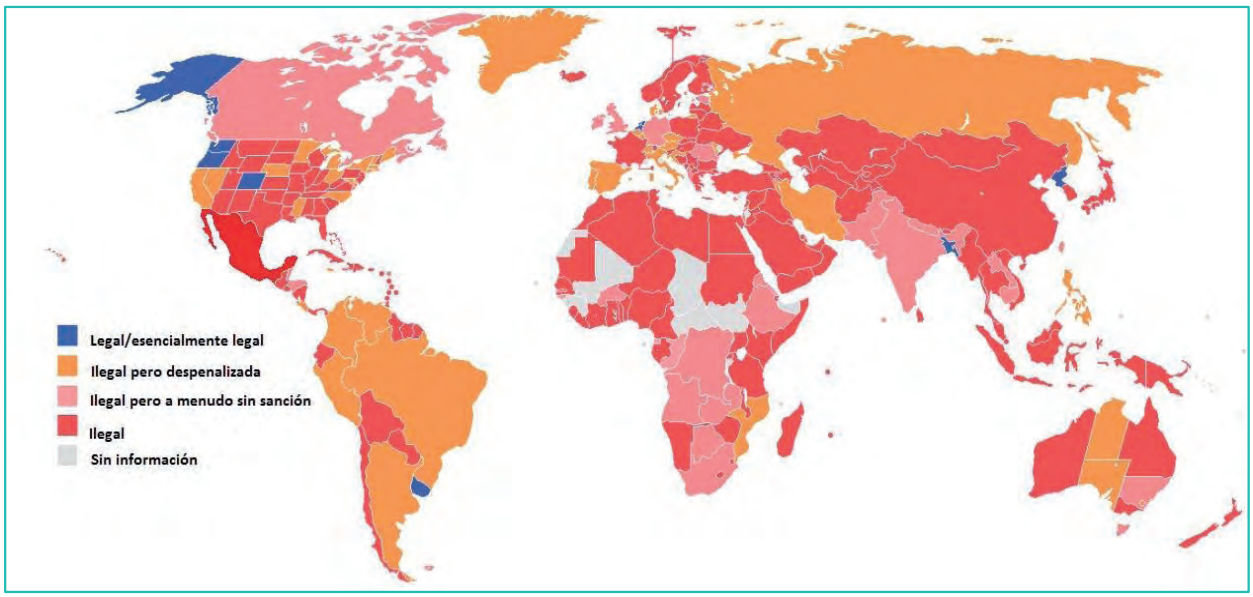
[9] New Frontier, "Weekly CannaBit: Comparative Yield per Acre for Grains and Marijuana", 2016. En [http://mjinews.com/weekly-cannabit-comparative-yield-per-acre-for-grains-and-marijuana/].

[10] *Ibidem.*

[11] *Price of Weed: a global Price index for Marijuana,* en [http://www.priceofweed.com/prices/United-States/.html].

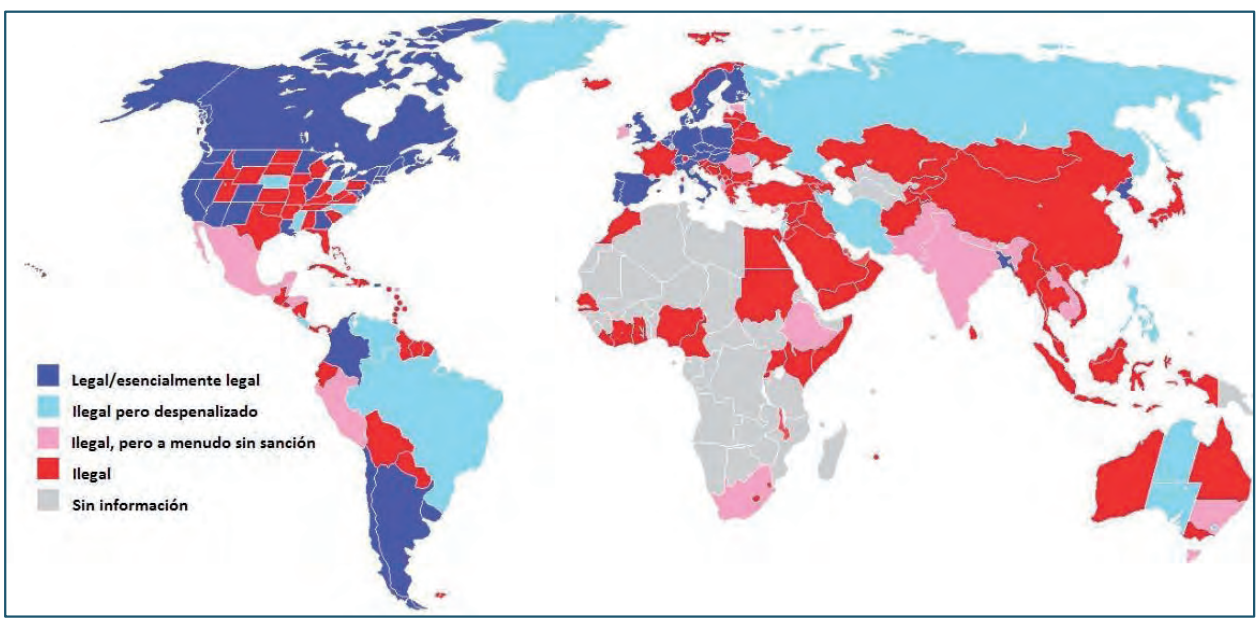
[12] UNODC, "World Drug Report", United Nations, 2014. En [http://www.unodc.org/documents/wdr2014/World_Drug_Report_2014_web.pdf].

Mapa 1. Estatus legal de la marihuana para uso recreativo en el mundo



Fuente: G. Pellini, "Cannabis legale. Ecco dove e come nel mondo è permessa", Left it, 2016. En [https://www.left.it/2016/07/26/cannabis-legale-ecco-dove-e-come-nel-mondo-e-permessa/] (consulta: 18 de octubre de 2016).

