

GOBERNANZA Y DERECHOS HUMANOS

Coordinadores:

Rosa María Cuellar Gutierrez

César Vega Zárate



FONELA

Fondo
Editorial para la
Investigación
Académica

Sinopsis

Esta publicación se presenta como una amalgama de seis capítulos que tienen en común los temas de Derechos Humanos y gobernanza. Visitamos en estos textos los temas de reinserción social, gobernanza metropolitana, desarrollo municipal, mecanismos extrainstitucionales de garantía de Derechos Humanos, derecho a la salud, violación de Derechos Humanos, violencia contra las mujeres, uso de la fuerza pública y mecanismos extrainstitucionales para el respeto de los derechos. A lo largo de estas páginas, cada uno de los temas presentados brinda al lector una visión actual de hechos sociales desde varias perspectivas, siempre en estrecha vinculación con el Derecho.



Fondo
Editorial para la
Investigación
Académica



Ciencias
Administrativas
y Gestión
para el desarrollo



ISBN: 978-607-59516-9-0



9 786075 951690



GOBERNANZA Y DERECHOS HUMANOS

Coordinadores:

Rosa María Cuellar Gutierrez

César Vega Zárate

El tiraje digital de esta obra: “Gobernanza y Derechos Humanos” se realizó posterior a un riguroso proceso de arbitraje doble ciego, llevado a cabo por dos expertos miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) en México, así como revisión anti plagio y aval del Consejo Editorial del Fondo Editorial para la Investigación Académica (FONEIA). Primera edición digital de distribución gratuita, junio de 2023.

El Fondo Editorial para la Investigación Académica es titular de los derechos de esta edición conforme licencia Creative Commons de Reconocimiento – No Comercial – Compartir Igual (by-nc-sa). La coordinadora Rosa María Cuellar Gutierrez así como cada una de las coautoras y coautores son titulares y responsables únicos del contenido.

Diseño editorial: Williams David López Marcelo

Portada: Maximiliano Bautista Camacho

Requerimientos técnicos: Windows XP o superior, Mac OS, Adobe Acrobat Reader.

Editorial: Fondo Editorial para la Investigación Académica (FONEIA).
www.foneia.org consejoeditorial@foneia.org, 52 (228)1383728, Paseo de la Reforma Col. Centro, Cuauhtémoc, Ciudad de México.

ISBN: 978-607-59516-9-0



9 786075 951690

Índice

Capítulo I. Fortalecimiento de la gobernanza metropolitana como estrategia desarrollo municipal. Caso: Zona Metropolitana Poza Rica	1
Capítulo II. El derecho a la salud: la quiropráctica como coadyuvante en México	18
Capítulo III. Violación de los Derechos Humanos de las mujeres víctimas de violencia psicológica.....	38
Capítulo IV. Protocolo para el uso de la fuerza pública en el estado de Veracruz en el año 2022.....	58
Capítulo V. La reinserción social como Derecho Humano en el centro penitenciario con sede en Poza Rica, Veracruz	70
Capítulo VI. Los ciudadanos como actores en la garantía de Derechos Humanos a través de mecanismos extrainstitucionales	92

Introducción

Esta publicación se presenta como una amalgama de seis capítulos que tienen en común los temas de gobernanza y Derechos Humanos. Visitamos en estos textos los temas de reinserción social, gobernanza metropolitana, desarrollo municipal, mecanismos extrainstitucionales de garantía de Derechos Humanos, derecho a la salud, violación de Derechos Humanos, violencia contra las mujeres, uso de la fuerza pública y mecanismos extrainstitucionales para el respeto de los derechos. A lo largo de estas páginas, cada uno de los temas presentados brinda al lector una visión actual de hechos sociales desde varias perspectivas, siempre en estrecha vinculación con el Derecho.

El Capítulo I tiene como objetivo principal evidenciar el vacío de gobierno que caracteriza a las zonas metropolitanas del país en lo que se refiere a la atención de los asuntos de su competencia pública, y cómo la formalización de la voluntad política de los actores institucionales y ciudadanos es imperativa para generar gobernanza. En particular, se basa en una buena práctica realizada en el gobierno municipal de Poza Rica del periodo 2018-2021. Además, en el capítulo se discute también la necesidad de reformar la legislación metropolitana para permitir la generación de los instrumentos de planeación y gobernanza para la atención de los asuntos que son comunes a la población de las 74 zonas metropolitanas del país. En particular, se hace referencia al Tercer Foro Metropolitano “Diálogos Metropolitanos: buenas prácticas y gobernanza”, promovido por la Comisión Metropolitana del Congreso Federal, y a los ponentes que asistieron al evento para discernir sobre la necesidad de estas reformas.

El Capítulo II nos propone que, a lo largo de la historia, la salud ha sido un tema que ha preocupado a la sociedad en general y ha sido abordado de diferentes maneras. En el pasado, la Iglesia

asumió la responsabilidad de brindar auxilio y asistencia a los necesitados, y luego el Estado se convirtió en el órgano responsable de proteger el derecho a la salud. En México, la protección a la salud se incorporó en el Artículo 4° de la Constitución en 1983, lo que permitió a todos los ciudadanos acceder a los servicios de salud, no sólo a los que contaban con seguridad social. Se trata, pues, de una de las preocupaciones más importantes a nivel mundial, especialmente en la actualidad, ya que la pandemia que comenzó en 2019 ha tenido un gran impacto en todo el mundo. México no ha sido una excepción, y aunque la salud siempre ha sido un tema importante, sólo después de la incorporación del derecho a la salud en la Constitución se ha tomado como una prioridad del gobierno.

Al abordar este segundo apartado, el lector conoce que la Ley General de Salud (LGS) establece las formas en las que se puede acceder a los servicios de salud y ha creado una oportunidad para la atención quiropráctica como una opción de primer contacto para la prevención de enfermedades y reducción de costos. Los tratamientos quiroprácticos no requieren de medicamentos, lo que reduce los costos del servicio gubernamental, y se centran en la atención a la lumbalgia, la cervicalgia, el dolor de cabeza tensional y la atención a adultos mayores. De hecho, la pandemia ha aumentado la inversión en el sector salud, lo que ha permitido un mayor fortalecimiento de los programas de salud en México. El gasto público total en salud ha aumentado en casi un punto porcentual entre 2020 y 2022. Lo anterior sería imposible sin la incorporación del derecho a la salud en la Constitución, lo cual ha permitido que el Estado asuma la responsabilidad de brindar atención médica a toda la población y, a su vez, ha creado oportunidades para nuevas opciones de atención médica, como la quiropráctica. La pandemia ha puesto en evidencia la necesidad de invertir en el sector salud y mejorar el acceso a los servicios de salud en México.

El Capítulo III prueba que la violencia contra las mujeres es una realidad que persiste en todo el mundo, a pesar de los avances en materia legal y de conciencia social que se han logrado. Esta violencia es una expresión directa del sistema de opresión de género, en el que los hombres tienen el control de los principales recursos y las mujeres son subordinadas y sometidas a su autoridad. De entre las variantes de este fenómeno, uno de los que más suelen sufrir las mujeres es la violencia psicológica. En muchas ocasiones queda invisibilizada frente a la violencia física, aunque puede ser igualmente devastadora, ya que puede afectar la autoestima, la salud mental y emocional de las víctimas, llegando incluso a provocar pensamientos suicidas.