Mapa 2. Estatus legal de la marihuana para uso terapéutico en el mundo



Fuente: G. Pellini, "Cannabis legale. Ecco dove e come nel mondo è permessa", 2016. En [https://www.left.it/2016/07/26/cannabis-legale-ecco-dove-e-come-nel-mondo-e-permessa/]

De acuerdo con el *World Drug Repport 2014* de la UNODC, durante la última década en 45 países ha aumentado en un tercio el número de personas que han estado en contacto con las autoridades —en calidad de sospechosas o de detenidas— por delitos de consumo personal y posesión de drogas, además de que la mayoría de esas infracciones han tenido que ver con el consumo de marihuana.

Según el mismo *World Drug Repport 2014,* las regiones de África Occidental y Central, América del Norte, Oceanía y Europa Occidental siguen siendo las zonas que registran las tasas de consumo más altas a nivel mundial.

Contexto nacional

En México, el proceso ha sido profundamente distinto. Apenas recientemente la regulación federal había estado fundada en preceptos de control denominados comúnmente "criterios prohibicionistas". Esto ha sido confirmado por la International Narcotics Control Board[13] (INCB) de la ONU, que en un documento detalla que la postura de México en materia de fiscalización internacional de drogas ha sido durante muchos años con ese carácter.

Como contexto también puede agregarse que, sustentándose en la Ley General de Salud (1984),[14] se mantuvieron criterios prohibicionista, pues siempre se consideró que no vulneraban derechos a la identidad personal, a la propia imagen, al libre desarrollo de la personalidad, a la autodeterminación o a la libertad individual. Esta situación cambiaría hasta muy recientemente.

El 4 de noviembre de 2015 una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en un caso particular, aprobó el derecho al cultivo, el transporte y el consumo de la *cannabis* con fines lúdicos o recreativos.

El fallo benefició a Josefina Ricaño, Armando Santacruz, José Pablo Girault y a Juan Francisco Torres Landa, integrantes de la Sociedad Mexicana de Autoconsumo Responsable y Tolerante (SMART).

Tal resolución, histórica en su género —contraria a lo que antes se había formulado jurídicamente—, se fundamentó en la protección del libre desarrollo de la personalidad y el derecho a la autodeterminación. En consecuencia, la resolución volvió inconstitucionales los artículos 235, 237, 245, 247 y 248 de la Ley General de Salud. Esto detonaría un debate nacional con la anuencia incluso del Ejecutivo.[15]

Una de las instituciones donde ocurrió este debate fue la Secretaría de Gobernación, entre otras. En esa ocasión, el doctor Mazzitelli sugirió que, con relación a la sentencia de la SCJN relativa a la legalización de la marihuana, desde el punto de vista de la ONU toda medida que favoreciera la promoción de los derechos humanos es bienvenida.

No obstante, según el especialista, la sentencia de la Corte tiene varios problemas que rebasan su ámbito y alcance. El primero es que la Corte propone el derecho a la autodeterminación casi como un derecho absoluto, implicando que el individuo se autodetermina mediante el uso de una sustancia, función que entonces podría cumplir también cualquier otro tipo de sustancia, lo que la haría merecedora del mismo tratamiento que se le está reservando a la marihuana.[16]

En suma, la perspectiva jurídica que abre este debate parece estar definida por el interés gubernamental y una cierta aprobación social de despenalizar la *cannabis.* Sin embargo, hay una opinión mayoritaria en que dicha despenalización se ha orientado hacia los usos terapéuticos, no lúdicos.

La juventud como objetivo en el uso de las drogas

La juventud, por antonomasia —además de ser mayoritariamente urbana—, está involucra-

[13] International Narcotics Control Board, "Report of the International Narcotics Control Board for 2014", Naciones Unidas, Nueva York, 2014. En [http://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2014/English/AR_2014.pdf]

[14] Cámara de Diputados, "Ley General de Salud 1984", 2016. En [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_010616.pdf]

[15] *El Financiero,* "Marihuana gana batalla en la Suprema Corte", 5 de noviembre de 2015. En [http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/historico-scjn-aprueba-uso-recreativo-de-la-mariguana.html]

[16] Segob/SS, "Relatoría del debate nacional sobre el uso de la marihuana", Subsecretaría de Derechos Humanos, 2016, p. 92. En [http://www.gob.mx/debatemarihuana]

da con procesos de cambio, de exigencia de nuevas vías y prácticas. Cuando pensamos en términos de la evolución de un régimen político, la naturaleza cambiante de la juventud permite suponer que ciertas prácticas "fuera de la ley" son resignificadas y que más allá de considerarlas ilegales, los gobiernos mutan, evolucionan progresivamente de leyes prohibicionistas hacia reformas con mayor permisividad. Eso es lo que parece estar ocurriendo en el país.

Por una parte, esto estaba en armonía con sectores amplios de la población para quienes las prácticas "fuera de la ley" eran básicamente poco legítimas. Quizás esto es lo que más ha cambiado. La sociedad mexicana ha registrado procesos de mayor "permisividad" en términos de muchos temas, tal como puede observarse en la Tabla 1.

La necesidad de despenalización podría justificarse si observamos algunos datos sobre la población recluida por delitos contra la salud, o la posesión de la *cannabis.* En 2013 la marihuana se ubicó en el primer lugar como droga de inicio de 70.4% de los pacientes de los centros de Integración Juvenil en la Ciudad de México. Esta entidad federativa concentra la mayor cantidad de adictos a la marihuana (4,258), seguida del Estado de México (2,206);[17] en tanto que Jalisco se ubicó en la tercera posición (436 pacientes). Tlaxcala es la entidad con el menor número de personas adictas en proceso de rehabilitación, con sólo 29 casos.[18]

Por otra parte, los resultados de la Primera Encuesta realizada en 2012[19] a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social mostraba el tipo de internos más frecuente sentenciados por delitos contra la salud (60.2%). De ese conjunto, 40.7% de los internos afirmó haber sido sentenciado por transporte de drogas, 38.5% por posesión, 15.4% por vender al menudeo, 8.9% por traficar, 4.9% por vender al mayoreo, 3.2% por "fomento al narcotráfico", 3% por suministro, 1.8% por consumo y 1.8% por plantar o cultivar drogas.[20]

En dicha encuesta también se indagó sobre la sustancia por la que fueron sentenciados: 58.7% de las personas reportó que se trataba de marihuana, 27.3% dijo cocaína, 11.1% respondió metanfetaminas, 8.3% heroína, 3.4% piedra o crack y 2% por pastas o 'chochos' (que se refieren a medicamentos controlados). Además, 2% reportó, espontáneamente, que le habían "sembrado" la droga.[21]

Con los datos anteriores puede observarse que los delitos contra la salud relacionados con la droga son centrales. La despenalización podría favorecer un cambio incluso en la población de dichos centros de reclusión.

La actual regulación tiene como antecedente legal la aprobación e implementación de la Ley contra el Narcomenudeo[22] aprobada el 20 de agosto de 2009 a través de la cual se establecen las competencias en materia de salud entre lo que hacen los estados y la federación. Los objetivos de la ley son identificar a los consumidores en el sistema penal, con la idea de que no se les criminalice, así como despresurizar el sistema penitenciario federal. Si bien la información judicial disponible requiere ser organizada, sistematizada y homologada en los distintos órdenes de gobierno, se puede constatar que en el país sí se criminaliza la posesión simple y el consumo de marihuana.

Puede agregarse un dato final respecto a la detención de personas por posesión de sustancias

[17] Para dar un ejemplo puede mencionarse el caso del Centro de Integración Juvenil ubicado en la delegación Iztapalapa, que concentra 782 pacientes adictos a la marihuana, el mayor número del país (*El Universal,* 30 de noviembre de 2015).

[18] *El Universal,* "Aumentan adictos a marihuana en rehabilitación", 30 de noviembre de 2015. En [http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2015/11/30/aumentan-adictos-marihuana-en-rehabilitacion].

[19] C. Correa y E. Azaola, "Resultados de la Primera Encuesta realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social", CIDE, 2012. En [https://publiceconomics.files.wordpress.com/2013/01/encuesta_internos_cefereso_2012.pdf]

[20] *Ibid.*, p. 7.

[21] *Ibid.*, p. 25.

[22] *Diario Oficial de la Federación* (DOF) , "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales", 2009. En [http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106093&fecha=20/08/2009]. Para mayor información consúltese C. Zamudio (2011). "México y su Ley contra el Narcomenudeo: informe del IDPC". IDPC. En [http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/mexico-idpc-esp.pdf].

Tabla 1. Consumo de alcohol, tabaco y marihuana en México (2002, 2008 y 2011)

	Población de 12 a 17 años, como % del total			Población de 18 a 34 años, como % del total			Población de 35 a 65 años, como % del total		
	2002	2008	2011	2002	2008	2011	2002	2008	2011
Alcohol	25.5	23.7	30.0	52.0	52.0	60.2	50.7	45.3	51.6
Tabaco	8.99	11.5	12.3	27.9	25.3	27.3	26.2	20.5	20.2
Marihuana	0.507	1.18	1.33	1.04	1.40	1.86	0.225	0.579	0.566

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Adicciones, para los años 2002,[1] 2008[2] y 2011.[3]

[1] Conadic, "Encuesta Nacional de Adicciones 2002: tabaco, alcohol y otras drogas". Secretaría de Salud, 2002. En [http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/documentos/DOCSAL7326.pdf].

[2] Conadic, "Encuesta Nacional de Adicciones 2008", Secretaría de Salud, 2008. En [http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ena08/ENA08_NACIONAL.pdf].

[3] Conadic, "Encuesta Nacional de Adicciones 2011: drogas ílictas", Secretaría de Salud, 2011. En [http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ENA_2011_DROGAS_ILICITAS_.pdf].

ilícitas. El número de detenidos de 2006 a 2014 fue de 453,069 personas. De ellos, 175,993 han sido detenidos por posesión simple y 156 mil por consumo.[23]

En suma, hay una fuerte necesidad de intervención por parte de las autoridades públicas, en diferentes niveles. La despenalización es apenas una de las aristas del problema.

Encuesta de opinión pública CESOP (2016)

La reciente resolución de la Suprema Corte que dio pauta para legislar en general sobre los usos que pueden ser permitidos o no en el país, ha marcado la apertura del debate nacional sobre el tema. Derivado de ello, diversos organismos, entre ellos el gobierno federal (Secretaría de Gobernación), el Senado y la Cámara de Diputados, se lanzaron en consultas públicas sobre el tema.

Al respecto, el Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública realizó la Encuesta Telefónica Nacional con el tema "Legalización de la marihuana",[24] del 6 al 8 de noviembre de 2015. La muestra se seleccionó de manera aleatoria, realizando 911 entrevistas con un margen de error máximo de ± 3.2%, con un nivel de confianza de 95 por ciento.

Entender las aristas de la opinión pública es el tema central respecto al uso de las drogas y a las posibilidades de una legalización futura. Entonces, el debate radica no en la pertinencia de continuar prohibiendo el uso de la marihuana, sino hacia dónde dirigir su permisividad.

Con base en el resultado de encuestas puede decirse que el país parece "conectarse" con las tendencias internacionales que pugnan por mayores libertades en su uso.

Aun con resistencias, el CESOP concluye que la opinión pública nacional parece menos proclive a la prohibición total. En general, de manera mayoritaria, la ciudadanía desaprueba (64%) la legalización del uso de la *cannabis* y 31% la aprueba (Tabla 2).

Conclusiones

En un contexto internacional de apertura para la eliminación de leyes prohibicionistas, los usos lúdicos y terapéuticos de la marihuana son cada vez más aceptados. Varios países han modificado su arquitectura legal para darles cabida dentro de ideas generales de respeto a la decisión individual.

[23] C. Correa, "Procesamiento de los delitos contra la salud en México", CEDD, 2016, p. 3. En [http://www.senado.gob.mx/comisiones/relext_orgint/ungass/docs/presentaciones/Catalina-Perez-Correa-senado-UNGASS.pdf].