A pesar de la existencia de leyes y políticas para proteger a las mujeres de la violencia de género, las instituciones encargadas de hacer cumplir estas medidas a menudo no cuentan con los recursos necesarios para atender adecuadamente a las víctimas. En el caso de Poza Rica de Hidalgo, Veracruz, el Instituto Municipal de la Mujer y la Fiscalía Especializada para Proteger a la Mujer cuentan con un personal insuficiente, lo que dificulta el acceso de las mujeres a los servicios y recursos que necesitan para protegerse de la violencia. Es por lo tanto importante visibilizar y combatir todas las formas de violencia contra las mujeres, incluyendo la violencia psicológica, que puede ser igual de dañina que la violencia física. Para lograr esto, es necesario que las instituciones encargadas de proteger a las mujeres cuenten con los recursos y personal adecuados para atender a todas las víctimas de violencia de género. También es necesario que la sociedad en general tome conciencia de la gravedad de la situación y se comprometa a erradicar la violencia contra las mujeres en todas sus formas.

El Capítulo IV se enfoca en la importancia de contar con protocolos claros para el uso de la fuerza pública en México, especialmente en el estado de Veracruz, donde la seguridad ciudadana se ha convertido en inseguridad debido a la presencia

de delitos de cuello blanco, narcotráfico y violencia. La falta de nuevos protocolos para el uso de la fuerza pública ha generado incertidumbre, duda, miedo y sensación de desprotección en la sociedad y en el Estado. La policía, como institución del Estado a cargo de salvaguardar la vida, seguridad y derechos de los ciudadanos, necesita reglas claras y específicas que condicionen su actuar para evitar abusos de autoridad y corrupción. A pesar de los cambios realizados en Veracruz para mejorar la seguridad ciudadana, la falta de efectividad de la política de seguridad como parte de la gestión de gobierno y la persistencia de una policía corrupta han contribuido a una compleja realidad en la implementación del nuevo concepto de seguridad integral fruto de los acuerdos de paz.

El Capítulo V se desarrolla en torno al respeto a los Derechos Humanos de las personas privadas de su libertad en el CERESO de Poza Rica, Veracruz, bajo el paradigma de la reinserción social. Este concepto busca respetar la dignidad de la persona privada de la libertad y fomentar la comunicación e interacción entre la cárcel y la sociedad para lograr que los reclusos se reconozcan en la sociedad externa y evitar la reincidencia de conductas delictivas. En el artículo se explican los cinco ejes rectores (trabajo, capacitación para el trabajo, educación, salud y deporte) que repercuten en beneficio del sentenciado y/o interno para obtener la reinserción social como factor efectivo, y cómo es fundamental para la sociedad evitar la exclusión social de quienes salen de prisión. Asimismo, se aborda la importancia de garantizar plenamente los derechos fundamentales de las personas privadas de su libertad y asegurarse de que puedan ejercer su libertad y continuar su desarrollo personal y el de su familia una vez en el exterior.

En cuanto a la legislación aplicable, este penúltimo apartado recupera que existe un marco normativo que regula la situación de las personas privadas de su libertad en México. En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos establece que toda persona tiene derecho a la reinserción social y que las penas deben tener como finalidad la readaptación y el tratamiento del delincuente. Asimismo, la Ley Nacional de Ejecución Penal establece las bases para la reinserción social de los sentenciados, estableciendo que el sistema penitenciario debe proporcionarles oportunidades de educación, trabajo, capacitación para el mismo, atención médica, deporte y cultura.

Para finalizar, el Capítulo VI de este volumen toca la gobernanza como un concepto que ha ido ganando cada vez más importancia en la agenda política y social de diversos países. Este fenómeno se refiere al conjunto de procesos, normas, instituciones y acuerdos que permiten a un gobierno ejercer sus funciones de manera efectiva y responsable, y al mismo tiempo, garantizar la participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones y la resolución de problemas sociales. En el contexto de los Derechos Humanos, la gobernanza se convierte en una herramienta fundamental para garantizar el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de Derechos Humanos. La participación ciudadana juega un papel clave en este proceso, ya que permite a los ciudadanos ejercer su derecho a participar en la toma de decisiones que afectan su vida cotidiana, y al mismo tiempo, ejercer su derecho a exigir el cumplimiento de los Derechos Humanos.

La participación ciudadana puede tomar diversas formas, desde la participación en consultas públicas y audiencias, hasta la presentación de propuestas y la participación en procesos electorales. En todos los casos, se trata de mecanismos que permiten a los ciudadanos hacer oír su voz y expresar sus preocupaciones, demandas y propuestas. Sin embargo, la participación ciudadana no solo implica derechos, sino también responsabilidades. Los ciudadanos deben estar dispuestos a informarse y capacitarse sobre los temas que les interesan, así como a involucrarse activamente en los procesos de toma de

decisiones y a respetar las decisiones tomadas por la mayoría. La participación ciudadana no se trata solo de exigir derechos, sino también de ser parte activa del proceso de construcción de una sociedad más justa y equitativa.

En definitiva, la gobernanza y la participación ciudadana son dos elementos fundamentales para garantizar el cumplimiento de los Derechos Humanos. Es necesario que los gobiernos y la ciudadanía trabajen juntos para desarrollar estrategias que permitan una participación efectiva y responsable de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, y al mismo tiempo, garantizar el respeto y la protección de los Derechos Humanos de todos los ciudadanos.

Rosa María Cuellar Gutierrez

Junio, 2023

The background of the page is decorated with various abstract elements. At the top, there are clusters of small orange plus signs. On the left side, there are several black curved lines. On the right side, there are orange dashed lines. At the bottom, there are large, thick brushstrokes in orange, green, and blue. The text is centered in the middle of the page.

Capítulo I

Fortalecimiento de la gobernanza metropolitana como estrategia
desarrollo municipal. Caso: Zona Metropolitana Poza Rica

Capítulo I

Fortalecimiento de la gobernanza metropolitana como estrategia desarrollo municipal. Caso: Zona Metropolitana Poza Rica

Ildefonso Christfield Grayeb*

SUMARIO: Introducción; I. Las Zonas Metropolitanas; II. La Zona Metropolitana de Poza Rica; III. Gobernanza; IV. Conclusiones; V. Lista de referencias.

Introducción

Las zonas metropolitanas en México y el mundo han crecido aceleradamente durante los últimos años, situación que presenta a los gobiernos grandes retos para la gestión de sus necesidades. En cuanto al andamiaje jurídico y legal, existe un vacío de gobierno que caracteriza a las zonas metropolitanas del país, en lo que corresponde a la atención de los asuntos de su competencia pública. Este hecho hace imperativo que se genere gobernanza y que se formalice la voluntad política tanto de los actores institucionales como de los ciudadanos.

Actualmente no existe en el país ninguna autoridad que tenga dentro de sus funciones el hacerse cargo de los asuntos metropolitanos. Legalmente, no existe tampoco un documento que obligue a los municipios pertenecientes a una determinada zona metropolitana a establecer políticas públicas en conjunto para beneficio y atención de los asuntos estrictamente metropolitanos.

* Académico del SEA Región Poza Rica-Tuxpan. Correo: ichristfield@uv.mx

En este sentido, la gobernanza como metodología para la planeación y el desarrollo municipal se presenta como una buena práctica realizada en el gobierno municipal de Poza Rica del periodo 2018-2021, Con el objetivo de establecer una aproximación que permita el desarrollo de políticas públicas de carácter metropolitano para la Zona Metropolitana de Poza Rica (ZMPR).

A lo largo de este trabajo se recupera información del Tercer Foro Metropolitano “Diálogos Metropolitanos: buenas prácticas y gobernanza”, promovido por la Comisión Metropolitana del Congreso Federal. A este foro asistieron como ponentes el Dr. Alfonso Iracheta Cenecorta, investigador de El Colegio Mexiquense y del Centro Eure (Estudios Territoriales y Políticas Públicas); el Dr. Rafael Vela Martínez, economista investigador de la Universidad Veracruzana; el Dr. Daniel Enrique Pérez Torres, profesor investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México; el Dr. Gerardo González Herrera, profesor investigador y consultor independiente; además del Mtro. Álvaro Lomelí Covarrubias, Coordinador General de Desarrollo Metropolitano de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). En este foro, se presentaron discernimientos sobre la necesidad de reformar la legislación metropolitana, de manera que permita generar los instrumentos de planeación y gobernanza para la atención de los asuntos que son comunes a la población de las 74 zonas metropolitanas del país.