[24] CESOP, "Legalización de la marihuana: encuesta telefónica nacional". Encuesta de Opinión Pública, CESOP, 2016. En [http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-telefonica-nacional-Legalizacion-de-la-marihuana]

Tabla 2. Resultados de la encuesta telefónica nacional "Legalización de la marihuana"

Comercialización y distribución	82% de la ciudadanía se manifestó en contra de una modificación legal que lo permitiera.
Aumento del número de consumidores	77% (3 de cada cuatro ciudadanos) piensan que, si se legalizara el consumo de la marihuana, aumentaría el número de consumidores, mientras que 20% asegura que no aumentarían.
Consumo fuera de control	71% de la ciudadanía cree que el consumo de marihuana estaría fuera de control al legalizarse.
Disminución del problema del narcotráfico y la violencia	Hablando de algunos efectos que podría traer consigo la legalización de la marihuana, 55% la ciudadanía considera no se disminuiría el problema del narcotráfico y 62% considera que tampoco lo haría la violencia generada por el tráfico de esta y otras drogas.
Número de consumidores si la planta fuera legal	91% (9 de cada 10 personas) reporta que, aún si el consumo de marihuana fuera legal, no la consumirían.
Puerta de entrada a drogas más fuertes	72% de la gente piensa que el consumo de marihuana es la puerta de entrada para el consumo de otras drogas.
Legalización = problema de salud pública	70% cree que su legalización generaría un problema de salud pública.
Daños a la salud de la sociedad mexicana	23% de la ciudadanía cree que el alcohol es la sustancia que más daño hace, 16% cree que es el tabaco y 15% cree que es la marihuana. 45% respondió de manera espontánea que las tres generan el mismo daño a la salud de la sociedad mexicana.
Nivel de confianza en el consumidor	73% de los encuestados no confiaría en un consumidor(a) de marihuana. 22% respondió que sí, y 5% que no sabe.
Uso para fines de tratamiento de salud	76% de las personas aprueban la legalización de la marihuana con fines medicinales.
La mariguana, ¿es o no una planta medicinal?	68% reconoce que la marihuana sí es una planta medicinal, 27% asegura que no lo es, y 5 % no sabe si es o no una planta con propiedades medicinales.

Fuente: CESOP, "Legalización de la marihuana: encuesta telefónica nacional". Encuesta de Opinión Pública CESOP, 2016. En línea [http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-telefonica-nacional-Legalizacion-de-la-marihuana]

En el caso de México ocurre algo al respecto, en varios sentidos:

En primer lugar, en cuanto a la dificultad de mantener una política prohibicionista con carácter absoluto que no parece tener resultados positivos en la disminución de los consumos, más bien al contrario.

En segundo lugar, que el tráfico de estupefacientes involucra también a los consumidores, engrosando de una manera significativa la población de los penales. Si se reflexiona esto con detalle, nos lleva a considerar que los consumidores son una parte "diferente" del proceso criminal de tráfico de estupefacientes. De allí la percepción que la despenalización es un proceso progresivo innecesario en el sistema jurídico mexicano.

Sin embargo, si se siguen los datos arrojados por la última encuesta del CESOP sobre la posibilidad de despenalizar o legalizar el consumo en la vertiente de uso lúdico o de uso terapéutico, nuestra reflexión no puede ser concluyente.

Existe un margen amplio de la población que parece manifestarse en contra de la legalización completa, sin que esto pueda darnos con claridad las razones de tal opinión mayoritaria. Sin embargo, en el momento de considerar usos terapéuticos, hay una clara mayoría que se manifiesta por su despenalización.

Quizás ésta es la posibilidad inicial, más allá de los procesos administrativos que tengan lugar para facilitar la salida de los reclusorios de una población que ha sido penalizada con los mismos criterios que aquellos que se dedican al tráfico de estupefacientes como actividad principal. Ahí hay un trabajo pendiente. En cualquier caso, el debate sigue abierto.

INDICADORES DE VIOLENCIA E INSEGURIDAD EN MÉXICO Y SU RELACIÓN CON LOS DERECHOS HUMANOS

*Salvador Moreno Pérez**

Introducción

El artículo tiene como insumo algunas trabajos presentados en el "Foro Derechos Humanos" organizado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) en octubre de 2016 con cuatro temáticas principales: defensa de los derechos humanos, derechos de grupos vulnerables, trata de personas y violencia de género.

Durante el foro se destacaron acciones que impiden el libre ejercicio de los derechos humanos como es la violencia y la inseguridad. En ese contexto, en el presente artículo se presentan indicadores cuantitativos en materia de ejecu-

* Licenciado en sociología por la UAM. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo urbano regional y metropolitano, migración, vivienda, ciudades y competitividad. Correo electrónico: salvador.moreno@congreso.gob.mx

ciones, impunidad, desaparición forzada, trata de personas, asesinato de periodistas y crímenes contra la infancia, entre los más importantes que de forma directa atentan contra los derechos humanos fundamentales. En la parte final se presentan resultados de encuestas de opinión en materia de violación a los derechos humanos en el país.

Los derechos humanos son producto de un largo proceso de gestación filosófica, jurídica, política y de luchas sociales. Esa evolución se concretó en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano producto de la revolución francesa en 1789, que textualmente dice: "Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en Derechos"[1] y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Luis de la Barreda Solórzano define los derechos humanos como aquellos "derechos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de los seres humanos".[2]

El mismo especialista considera que las libertades personales son derechos humanos de primera generación consagrados en los ordenamientos jurídicos; los derechos humanos de segunda generación son los derechos sociales e implican un esfuerzo financiero y de política social como el derecho a la educación, derecho a la vivienda, derecho a la salud, derecho a la asistencia social y derecho al trabajo.[3]

En tanto que los derechos de tercera generación los constituyen el derecho al medio ambiente saludable, el derecho a la libertad informática, los derechos colectivos, entre otros.[4]

Existe un amplio debate sobre los derechos humanos. Al respecto el académico Alán Arias Marín afirma que los derechos humanos son controversiales y nada autoevidentes. El autor señalado depura las diferentes corrientes teóricas de los derechos humanos y distingue cuatro conceptualizaciones principales: 1) escuela naturalista (ortodoxia tradicional): concibe los derechos humanos como dados o inherentes; 2) deliberativa (nueva ortodoxia): derechos como acordados o socialmente consensados; 3) protesta (de resistencia): derechos humanos como resultado de las luchas sociales y políticas, y 4) discursiva-contestataria (disidente, nihilista): derechos como un hecho de lenguaje, parte del discurso.[5]

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se determina la división de poderes y se reconocen los derechos fundamentales. En el artículo 1° se reconoce la igualdad de derechos, los principios y obligaciones de las autoridades en materia de derechos humanos: la promoción, el respeto y la protección.

En el informe país de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en México[6] se destacan los avances y reformas en la materia, como son:

- Las reformas constitucionales de 2011 que establecen que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que México sea parte.
- La decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que restringe la jurisdicción militar en los casos en que los elementos de las fuerzas armadas cometan violaciones a los derechos humanos de civiles.
- La aprobación en 2012 del Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.
- La nueva Ley de Amparo publicada en 2013.
- En el mismo año se publicó la Ley General de Víctimas.
- El Programa Nacional de los Derechos Humanos 2014-2018, cuyo objetivo principal

[1] Citado en Luis de la Barreda Solórzano, "La sociedad mexicana y los derechos humanos", en *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales,* UNAM, México, 2005, p. 12.
[2] *Ibid.*, p. 50.
[3] *Ibid.*, p. 181.
[4] Rafael Enrique Aguilera Portales y Rogelio López Sánchez, *Los derechos fundamentales en la teoría jurídica garantista de Luigi Ferrajoli,* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México. En www.juridicas.unam.mx (noviembre de 2016).
[5] Alan Arias Marín, *Ensayos críticos de derechos humanos. Tesis, imperativos y derivas,* Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, p. 26.
[6] Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)/Organización de los Estados Americanos (OEA), *Situación de los derechos humanos en México,* 2015. En www.cidh.org (14 de noviembre de 2016).

es la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011.
- La aprobación de la Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en 2014.
- El Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018.
- El Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2014-2018).
- La Ley de Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas vigente desde el 2012 y el consecuente Registro Nacional de Datos relativo a personas desaparecidas, entre las más importantes.

Independientemente de los avances en normatividad y políticas en materia de derechos humanos, la CIDH advierte sobre la situación de preocupación en esa materia en México, manifestada en

> [...] mayores denuncias de desapariciones y desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura, así como el recrudecimiento de la inseguridad ciudadana, la falta de acceso a la justicia e impunidad, y la afectación particular a periodistas, defensores y defensoras de derechos humanos y grupos especialmente afectados por el contexto de violencia en el país, como personas en situación de pobreza, migrantes, solicitantes de asilo, refugiados y desplazados internos, mujeres, niños, niñas y adolescentes y pueblos indígenas, entre otros.[7]

A continuación se ofrecen algunos indicadores en materia de asesinatos y ejecuciones, impunidad, desaparición forzada, trata de personas, asesinato y/o desapariciones de periodistas y abuso infantil.

Víctimas del crimen: asesinatos y ejecuciones

En 2006 el Estado mexicano inició una guerra contra el narcotráfico que todavía no termina y la cual ha provocado una crisis en materia de derechos humanos.

Según indicadores del 4° Informe de Gobierno, entre 2007 y 2015 se han registrado más de 185 mil homicidios producto de agresiones. De ellas poco más de 65 mil se han registrado entre 2013 y 2015 (véase Gráfica 1).

No todas esas muertes son producto de la guerra contra el narcotráfico y la delincuencia organizada. El indicador más cercano a ese fenómeno es el de homicidio doloso, que genera el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública que da cuenta de su incremento, de un máximo histórico de 22,852 en 2011 a 15,653 en 2014.[8]

Al respecto Ariadna Estévez considera que se trata de una violencia mixta en la cual no se distingue si las autoridades están involucradas o no.[9] Según la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para Todas y Todos", las actividades delictivas de las bandas criminales y los abusos militares han llevado al país a una crisis de los derechos humanos agravada por la impunidad.[10]

La impunidad característica de la justicia mexicana

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) reportó que en 2015 se denunció 10.5% de los delitos, para los cuales el Ministerio Público inició averiguación previa o carpeta de investigación en 59.6% de los casos.[11]

Los resultados de la Envipe destacan que se inició averiguación previa en 6.3% del total de delitos. Esto significa que en 93.7% de ellos no

[7] *Ibid.*, p. 17.

[8] Secretaría de Gobernación/Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2015,* México.

[9] Ariadna Estévez, "La violencia en México como crisis de derechos humanos: las dinámicas violatorias de un conflicto inédito", *Contemporânea,* Revista de Sociología Da UFSCar, vol. 2, núm. 1, enero-junio, Departamento e Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos, 2012, p. 21.

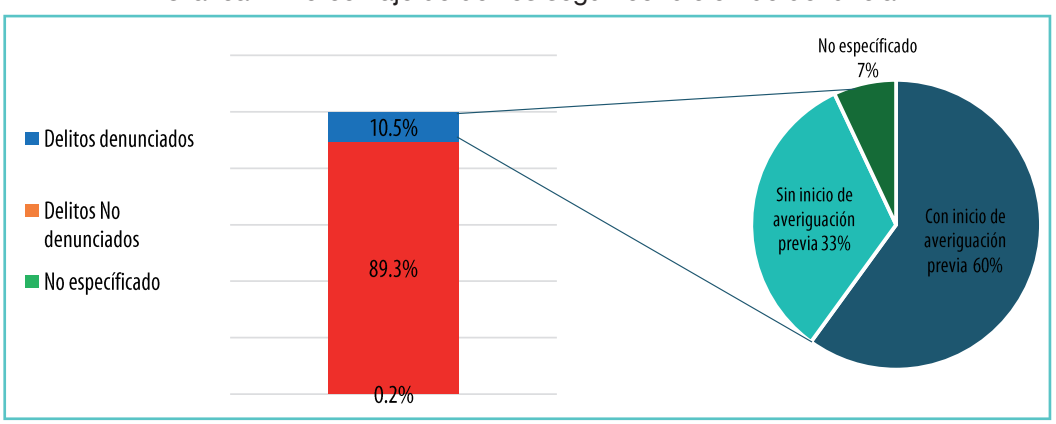
[10] Red Nacional de Organismo Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todas y todos (Red TDT), Informe conjunto presentado por organizaciones de la sociedad civil mexicana para la segunda ronda del Examen Periódico Universal de México, México, 2013.

[11] INEGI, La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016. Principales resultados, México, 2016. En www.inegi.org.mx (consulta: 22 de octubre de 2016).

Gráfica 1. Homicidios producto de agresiones intencionales por parte de terceros, 2007-2015

Nota 1: La diferencia entre la estadística de defunciones por homicidio que genera y publica el INEGI y la de homicidios que provee el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública de la Secretaría de Gobernación radica en que la unidad de observación y el método de captación y clasificación son distintos. Mientras la estadística de mortalidad por homicidio que genera el Instituto se elabora con base en el Certificado de Defunción, se refiere al número de personas cuya causa de fallecimiento fue específicamente por agresiones intencionales por parte de terceros, tomando como referencia la CIE-10 (Códigos X85 a Y09), en tanto que los datos que pública el Secretariado se basan en la información de las Averiguaciones Previas y/o Carpetas de Investigación iniciadas por el presunto delito de homicidio doloso. Ambos métodos son utilizados internacionalmente para obtener datos sobre el fenómeno.
Nota 2: Cifras preliminares para 2015.
Fuente: Elaboración propia con base en Presidencia de la República, 4° Informe de Gobierno, 2015-2016, México, 2016.