Esta buena práctica se realizó con la colaboración de los Licenciados Antonio Tonatiuh Calixto Hernández y Leopoldo Pérez Pérez, con quienes recayó nos dimos a la tarea de crear un área en la administración pública municipal responsable de diseñar y aplicar estas políticas públicas para atender los asuntos metropolitanos y generar sinergias interinstitucionales y ciudadanas desde el municipio de Poza Rica de Hidalgo, Veracruz.

I. Las Zonas Metropolitanas

Las zonas metropolitanas son ciudades cuyo tejido urbano rebasa sus límites municipales originales. En ellas se llevan a cabo simultáneamente las distintas funciones urbanas: administrativo-políticas, productivas, comerciales, habitacionales, culturales, recreativas, turísticas, entre otras.

Según la delimitación oficial proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se establece como zona metropolitana a la agrupación de dos o más municipios en los cuales se encuentra una ciudad con una población de 50 mil habitantes o más. Estas ciudades tienen funciones y actividades que trascienden los límites del municipio original que las contiene, incorporando a municipios urbanos vecinos de forma directa, los cuales tienen una fuerte integración socioeconómica con la zona metropolitana en cuestión (INEGI-SEDESOL-CONAPO, 2005).

Una de las principales aportaciones a la definición de zona metropolitana, es la realizada por el urbanista Luis Unikel, quien en 1976 definió el concepto de zona metropolitana como:

la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene la ciudad central, y las unidades político-administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de los trabajadores dedicados a actividades no agrícolas y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central, y viceversa (Unikel, 1976).

Debido a sus características específicas, las zonas metropolitanas deberían ser una prioridad para las acciones y políticas públicas de los tres órdenes de gobierno, no sólo por la persistencia de rezagos en materia de equipamientos, infraestructura y servicios urbanos básicos, sino por las

oportunidades de empleo e ingreso para la población que en ellas se presentan, además de otros beneficios para quienes las habitan o para quienes migran del campo a grandes ciudades y forman cinturones de miseria y pobreza extrema.

Las tendencias del desarrollo urbano en México demuestran que cada año el número de personas que se concentran alrededor de las grandes ciudades aumenta considerablemente, lo que representa un aumento en la densidad poblacional en las zonas metropolitanas y, por consiguiente, un incremento en la demanda de infraestructura, servicios y ordenamiento (ONU-Habitat, 2017).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es explícita en materia del desarrollo metropolitano o de las zonas metropolitanas, pero sí es un concepto previsto en leyes secundarias federales. En la Ley General de Asentamiento Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) en los artículos 31 al 39, entre otros, contiene el marco legal federal del tema relacionado a la atención de las zonas metropolitanas, particularmente el artículo 34 (Ley General de asentamientos humanos, ordenamiento y territorial y desarrollo urbano, 2021) establece las acciones de interés metropolitano; sin embargo, esta legislación no está en armonía con la mayoría de las entidades federativas, lo que provoca serias limitaciones para la atención de los asuntos metropolitanos que requiere más del 70% de la población nacional.

II. La Zona Metropolitana de Poza Rica

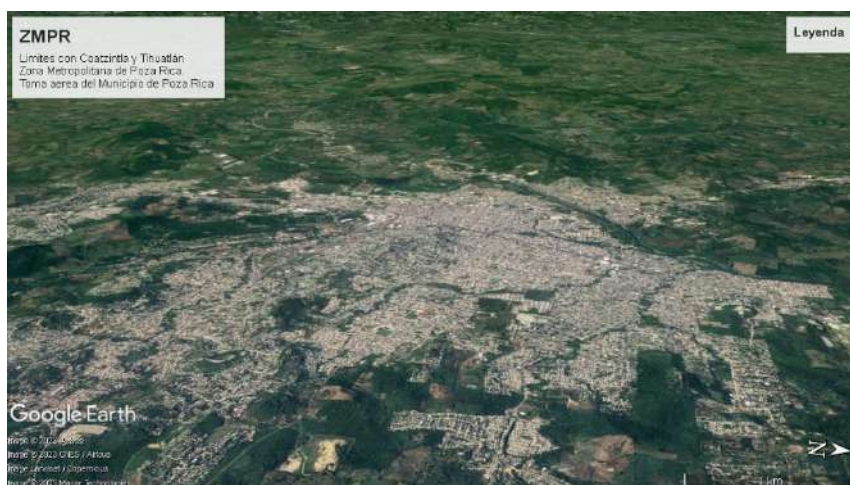
En el Estado de Veracruz se han conformado y delimitado ocho zonas metropolitanas, además de una interestatal con Tamaulipas. Una de ellas es la Zona Metropolitana de Poza Rica (ZMPR), conformada por los municipios de Cazonas, Coatzintla, Papantla, Tihuatlán y Poza Rica.

La atracción laboral que se dio en la ZMPR, por la explotación de las riquezas del subsuelo y la existencia de importantes yacimientos petrolíferos, provocó una explosión demográfica, debida también a la migración de la región de la Huasteca Veracruzana y de distintos puntos del país y del extranjero. Todas estas personas dieron paso a un gran asentamiento cuya planeación urbana fue rebasada por las altas tasas de crecimiento.

En 1951, lo que fue un campo petrolero, ante el vertiginoso aumento de la población alcanza la categoría de municipio libre. También se instaló la superintendencia de Petróleos Mexicanos. La intención era atender las necesidades del campo petrolero del mismo nombre y del creciente conglomerado humano que había pasado de tener, en 1932, apenas 800 personas residentes. El municipio rebasó en población a otros municipios vecinos, como Papantla, Coatzintla y Tihuatlán. El crecimiento desbordado, si bien trajo consigo beneficios a la población, en cuanto a mayores percepciones salariales y dotación de servicios públicos, equipamiento e infraestructura, también provocó carencias y desequilibrios regionales que desembocaron en problemas de contaminación generalizada, vicios, inseguridad y segregación residencial.

La carencia de una arquitectura institucional que propiciara la coordinación y concertación de los tres niveles de gobierno en la Zona Metropolitana de Poza Rica provocó un atraso en los procesos de planeación, operación y control del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano del área del norte de Veracruz. Esta zona se ubica entre las regiones Huasteca Baja y Totonaca y se caracteriza por una gran dispersión poblacional y marcadas desigualdades sociales y económicas, las cuales han conformado un mapa de gran rezago para una buena parte de los más de 500 mil habitantes que ahí residen.

La problemática que caracteriza esta Zona Metropolitana de Poza Rica se manifiesta en la gran dispersión poblacional, la cual ha traído consecuencias en la movilidad, pues trasladarse, por ejemplo, a los lugares de trabajo, concentrados preponderantemente en la ciudad de Poza Rica, ha provocado una gran presión en los servicios, el equipamiento y los espacios públicos. Las consecuencias han sido inseguridad, subempleo y segregación residencial hacia la periferia, donde el suelo no es urbanizable, por lo cual han surgido asentamientos irregulares en zonas de riesgo y vulnerabilidad.



Vista aérea de la Zona Metropolitana de Poza Rica, Coatzacoatlán, Papantla y Tihuatlán. Fuente: Google Earth

La dimensión de la problemática descrita llevó a las autoridades municipales a crear los mecanismos de coordinación y concertación de voluntades necesarios para atender las necesidades más urgentes de la población. El primer paso fue el fortalecimiento institucional de la gobernanza para la ZMPR. Para muestra, el gobierno de Poza Rica en el periodo 2018-2021, por ser el municipio preponderante de esta zona, decidió crear una oficina que se abocara a la atención de los asuntos de interés metropolitano (LGAHOTDU, 2021), iniciando la construcción del

andamiaje institucional para generar acuerdos de voluntades con los gobiernos municipales, estatal y federal.