Gráfica 2. Porcentaje de delitos según condición de denuncia



Fuente: INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016. Principales resultados,* México, 2016. En www.inegi.org.mx (consulta: 22 de octubre de 2016).

Cuadro 1. Porcentaje de delitos según condición de denuncia, 2010-2015

Año	Denuncia % 1/	Averiguación previa %	Inicio de averiguación previa % 1/
2010	12.3	65.2	8.0
2011	12.8	65.5	8.4
2012	12.2	64.7	7.9
2013	9.9	62.7	6.2
2014	10.7	67.5	7.2
2015	10.5	59.6	6.3

1/ El informante pudo confundir una averiguación previa con un acta de hechos.
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016. Principales resultados,* México, 2016. En www.inegi.org.mx (consulta: 22 de octubre de 2016).

hubo denuncia o no se inició averiguación previa. La encuesta define este hecho como cifra negra (véase Gráfica 2 y Cuadro 2).

Las entidades federativas con la cifra negra más elevada en 2015 fueron Guerrero, Tamaulipas, Veracruz, Estado de México y Ciudad de México. La encuesta dio cuenta que del total de averiguaciones previas iniciadas por el Ministerio Público, en 45.9% de los casos "No pasó nada o no se resolvió la denuncia". El resultado de las averiguaciones previas que derivaron en la recuperación de los bienes, haber puesto al delincuente a disposición de un juez o haber otorgado el perdón, representó 1.1% del total de los delitos (1.5% en 2014).[12]

Ello significa que en México la mayoría de los delitos no son castigados, lo que se traduce en ausencia de la justicia y la liquidación del Estado de derecho, lo cual explica las razones que las víctimas expresan para no denunciar los delitos ante las autoridades: 3 de cada 10 señalan que es una pérdida de tiempo y 2 de cada 10 que tienen desconfianza en la autoridad.

Desaparición forzada

La ONU considera la desaparición forzada como el arresto, detención o traslado de una persona en contra de su voluntad o la privación de su libertad por alguna otra forma por agentes gubernamentales de cualquier sector o nivel, ya sea por grupos organizados o por particulares que actúan en nombre del gobierno o con su apoyo directo o indirecto, y que se niegan a revelar la suerte o el paradero de las personas.[13]

El Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) cuenta con una base de datos correspondiente al fuero común de registros abiertos donde se da cuenta de la existencia de 27,428 desaparecidos reportados a partir de 2006, en tanto que la base de datos del fuero federal da cuenta de 979 desaparecidos registrados a partir de 2014.[14]

El número de personas desaparecidas da cuenta de una situación crítica, no obstante la CIDH reconoce que la información disponible no especifica los casos en los que podría haber indicios de desaparición forzada, extravíos u otros tipos de ausencia.[15]

[12] *Idem.*

[13] Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, aprobada por la Asamblea General de la ONU, resolución 47/133, 18 de diciembre de 1992.

[14] Secretaría de Gobernación/Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Datos abiertos del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED).* En http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/datos-abiertos.php (consulta: 18 de octubre de 2016).

[15] CIDH/OEA, *op. cit.,* p. 68.

Tráfico y trata de personas

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito considera la trata de personas como

> [...] un delito grave que afecta a toda la humanidad. Ya sea la perpetrada en el ámbito familiar como la que tiene como fin último la servidumbre doméstica o aquella producto de complejas operaciones de corporaciones transnacionales del crimen; este delito transgrede los derechos humanos y violenta libertades fundamentales del ser humano.[16]

Las estimaciones hechas por organismos públicos y/o privados hablan de un delito extendido y creciente en el mundo, pero difícil de identificar y perseguir; de ahí que los datos precisos, tanto en nuestro país como en otros, sean escasos.

La Organización Internacional para las Migraciones Misión México atribuye el fenómeno de la trata a factores relacionados con la oferta y demanda de mano de obra barata, las desigualdades económicas y a problemas como la discriminación y violencia de género; como factores adicionales menciona la ubicación geográfica y el contexto migratorio general.[17]

En tanto que el Informe Anual de Tráfico de Personas 2015 del Departamento de Estado de la Unión Americana clasificó a México en el nivel 2 de 3 (donde 1 es el óptimo y 3 el peor), lo cual significa que el gobierno no hace todos los esfuerzos para cumplir con las normas mínimas destinadas a la eliminación de la trata de personas, consistentes con las establecidas en el Protocolo de Palermo;[18] pero hace esfuerzos en ese sentido.

El informe considera que México es una fuente con tránsito y destino de hombres, mujeres y niños sometidos a la trata sexual y trabajos obligados. Las fuentes de explotación laboral se observan en la agricultura, el servicio doméstico, el procesamiento de comida, la construcción, la economía informal y la mendicidad tanto en México como en Estados Unidos. La mayoría de los extranjeros víctimas de trabajo forzado y tráfico sexual en México son de Centro y Sur América. El turismo sexual infantil persiste, sobre todo en las zonas turísticas de playa y en las ciudades de la frontera norte.

El tráfico de personas tiene relación con la corrupción de los funcionarios públicos, como la policía local, judicial y los funcionarios de inmigración. No obstante, el informe afirma que el gobierno de México no cumple plenamente con las normas mínimas para la eliminación de la trata.

El financiamiento gubernamental para los servicios especializados y refugios para las víctimas siguen siendo insuficientes y éstos eran prácticamente inexistentes en gran parte del país, dejando un número significativo de víctimas reportadas como vulnerables al retráfico.

Según datos de Francisco Javier Rivas, de 2010 a 2013 el número de detenciones relacionadas con trata de personas aumentó de 275 a 624; poco más de la mitad del total se concentra en la Ciudad de México y Chiapas.[19]

El mismo estudio con información actualizada de las procuradurías estatales da cuenta que en 23 entidades del país, durante el mismo periodo, 1,629 personas fueron identificadas como víctimas de trata de personas en sus diferentes modalidades.