La Dirección de Desarrollo Metropolitano, Planeación Evaluación y Control de Poza Rica es el área responsable de la procuración de las acciones de coordinación para la conciliación y gobernanza metropolitana. Su misión es fortalecer el desarrollo integral de la Administración Pública Municipal, a través de un proceso de planeación estratégica y la formulación, instrumentación, control y evaluación de programas, proyectos y acciones que articulen las unidades administrativas.

Las principales atribuciones de la Dirección son: establecer los mecanismos de coordinación con los municipios integrantes de la ZMPR, con el gobierno del Estado y con las instituciones del ámbito federal; la elaboración conjunta de programas de desarrollo para las regiones o zonas metropolitanas y vigilar su cumplimiento; participar en la planeación y regulación de la zona metropolitana; coordinar los asuntos metropolitanos de la LGAHOTDU y las disposiciones establecidas en la Ley 241 de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y, por último, asegurar que los programas operativos de las dependencias que integran el H. Ayuntamiento de Poza Rica estén alineados con los Planes Municipal, Estatal y Nacional de Desarrollo y con los Programas Sectoriales de Desarrollo Metropolitano Municipal.

Para la atención de los asuntos metropolitanos se buscó, a través del dialogo, la disposición de los gobiernos municipales que integran la ZMPR.

Independientemente de los colores partidistas, los ayuntamientos formalizaron con el Gobierno del Estado y con la representación federal, a través de la SEDATU, la voluntad política e institucional para coordinarse en la atención de los

asuntos metropolitanos. Lo anterior se tradujo en un Convenio de coordinación para impulsar la gobernanza metropolitana, así como para planear, regular y promover el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y regional de la Zona metropolitana de Poza Rica; Veracruz.

El Convenio mencionado es el eje rector del fortalecimiento institucional, a partir del cual se ha propiciado la creación de órganos, mecanismos e instrumentos de gobernanza que aseguraron la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad. Esta decisión de sumar esfuerzos para atender la zona metropolitana fue muy importante porque se trató del primer documento de conciliación que se firmó en la entidad veracruzana. Además, este convenio permitió diseñar la estrategia para generar la gobernanza y constituir el Consejo Consultivo Metropolitano (CCM) de Poza Rica, integrado por ciudadanos especialistas, académicos, empresariales y de la sociedad civil (LGAHOTDU, 2021).

El CCM es un órgano ciudadano que tuvo una relevante participación en la elaboración del programa metropolitano de Poza Rica. Dicho instrumento de planeación fue financiado por la SEDATU, en el marco de las gestiones realizadas por la comisión de enlaces de los municipios de la ZMPR.

Para medir los resultados de la buena práctica se utilizó el Manual para la Elaboración de Indicadores y la Evaluación del Desempeño de la Gestión Municipal a través de los mismos (INVEDEM, 2019), así como los métodos previstos en el Capítulo 5 del Programa Metropolitano de Poza Rica (SEDESOL, 2021) relativos a la Evaluación y Seguimiento en su dimensión institucional y de gobernanza metropolitana. Con estos procedimientos se construyeron, a su vez, los indicadores estratégicos y de gestión, con incidencia en los objetivos, acciones y metas del Programa Operativo Anual (POA) de la

Dirección de Desarrollo Metropolitano, Planeación, Evaluación y Control. Los indicadores también se crearon conforme a la acción de seguimiento a la ejecución y aplicación del Programa Metropolitano, y mediante una evaluación trimestral con un formato de control y seguimiento y una ficha técnica.

En virtud de lo anterior, la medición de la buena práctica se basó en la evaluación del desempeño de la arquitectura institucional, creada para la gobernanza de la Zona Metropolitana de Poza Rica. Se adoptó el Modelo de Gestión para Resultados, lo cual favoreció la aprobación del financiamiento por la SEDATU para la elaboración del Programa Metropolitano.

La estructura que articula la gobernanza de la Zona Metropolitana de Poza Rica se inserta en la organización municipal con el nivel de Dirección, lo cual trajo un mejoramiento de los procesos operativos internos del Municipio, con un enfoque más amplio a nivel metropolitano. Al mismo tiempo, se destacó la importancia de abordar los asuntos socio-territoriales con una óptica metropolitana.

El valor agregado que trajo consigo el Fortalecimiento Institucional para la Gobernanza de la ZMPR fue que no se creó un aparato burocrático adicional a la estructura administrativa formal. Por lo tanto, no se requirió de recursos adicionales para operar de manera desconcentrada, lo que significó un ahorro presupuestal.

El impacto que ha tenido el Fortalecimiento Institucional para la Gobernanza en la ZMPR en el mejoramiento de la calidad de vida de la población se midió utilizando indicadores Estratégicos y de Gestión. Se enlistan y describen todos ellos a continuación:

- a) *Impacto estratégico.* Se alcanzó el objetivo de contar con un arreglo institucional que estableciera las instancias de participación de los sectores público, social y privado de los

cinco municipios que integran la ZMPR, de manera que se garantizara la atención de las problemáticas que la aquejan. Éste fue un ejercicio deliberativo de análisis de las alternativas de solución para los aspectos territoriales, urbanos, socioeconómicos y de preservación de los recursos naturales y el medio ambiente.

- b) *Comisión de Ordenamiento Metropolitano* es una instancia que tiene por objeto contribuir a la coordinación intergubernamental en la formulación y aprobación de estudios, planes, programas, proyectos, acciones y obras de infraestructura metropolitana, así como que su gestión, ejecución, evaluación y cumplimiento se consideren viables y sustentables.
- c) *Subcomisión de Enlaces Metropolitanos*. Los trabajos de coordinación de esta subcomisión recaen, por acuerdo de todas las partes involucradas, en el titular de Dirección de Desarrollo Metropolitano Planeación, Evaluación y Control, y tiene como objetivos gestionar y coordinar los trabajos intermunicipales y regionales de la zona metropolitana.

III. Gobernanza

La gobernanza desde la perspectiva de dirección sobre la actividades económicas y sociales en el contexto al que nos referimos en este documento, va más allá de la acción de “timonear”, sino que, cuando nos referimos a la gobernanza, debemos entenderla como el resultado de la participación de la sociedad en los actos de gobierno a través de una estrategia de planeación.

Durante mucho tiempo la palabra “gobernanza” significó simplemente “gobernar”, y esto referido al aspecto del proceso de gobierno. Sin embargo, en la actualidad el termino significa una nueva forma de gobernar más cooperativa en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y

privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas. El surgimiento de la gobernanza supone un cambio en las maneras tradicionales de proceder por parte de los poderes públicos (Mayntz, 2001).

En el devenir histórico, las relaciones entre el Estado y la sociedad han cambiado. Más de la mitad de la población mundial vive en grandes ciudades que han rebasado sus límites territoriales para convertirse en grandes urbes. Por ejemplo, en 2018, la población del mundo ascendía a 4.22 mil millones de personas, lo cual ha llamado la atención a los gobiernos de los países cuyas ciudades han presentado un enorme crecimiento; como resultado, ellos mismos han establecido acuerdos internacionales, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ONU, 2015), la cual contiene diecisiete objetivos a cumplir por los países que se adhirieron. Otros ejemplos son el Acuerdo de París COP21 y la Nueva Agenda Urbana.

Con la creación del Consejo Consultivo Metropolitano como órgano de representación ciudadana se garantiza la participación de la sociedad para la planeación y gestión de recursos financieros que permiten llevar a cabo los programas previstos para el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Estos acuerdos interinstitucionales han sido considerados como una fortaleza en la evaluación del pliego de requisitos para los apoyos en forma de subsidios, los cuales se han tramitado ante instancias federales para alcanzar el beneficio social en varios ámbitos.

El arreglo institucional para la gobernanza de la ZMPR, el cual inició con la formulación y firma de un Convenio para Fortalecer la Gobernanza Metropolitana, constituye una guía de acciones que se puede replicar en otros municipios con escala metropolitana para conseguir resultados que beneficien a la población.

La razón principal es que dicho convenio cuenta con los siguientes atributos:

- a) Cohesión en temas de alto impacto social, como la seguridad pública, servicios públicos, infraestructura, movilidad, fomento económico, residuos sólidos, entre otros, en una atención coordinada y en menor tiempo;
- b) Apertura y mejora la vinculación de actores públicos y privados que resultan en inversiones y proyectos conjuntos; y
- c) Coordinación de la relación operativa interinstitucional entre las dependencias federales y estatales, permitiéndoles a los presidentes municipales optimizar tiempos y recursos.

IV. Conclusiones

El espacio metropolitano no es homogéneo, desde el punto de vista físico o social, sino que se percibe como altamente complejo y diversificado. Su organización o estructura interna se basa en elementos definidos por usos o funciones diferenciados y que se encuentran ubicados simultáneamente en distintos ámbitos de la ciudad.

Las ciudades ofrecen nuevas perspectivas de desarrollo económico, profesional y familiar. Es por esto que cada vez más personas deciden vivir en ellas. Año con año, reciben a nuevas familias en búsqueda de la interacción con personas que les ofrecen nuevos aprendizajes y maneras de afrontar la vida. Esto ocurre en todos los países, pues la población urbana crece sin parar. En el mundo, más de la mitad de la población mundial ya vive en ciudades; en México, la tendencia se observa con mayor acentuación, ya que, de acuerdo con cifras oficiales, para 2015, la población residente de zonas metropolitanas alcanzó la cifra de 75.1 millones de personas (SEDATU-CONAPO-INEGI, 2018)

Los retos para que las ciudades funcionen crecen junto con el territorio. Cada vez que la mancha urbana sobrepasa los límites de un municipio y llega a otro para formar zonas metropolitanas (ZM), los problemas se vuelven más complejos, afectan a más gente y obligan a diferentes autoridades a involucrarse y comunicarse. Desafortunadamente, en muy pocas ocasiones existe una verdadera interacción entre gobiernos locales, pues, como regla general, cuando una ZM crece y absorbe más municipios, aumenta proporcionalmente la descoordinación.

Para la atención de los temas de interés metropolitano, además de trascender jurisdicciones municipales, deben atenderse desde una perspectiva vertical que involucre a los tres órdenes de gobierno: el municipal, el estatal y el federal. Por ello, es necesario establecer un proceso de planificación espacial multinivel que contemple instancias en donde intervengan y se pongan de acuerdo las autoridades locales que forman parte de la dinámica metropolitana. Es de suma importancia, por lo tanto, que en dicho proceso se definan responsables específicos de cada problema de orden metropolitano

La falta de coordinación metropolitana tiene altos costos para el país, pero sobre todo los tiene para los ciudadanos más vulnerables que día con día sufren los estragos de la fragmentación espacial y administrativa. Por esta razón es imperativa la reforma constitucional del Artículo 115, de manera que se obligue a los gobiernos municipales a generar una coordinación interinstitucional para la atención de los asuntos metropolitanos.

En México existen 74 zonas metropolitanas. De ahí la importancia de órganos que componen la arquitectura de la gobernanza metropolitana y que potencializan la capacidad de coordinación de los gobiernos locales. No podemos olvidar que estos entes gubernamentales garantizan el seguimiento de las acciones establecidas. Por si fuera poco, a través de ellos se

planea, ejecuta y da seguimiento a los acuerdos de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano. En el caso particular de la ZMPR, la COM ha sido parte fundamental de la integración de la Subcomisión Metropolitana de Poza Rica y los demás órganos de gobernanza.

Para replicar la buena práctica en otras ZM, será necesario crear un arreglo institucional que agrupe y cohesione a los municipios que tienen este carácter metropolitano con un conjunto de normas, mecanismos y entes públicos que articulen procesos de carácter social, político, económico y técnico. El medio serán los mecanismos de concertación y coordinación con los sectores público y privado, con los cuales se llevarán a cabo las acciones de planeación. También será primordial la interacción con los niveles federal, estatal, regional, municipal, sectorial y metropolitano, a través del uso de las tecnologías de información y comunicación que están disponibles de manera libre.

Por su parte, para la procuración de fondos se recomienda elaborar proyectos ejecutivos, así como generar y/o actualizar los instrumentos de planeación que permitan cumplir con los requisitos que exigen las instancias financieras.

La decisión de sumar esfuerzos para atender la Zona Metropolitana de Poza Rica fue muy importante, pues se trató del primer documento de conciliación firmado en la entidad veracruzana. Este hito permitió diseñar la estrategia para generar la gobernanza y constituir el Consejo Consultivo Metropolitano, integrado por ciudadanos especialistas, académicos, empresariales y de la sociedad civil, como lo determina el Artículo 36 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

El COM es un órgano ciudadano que tuvo una relevante participación en la elaboración del programa metropolitano. Éste, a su vez, significó un instrumento de planeación financiado por la SEDATU, en el marco de las gestiones realizadas por la

comisión de enlaces de los municipios de la ZMPR. Por lo tanto, es de suma importancia su fortalecimiento. Hasta aquí queda claro que es muy necesaria la participación de la sociedad y de los especialistas, investigadores y académicos en lo que se refiere a las acciones de gobierno para generar la instancia de gobernación o la gobernanza.

V. Lista de referencias

CÁMARA DE DIPUTADOS (2022). *Zonas Metropolitanas. 3° Foro Diálogos metropolitanos: Buenas prácticas y gobernanza. Enfoques y tendencias de la planeación y coordinación para generar gobernanza metropolitana*. Recuperado de: <https://web.diputados.gob.mx/inicio/detalle-foro?Oid=5acaa991-ddb1-4132-a5f7-7acfc4f01f38>

COMISIÓN DE ORDENAMIENTO METROPOLITANO DE POZA RICA (2021). *Convenio de coordinación para impulsar la gobernanza metropolitana, así como para planear, regular y promover el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y regional de la zona metropolitana de Poza Rica*. Recuperado de: <http://www.veracruz.gob.mx/desarrollosocial/wp-content/uploads/sites/12/2020/10/POZA-RICA-CONVOCATORIA-CCDM-12102020.pdf>

COMISIÓN DE ORDENAMIENTO METROPOLITANO DE POZA RICA y SEDATU (2021). *Programa Metropolitano de Poza Rica, Veracruz*. Recuperado de <http://www.veracruz.gob.mx/desarrollosocial/wpcontent/uploads/sites/12/2021/03/Presentaci%C3%B3n-resumen-ZM-Poza-Rica.pdf>

CONGRESO DE LA UNIÓN (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

CONGRESO DE LA UNIÓN (2016). *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Artículos 34, 36 y 37*. Recuperado de: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_010621.pdf

- CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ (1917). *Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (Constitución de Veracruz)*. Artículo 71, Fracción XII. Recuperado de: <https://www.legisver.gob.mx/leyes/ConstitucionPDF/CONSTITUCIONNo407172.pdf>
- CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ (1987). *Ley de Planeación del Estado Veracruz*. Recuperado de: <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LPLANEACION281218.pdf>
- CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ (2001). *Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz*. Recuperado de: <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LOML220218.pdf>
- CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ (2011). *Ley 241 de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda del Gobierno del Estado de Veracruz*. Recuperado de <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LDUOTV181217.pdf>
- CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ (2012). *Reglamento de la Ley 241 de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda del Gobierno del Estado de Veracruz*. Recuperado de: <http://www.veracruz.gob.mx/desarrollosocial/wp-content/uploads/sites/12/2018/01/Reglamento-de-la-Ley-N%C3%BAmero-241-de-Desarrollo-Urbano-Ordenamiento-Territorial-y-Vivienda-para-el-Estado-de-Veracruz-de-Ignac.pdf>
- INEGI-SEDESOL-CONAPO (2005). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005* p. 19. Recuperado de: https://en.www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/380/702825002124/702825001537.pdf
- INVEDEM (2019). *Manual para la Elaboración de Indicadores y la Evaluación del Desempeño de la Gestión Municipal a través de los mismos*. Recuperado de: http://www.invedem.gob.mx/wp-content/uploads/sites/26/2020/02/manual_Indicadores_jesus.pdf
- LUIS UNIKEL (1976). *El proceso de urbanización en México*, El Colegio de México, México, p. 118.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (2021). Programa Metropolitano de Poza Rica, Veracruz. Recuperado de: <http://www.veracruz.gob.mx/desarrollosocial/wp-content/uploads/sites/12/2022/04/Gac2021-224-Lunes-07-TOMO-I-Ext.pdf>

ONU (2015). Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/93/PDF/N1529193.pdf?OpenElement>

ONU-HABITAT (2017). Tendencias del desarrollo urbano en México, recuperado de: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/tendencias-del-desarrollo-urbano-en-mexico>

The background of the page is a white canvas decorated with various abstract, hand-drawn elements. At the top, there are two clusters of small orange 'x' marks. On the left side, there is a pattern of short, dark grey dashes. On the right side, there is a pattern of short, orange dashes. At the bottom, there are large, expressive brushstrokes in orange, green, and blue. A faint, circular orange line is also visible on the right side.

Capítulo II

El derecho a la salud: la quiropráctica como coadyuvante en México

Capítulo II

El derecho a la salud: la quiropráctica como coadyuvante en México

María Estela Juárez Soto*

Raquel Alemán Morales**

Rosa María Cuellar Gutiérrez***

SUMARIO: Introducción; I. Derecho a la salud; II. La quiropráctica en México; III. La quiropráctica como coadyuvante en el derecho a la salud; IV. Conclusiones; V. Lista de referencias.

Introducción

A lo largo de la historia, en materia de salubridad hemos observado la interrelación de la población y la Iglesia. El principio de brindar auxilio y asistencia a los necesitados era un desinterés desbordado del bien común. Posteriormente, el Estado, a través de los decretos del gobierno y la evolución de leyes a favor de los Derechos Humanos, pasó a ser el órgano responsable de brindar atenciones en materia de derechos a la salud. Fue también gracias a las reformas constitucionales y a los cambios en varios artículos de manera específica— que se han logrado conciliar derechos

* Egresada de la Facultad de Medicina. Programa de Quiropráctica. Región Veracruz, correo personal: juarezsotome@gmail.com

** Egresada de la Facultad de Medicina. Programa de Quiropráctica. Región Veracruz, correo personal: alemanmr96@gmail.com

*** Miembro del Núcleo Académico Básico de la Maestría en Derechos Humanos y Justicia Constitucional sede Xalapa de la Universidad Veracruzana, correo institucional rcuellar@uv.mx

universales, cambiando del derecho a la protección de la salud al Derecho Humano que da acceso a una salud de calidad.

En la actualidad, la salud es uno de los temas más abordados en el panorama global: ha cobrado suma importancia desde la llegada de la pandemia que sacudió al mundo en 2019; además, de los estragos que este fenómeno ha dejado a su paso no les será posible a las naciones recuperarse en un corto plazo. Si bien la salud siempre ha sido un tema de relevancia global, en México no lo fue sino hasta 1983. Según la Asociación Mexicana de Industrias de Investigación Farmacéutica (2021), la protección a la salud se añadió al Artículo 4º constitucional, pues antes de esa fecha la salud se consideraba como un servicio al cual sólo podrían acceder los ciudadanos que contaran con seguridad social y sus familiares.

Al haber sido incorporado el derecho a la salud en la Constitución, de manera inexcusable el Estado debe proteger el acceso igualitario a los servicios de salud. Por esta razón fueron decretados en 1984, en la Ley General de Salud (LGS), los fundamentos y maneras en las que se podría acceder a los servicios de salud. Como ejemplo de un servicio de salud nos referimos a la atención quiropráctica, pues al ser una opción de primer contacto ayuda a prevenir enfermedades cuyo tratamiento a largo plazo repercute en las finanzas del país: así lo refleja el presupuesto asignado al área de salud. Sin duda, al ser de primer contacto, esta atención reduce los costos del servicio gubernamental. Muestra clara de la reducción de los gastos anuales es la que exponen Harwood et al. (2022): los autores explican que el costo anual de un paciente que cuenta con un seguro en Estados Unidos disminuye si su atención inicia con un quiropráctico, profesional de la salud de primer nivel. En términos financieros, se trata de \$5,093 dólares al iniciar un tratamiento con un profesional de la quiropráctica, frente a \$5,660, cuando se inicia con un médico general. Estas cantidades

se ven aún menores en contraste con el costo de tratamiento anual si se recurre a un ortopedista: \$9,434 dólares.

Lo anterior obedece a un presupuesto de naturaleza conservadora de las intervenciones quiroprácticas, pues tampoco se recetan medicamentos que aumentan el costo total que percibe el paciente. Cabe señalar que los principales motivos de atención al paciente en un consultorio quiropráctico, según la American Chiropractic Association (s.f.), son la lumbalgia, la cervicalgia, el dolor de cabeza tensional y atención a adultos mayores.

Actualmente, debido a la pandemia que se vive, el sector salud ha visto un crecimiento en su inversión, pues como Fundar (2022) explica, la salud representó un gasto público total de 10.6% en el 2021, en comparación con el 10.4% del 2020. Esta cifra sólo aumentaría en el 2022, con un 11.2%. Es Ortega (2021) quien menciona que se estimó una cifra aproximada de 800,000 millones de pesos para el fortalecimiento del sector salud, cifra en la que se puede observar el crecimiento en la inversión en la mayoría de los programas de salud del 2021 al 2022.

I. Derecho a la salud

A lo largo de la historia se ha podido observar el surgimiento de los Derechos Humanos. Su auge, como menciona el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2017: 2), se remonta muchos años atrás, cuando, en su etapa más primordial, Ciro el Grande conquistó Babilonia en 536 a. C., dejando a los esclavos libres. Este hecho convirtió a este personaje en el primer precursor de los Derechos Humanos. Sin embargo, no fue sino dos mil años después, en 1945, cuando apareció por primera vez este término en la Carta de las Naciones Unidas.

Por su parte, el Derecho, al ser un conjunto de normas que establecen las bases de convivencia social mediante la adjudicación de deberes y la conferencia de facultades, con el

objetivo de otorgar a los actores sociales seguridad, igualdad, libertad y justicia (Cano, 2013), puede abarcar el campo de la salud. Los alcances del Derecho buscan brindar una atención digna, sin excepciones, *gratuita* y completa para el derechohabiente.

El derecho a la salud entonces nació de la misma necesidad de proveer herramientas para el cumplimiento de éste. Debido a ello, las Naciones Unidas establecieron que esta prerrogativa era primordial. Asimismo, con este principio se dio lugar a la Organización Mundial de la Salud (s.f.), con un alcance global, y a la Organización Panamericana de la Salud (s.f.), institución que atiende asuntos de salud en América Latina y el Caribe.

Por otro lado, el término *salud* se refiere al “estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades” (OMS, s.f.: 1). Si tomamos esto en cuenta y lo relacionamos con la adjudicación de los derechos a los actores sociales y el apuro de subsanar las necesidades básicas de los habitantes, aparece la intersección de los derechos como materia teórica, pues son empleados para la formación e implementación de la conciencia social en materia de Derechos Humanos.