Derecho a la libertad de opinión

El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que

> Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas,

[16] Secretaría de Gobernación/Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Diagnóstico nacional sobre la situación de trata de personas en México,* México, 2014, p. 9.

[17] Organización Internacional para las Migraciones, *La trata de personas en México: diagnóstico sobre la asistencia a víctimas,* México, 2011, p. 9.

[18] Acuerdo legal internacional en materia de trata de personas. Entró en vigor en 2003 y al 2016 tenía 124 Estados miembros.

[19] Francisco Javier Rivas Rodríguez *et al.*, "Estadística sobre la procuración de justicia en el combate a la trata de personas en México 2010-2013", en *Realidad, datos y espacio,* Revista Internacional de Estadística y Geografía, INEGI, vol. 6, núm. 2, mayo-agosto de 2015.

sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.[20]

Esa disposición se retoma en la Declaración de principios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y en el marco legal de los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos afirma que en la última década México se ha convertido en uno de los países más peligrosos para ejercer el periodismo. El informe de la CIDH cita cifras de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual reportó que entre 2000 y 2015 fueron asesinados 107 periodistas.[21]

La misma fuente señala que la violencia contra periodistas se agudiza en las entidades federativas con fuerte presencia de crimen organizado como Veracruz, Tamaulipas, Guerrero, Chihuahua y Oaxaca, ya que 6 de cada 10 homicidios de comunicadores ocurrieron en esos cinco estados.

Lo anterior sucede a pesar de la existencia de reformas constitucionales y legislativas, así como medidas para salvaguardar la integridad de periodistas y defensores de los derechos humanos.

Crímenes contra la infancia en México

Otro grupo vulnerable en México y que normalmente es víctima de diferentes crímenes son las niñas y niños. Al respecto María Ampudia considera que en México se experimentan tres tipos de flagelos: trata de infantes, maltrato infantil y abuso sexual.[22]

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos —en su informe sobre violencia, niñez y crimen organizado en México— estimó que hay por lo menos 30 mil niños y adolescentes menores de 18 años que cooperan con la delincuencia organizada en actividades como extorsión, tráfico de personas, piratería y narcotráfico.[23]

Además, la CIDH reportó que las muertes debidas al crimen organizado entre 2006 y 2010 dejaron huérfanos a aproximadamente 30 mil niñas y niños, quienes perdieron a uno o a ambos progenitores, con los consecuentes impactos emocionales, cargas familiares adicionales y la posibilidad de vivir situaciones de desprotección y desatención.[24]

El Instituto Federal Electoral (actualmente Instituto Nacional Electoral) llevó a cabo una consulta infantil en 2012. Dos de las preguntas trataron sobre el acceso a las drogas y la invitación a participar en actividades delictivas.

Al respecto los resultados mostraron que la oferta de drogas se incrementa durante el inicio de la adolescencia. De los resultados destacó que 23 de cada 100 niños y niñas del grupo de 13 a 15 años dijeron que por donde viven les ofrecen drogas; en específico, a 30 de cada 100 adolescentes de 15 años les habían ofrecido drogas. En tanto que a 14 de cada 100 adolescentes de 15 años los delincuentes les habían invitado a formar parte de su grupo (Gráfica 3).

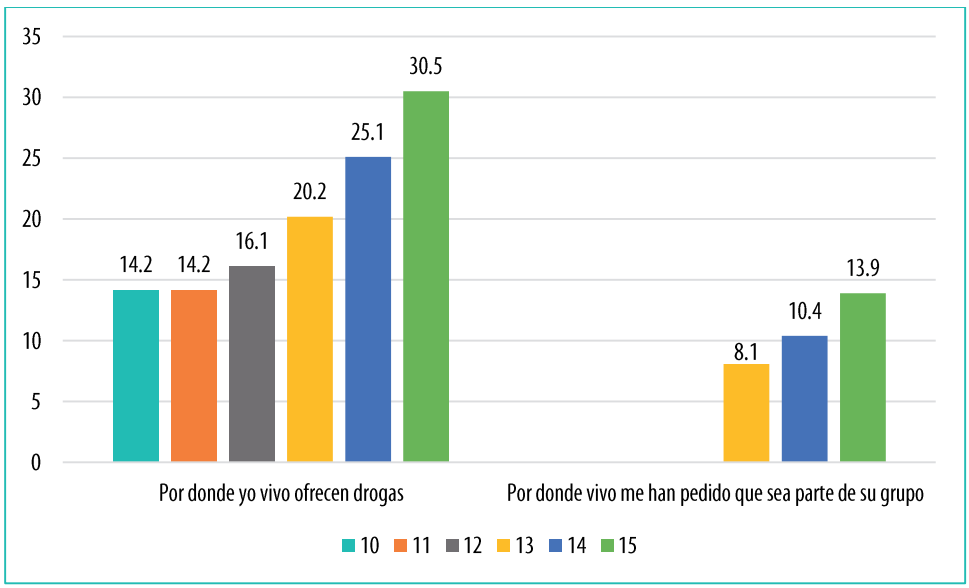
Con relación a la explotación laboral, María Ampudia destacó que en el país hay 3.6 millones de menores entre 5 y 17 años que son víctimas de explotación laboral. Estimó que más de 711 mil niños jornaleros trabajan más de 14 horas al día. La misma especialista da cuenta del crecimiento del turismo sexual infantil, principalmente en los destinos de playa, al grado que México ocupa el segundo lugar a nivel mundial después de Tailandia.

Opinión pública sobre derechos humanos

La encuesta del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) sobre derechos humanos

[20] Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de Derechos Humanos.* En www.cinu.mx/DeclaracionUniversalDeDerechosHumanos.pdf (consulta: 14 de noviembre de 2016).
[21] Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)/ Organización de los Estados Americanos (OEA), *Situación de los derechos humanos en México,* 2015. En www.cidh.org (consulta: 14 de noviembre de 2016).
[22] María Ampudia, Fundación y quién habla por mí, A.C., en CESOP, "Foro Derechos Humanos", Cámara de Diputados, México, 12 de octubre de 2016.
[23] Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)/Organización de los Estados Americanos (OEA), *Violencia, niñez y crimen organizado,* 2015, p. 71. En www.cidh.org (consulta: 14 de noviembre de 2016).
[24] *Ibid.,* p. 154.