Analizados estos dos términos, podemos entender que los Derechos Humanos son un conjunto de prerrogativas que tienen sustento en la dignidad del ser humano; igualmente, son inherentes y están establecidos dentro del orden jurídico nacional, en la Constitución Política, los tratados internacionales y las leyes (CNDH, s.f.).

Con todo lo anterior, estamos en posibilidad de señalar que la *Declaración Nacional de los Derechos Humanos* (2015) establece en su Artículo vigésimo quinto, primer párrafo, que:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en

especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) contempla el derecho a la salud en su Artículo 4º, párrafo tercero, cuya última reforma fue el 08 de mayo de 2020; a la letra dice:

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.

De esta manera se salvaguarda el Derecho Humano a la salud para toda aquella persona. De la Carta Magna se desglosa la Ley General de Salud, cuyo empleo es la *gestión* de este derecho y de los recursos de los cuales se dispone. Esta norma hace responsable al Estado de la provisión de estas facultades; a los prestadores de servicio, de atenerse a la legalidad de sus acciones; y a los derechohabientes, a exigir su derecho a la salud.

Ahora bien, la salud y el bienestar son el tercer tema de importancia en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Con ellos se desea asegurar una vida sana y fomentar el bienestar para todos, para que, en un escenario ideal, un estilo de vida digno se encuentre al alcance de cualquier grupo etario y de esta manera se logre “la cobertura sanitaria universal, en particular la

protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos” (Naciones Unidas, s.f.: 3). Esto también se menciona en el punto 3.8 de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas

México se ha involucrado en la creación de diversos programas e instituciones en respuesta a las necesidades tanto globales como nacionales. La Secretaría de Gobernación (2019: 15), por ejemplo, estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en su apartado segundo, cuyo título es “Política Social en el tema Salud para toda la población”, que parte importante de los fenómenos que afectan el tema de la salud se debe al estrechamiento presupuestario del Seguro Popular. Asimismo, se cuenta entre los motivos la no afiliación de la población de escasos recursos a alguna institución de seguridad social, creando un plano desigual para el acceso y obtención de estos servicios.

Desde entonces, el gobierno de México dio respuesta a esta situación con la creación del Instituto Nacional de Salud para el Bienestar (INSABI), que, como menciona la Secretaría de Gobernación (2019: 15), tiene el expreso objetivo de dar servicio en todo el territorio nacional a todas las personas que no se encuentren afiliadas al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). El programa establece que esta oferta combatirá la corrupción en el sector salud, identificará a los hospitales públicos, dará prioridad a la prevención de enfermedades, proporcionará información y realizará acciones sanitarias para garantizar que todos los habitantes puedan recibir atención médica y hospitalaria gratuita.

Si bien lo anterior parece ser la solución idílica para las áreas de oportunidad del país en cuanto a la garantía de atención de la salud a sus habitantes. La propuesta ha sido recibida con

críticas contundentes respecto a su capacidad de ejecución, pues, como bien establecen Illán y Hernández (2021), para considerar adecuada una situación de fácil acceso a los servicios se debe garantizar la disponibilidad en establecimientos, insumos y personal; la accesibilidad, que se entiende como la capacidad de los habitantes de acceder a las instalaciones y que también engloba la no discriminación; la aceptabilidad, de los servicios que ofrecen tomando en cuenta las sensibilidades de los pacientes; y la calidad del servicio que se ofrece.

Es entonces cuando Illán y Hernández (2021) argumentan que, siguiendo estos criterios, la atención, aunque sea por esta nueva vía, sigue sin cumplir con todos los requisitos, principalmente de los mencionados por la CNDH (s. f.: ²), donde se comprende a la salud como parte de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA). Este grupo de prerrogativas son aquellos derechos relacionados con la satisfacción de las necesidades básicas; el Estado es responsable de ellos al optar por medidas que los salvaguarden hasta el máximo de los recursos de los cuales disponga.

Sin embargo, es precisamente este punto el que discuten los autores cuando describen al factor pobreza como el motivo principal de la escasez de recursos y servicios, tanto en las instituciones como en la capacidad de la población a acceder a los mismos (Illán y Hernández, 2021). Esta situación se acentuó con la pandemia de Covid-19, como lo hace notar el gobierno de México (2022) cuando reporta una contracción de 8.2% del PIB real anual en el año 2020, debido a la situación sanitaria.

Hablando del concepto crematístico referente al país, el factor monetario no solamente considera la facilidad de acceso que tiene el usuario de los servicios de salud, sino también su nivel social o estado económico. Demás, toma en cuenta que la adquisición de insumos hospitalarios, herramientas y equipo necesario para el personal de salud dependerían de la capacidad

pecuniaria del Estado. Lo anterior está establecido en la Norma Oficial Mexicana (NOM) 005-SSA3-2018, Que establece los requisitos mínimos de infraestructura y equipamiento de establecimientos para la atención médica de pacientes ambulatorios (2020:3). De acuerdo al *Campo de Aplicación* de la norma, se afirma que el material utilizado es detallado y específico para la atención de primer contacto, así como obligatorio para todos aquellos consultorios médicos donde se brinda tal atención en la República Mexicana. No obstante, los precios de estos insumos llegan a superar las cinco cifras.

Al realizar una comparación somera del material básico solicitado en las leyes de salud, podemos encontrar una amplia diferencia económica entre el consultorio público de atención general de salud y un consultorio privado de quiropráctica. Esta diferencia existe a pesar de que se trata de una suma grande en ambas instancias: en el caso del consultorio médico, se requiere la adquisición continua de material; por el contrario, el consultorio quiropráctico cuenta con un recurso humano que efectúa las terapias manuales, pues debido a que se trata de una práctica conservadora que no siempre requiere de personal auxiliar, los costos adicionales son mínimos e incluso llega a ser una atención autosustentable.

Por lo tanto, es evidente la conveniencia de la consulta quiropráctica para una atención de primer contacto. Además, la quiropráctica serviría para el diagnóstico y la derivación oportuna con otros especialistas en el sistema de salud, pues se trata de una carrera multidisciplinaria.

II. La quiropráctica en México

La quiropráctica, de acuerdo con la World Federation of Chiropractic (WFC) (2001: 1), es la profesión sanitaria que se dedica al diagnóstico, el tratamiento y la prevención de trastornos mecánicos del sistema musculoesquelético. Esta

disciplina se ayuda de terapias manuales y otras manipulaciones articulares y de tejido blando. Por su parte, la OMS (2005) la define como la profesión sanitaria que se ocupa del diagnóstico, el tratamiento y la prevención de los trastornos del sistema neuromusculoesquelético y de los efectos que tienen dichos trastornos sobre la salud en general. Además, agrega que esta práctica “concede una particular importancia a las técnicas manuales, como la manipulación o el ajuste de las articulaciones y se centra especialmente en las subluxaciones” OMS (2005:10).

La quiropráctica arribó a México, según relatos de Weiant (1921), en el siglo pasado, en los años veinte. Fue traída por profesionales estudiados en Estados Unidos, en donde se creó la profesión como la conocemos en 1895, de la mano de David Daniel Palmer, a quien la American Chiropractic Association (2021) menciona como el padre de la quiropráctica.

Palmer fue también quien estableció la primera universidad quiropráctica en el mundo, de la cual egresaron los quiroprácticos que llegaron a México en la primera oleada de profesionales que buscaban nuevos horizontes para un trabajo digno, existía una persecución profesional de los quiroprácticos porque eran percibidos por los médicos como no aptos. Estos profesionales contaban en esos momentos con el monopolio de atención al paciente (Agocs, 2011).