Gráfica 3. Respuestas afirmativas a "Por donde yo vivo ofrecen drogas" y "Los delincuentes me han pedido ser parte de su grupo", según edad, 2012



Fuente: Tomado de IFE, *Resultados nacionales de la consulta infantil y juvenil 2012. Informe Ejecutivo*, México, 2012.

en México reportó que 8 de cada 10 personas consideran que en nuestro país no se respetan los derechos humanos y 9 de cada 10 consideraron que la ley no se aplica a todos por igual.

La misma encuesta recogió la opinión sobre el sistema de impartición de justicia en el país. Al respecto, 7 de cada 10 consideraron que es malo, sólo 13.6% dijo que era bueno y 16.3% que era regular.

En cuanto al ejercicio de la labor periodística en nuestro país, 6 de cada 10 encuestados respondieron que "es una labor muy peligrosa", 2 de cada 10 la calificaron como "algo peligrosa", y 3 de cada 10 consideran que es una actividad "nada peligrosa".

Con relación a la libertad de expresión: 1 de cada 10 encuestados consideró que hay mucha libertad, 2 de cada 10 creen que hay algo de libertad, 5 de cada 10 manifestaron que es poca y 2 de cada 10 creen que es nula.

En lo que toca a la trata de personas, se preguntó a los ciudadanos si conocían o sabían de alguien que hubiera sido víctima de trata de personas: sólo 1 de cada 10 contestó que sí y 9 de cada 10 dijeron estar dispuestos a denunciar o dar aviso a las autoridades si sabían de algún caso de trata de personas. En tanto que 3 de cada 10 estarían de acuerdo con la pena de muerte a los responsables de trata de personas, en particular los casos de explotación sexual infantil.

Por su parte, la ENVIPE reportó que 6 de cada 10 mayores de 18 años en 2015 consideraron a la inseguridad y la delincuencia como el problema más importante de su entidad de residencia. Las entidades con percepciones de inseguridad mayores de 70% fueron Nuevo León, Estado de México y Tamaulipas.

Comentarios finales

Hasta aquí se han expuesto algunas situaciones que vulneran los derechos fundamentales de los ciudadanos en México. Datos recientes del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública informan sobre el incremento en los casos de secuestro: de 438 reportados en 2007, la cifra se triplicó en 2014 a 1,395. En ese mismo año se registraron 8,196 casos de extor-

sión, 56,908 robos de vehículos con violencia y 131,907 robos de vehículo sin violencia.

Además de los delitos registrados, existe una gran cantidad de delitos que no se denuncian, por lo que las cifras reales indicarían una verdadera crisis del Estado mexicano en uno de los derechos fundamentales: garantizar la seguridad de la población.

La situación de violencia y delincuencia en el país es uno de los fenómenos que mayormente preocupan a la ciudadanía y al gobierno de México. Uno de los efectos que se presentan en algunos lugares del país son los “linchamientos”, como manifestación del fenómeno de la “justicia por mano propia”, ante la desconfianza de buena parte de la ciudadanía hacia las fuerzas policiacas.

HISTORIAL Reportes CESOP

2011

43. Avances en la implementación de la reforma penal
44. Análisis de resultados del Censo 2010
45. Reforma política
46. Cambio climático
47. Crisis económica internacional: los posibles efectos en México
48. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas interior y económica)
49. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas social y exterior)
50. Una perspectiva de opinión pública

2012

51. Residuos sólidos urbanos en México
52. Mujeres y elecciones
53. Jóvenes: optimismo moderado
54. Algunas notas sobre la opinión pública
55. Elecciones 2012 (Tomo I)
56. Elecciones 2012 (Tomo II)
57. Algunos temas de la agenda en la LXII Legislatura
58. Glosa del Sexto Informe de Gobierno (Políticas interior, económica, social y exterior)
59. Temas selectos para el presupuesto de 2013
60. Reforma pública de la administración pública federal Vols. I y II

2013

61. Notas acerca de la Cruzada contra el Hambre
62. Órganos reguladores
63. Notas acerca del Pacto por México
64. Algunas características del sistema educativo Vol. I
65. Particularidades comparadas y opinión pública acerca del Sistema Educativo Vol. III
66. Reforma energética
67. Notas acerca de la reforma fiscal
68. Notas acerca del Primer Informe de Gobierno
69. Notas acerca del presupuesto federal 2014
70. Consideraciones y prospectiva sobre temas de la agenda nacional
71. Consideraciones y prospectiva sobre temas de la agenda nacional

2014

72. Consideraciones en torno a la reforma energética
73. Apuntes sobre la reforma política
74. Derechos indígenas y armonización legislativa
75. Componentes del Índice de Desarrollo Humano
76. Consideraciones en torno a la reforma energética
77. Algunos temas en materia social
78. Reformas estructurales y Glosa del Segundo Informe de Gobierno (políticas económica e interior)
79. Reformas estructurales y Glosa del Segundo Informe de Gobierno (políticas interior y social)
80. Consideraciones acerca del presupuesto de egresos de 2015
81. Diálogo intercultural: problemática de los pueblos indígenas

2015

82. El TLCAN veinte años depués
83. Transparencia y rendición de cuentas
84. Migración y pobreza
85. Jornada electoral 2015 Vol. I
86. Jornada electoral 2015 Vol. II
87. Políticas públicas interculturales para un mundo diverso
88. La Constitución de 1917 y el constitucionalismo de los estados del Pacífico (centro-sur)
89. Las paradojas de la megalópolis
90. Consideraciones en torno al Tercer Informe de Gobierno del presidente Peña Nieto y del proyecto de Presupuesto de 2016 Vol. I
91. Consideraciones en torno al Tercer Informe de Gobierno del presidente Peña Nieto y del proyecto de Presupuesto de 2016 Vol. II

2016

92. Audiencias públicas para la regulación de la marihuana
93. Mando Único en la Policía Federal
94. Movilidad urbana
95. Redes sociales
96. Planeación del desarrollo urbano
97. Megalópolis
98. Derechos sociales
99. El proceso presupuestario en México

Fortalece el quehacer legislativo

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

CESOP
Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Fortalece el quehacer legislativo

www.diputados.gob.mx/cesop
cesop01
@cesopmx