Menciona Weiant (1921) que la implantación de la profesión en México no encontró tanta resistencia debido a dos circunstancias particulares: una, la forma de otorgar los permisos laborales en aquella época, pues éstos eran aprobados por el Director de la entonces Universidad Nacional (ahora UNAM), José Vasconcelos Calderón; la segunda, debido a que esta figura no contaba con el contexto sociocultural que informaba el sentir para con los quiroprácticos.

Al respecto, la Federación Latino Americana de Quiropráctica (s.f.) afirma que en esa primera oleada llegó el quiropráctico al que le sería otorgada la primera cédula profesional en México, en 1955: Francisco Montaña Luna D.C. Entre su amplia cartera de pacientes estaban Pascual Ortiz Rubio, quien sería Presidente de la República, y Ángel Cenicero, Secretario de Educación.

Fue entonces que la profesión se encontró en un campo amplio y desierto donde la atención quiropráctica era imprescindible y donde la educación se convirtió en una latente necesidad, debido a las oportunidades abiertas por los quiroprácticos en México. Uno de ellos, Enrique Benet Canut D.C., miembro fundador y primer Presidente de la Sociedad Científico Quiropráctica de México, tuvo la visión de implementar la formación de esta profesión en el país.

Como menciona el Centro Quiropráctico Benet (s.f.: 4), el mismo doctor Benet fue promotor, fundador y primer Director de la Licenciatura en Quiropráctica de la Universidad Estatal del Valle de Ecatepec (2001-2004). Esta carrera fue creada bajo decreto estatal, con apoyo del gobierno del Estado de México. Otro respaldo fue el convenio suscrito con la Secretaría de Educación Pública el 22 de diciembre del 2000, estableciendo un “Organismo Público Descentralizado de carácter estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio”. Las labores académicas oficialmente fueron inauguradas un año después de su creación. De esta forma, la Licenciatura en Quiropráctica marcó un precedente innovador y oportuno para la sociedad (UNEVE, s.f.: 1).

Para el año 2009, la Licenciatura en Quiropráctica empezó a ser impartida en la Universidad Estatal del Valle de Toluca, cuyas funciones escolares vieron la luz en septiembre del mismo año en que se fundó el Periódico Oficial “Gaceta de Gobierno” (UNEVT, s.f.: 1).

Es en 2013 cuando el plan de estudios para la Licenciatura en Quiropráctica, tercero en su clase a nivel nacional, llega a la Universidad Veracruzana. Se trata del primer programa educativo que se anida en una Facultad de Medicina. Fue creado con la colaboración del Colegio de Profesionistas Científico-Quiroprácticos de México A.C. y de la North Western of Health Sciences University (Universidad Veracruzana, s.f.: 1). Se tomaron entonces bases clínicas de la formación médica, cuya influencia se vería reflejada en la duración de la carrera, pues, a diferencia de la formación en las universidades previamente mencionadas, que es de ocho semestres más un año de servicio social, la Universidad Veracruzana decidió establecer una duración de seis años en total (ocho semestres de formación académica, un año de prácticas clínicas y un año de servicio social). La finalidad de esta duración es que el perfil del egresado sea completo y desarrolle una visión basada en tres pilares: pensamiento científico, pensamiento artístico y pensamiento filosófico, de manera que la atención brindada al paciente sea acertada y contribuya a una recuperación de salud plena.

Todos estos programas educativos han creado oportunidades para desempeñarse de manera legal en el ámbito de la quiropráctica en México, no sólo respaldando a las personas que decidan recibir atención quiropráctica, sino también a todos aquellos individuos que pretendan hacer de ésta un medio de vida. Al respecto, señalamos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 123, primer párrafo (adicionado el 19 de diciembre de 1978 y reformado el 18 de junio de 2008), que:

Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

Con base en lo anterior, la promoción de una práctica guiada en el deber ser y en el correcto actuar de la profesión,

instruida también por las NOM y la LGS, es vital para la correcta ejecución de la labor quiropráctica y de todas las profesiones de salud en México.

III. La quiropráctica como coadyuvante en el derecho a la salud

En México existen actualmente tres niveles de atención a la salud. El primero corresponde a la atención de primer contacto, es decir, aquella atención a la cual la población está más cercana. Como ejemplo podemos tomar a las clínicas rurales, los centros de salud o de medicina familiar. Este primer nivel es el más importante y cuenta con tres funciones primordiales: llevar a cabo el registro del paciente en el sistema, consolidar la integración y simplificar la información del historial de cada derechohabiente.

En el segundo nivel se integran aquellos hospitales de referencia. Se trata de aquellos adonde son enlazados los pacientes, en caso de que sea necesaria alguna intervención que requiera mayor supervisión médica, como lo son los hospitales regionales de salubridad, los hospitales generales o bien aquellas clínicas de atención privada. El tercer nivel, por último, se refiere a la red formada por hospitales de alta tecnología e institutos especializados en donde la atención es ya más focalizada en un solo padecimiento (Van der Stuyft y De Vos, 2008).

Como podemos comprender, el sistema de atención a la salud va de lo general a lo particular. Este hecho se muestra idóneo para poder facilitar el uso de recursos y de personal, en relación con lo que demanda el usuario. Sin embargo, en el país ha sido creciente la ola de negligencia y olvido que han tenido tanto la atención médica como los cuidados en el hogar por parte del paciente. Igualmente ha sido necesario remodelar e implementar nuevas herramientas y tratamientos a los niveles de atención.

Existen diversos tratamientos que se integran para la atención holística del paciente. En México, el IMSS ofrece una serie de servicios: se abarcan el primer nivel, en donde se encuentran la atención ambulatoria y prevención educativa y la medicina preventiva; y el segundo nivel, es decir, el nivel hospitalario (Instituto Mexicano del Seguro Social, s.f.). Como menciona Mijangos-Fuentes (2014), la atención holística al cuidado engloba varios aspectos que involucran al paciente, como lo son su biología, su psicología, su vida social, espiritual y cultural, así como la interacción que tiene con lo que lo rodea. La finalidad es afirmar que lo que se trata no es una enfermedad, sino un individuo que piensa, siente y necesita de una atención plena para su bienestar.

Las enfermedades mayormente atendidas en el sistema de salud en México estos últimos años, de acuerdo con Statista Research Department (2022), han sido infecciones respiratorias agudas, con un total estimado de 14 millones de casos en el 2020; infecciones intestinales, en tercer lugar; y el COVID-19, en cuarto sitio, con 1.5 millones de casos.

En el mismo sentido, la Asociación Mexicana de Industrias de Investigación Farmacéutica (2019) menciona que en México prevalece la desatención de enfermedades. Se trata de padecimientos frecuentemente ignorados debido a que afectan a la población menos favorecida: tuberculosis, rotavirus, lepra, enfermedad de Chagas, entre otros.

De igual manera el Instituto Mexicano del Seguro Social (2020) señaló una lista de enfermedades que afectan la longevidad de los pacientes. Las principales son cardiovasculares y circulatorias. Dentro de la lista se encuentran también las enfermedades musculoesqueléticas, las cuales tienen la particularidad de que no disminuyen en gran medida la vida del paciente, sino que se quedan presentes y afectan al individuo en diferentes formas a lo largo de los años.

Acerca de este tema, la OMS (2021) menciona que los trastornos musculoesqueléticos comprenden más de 150 afecciones del sistema locomotor. Tienen manifestaciones variadas y su ocurrencia depende del individuo. También se señalan datos relativos a la carga mundial de morbilidad: aproximadamente 1,710 millones de personas en todo el mundo las padecen, mientras que el dolor lumbar es el principal factor de los trastornos musculoesqueléticos.

Es aquí donde la quiropráctica adquiere importancia. Como mencionan Gevers-Montoro et al. (2021), el dolor de columna es una condición prevalente en más del 11% de la población del mundo. En varios casos, el tratamiento puede llegar a requerir del uso de fármacos y tratamientos invasivos que representen riesgo y gastos para el paciente. Al mismo tiempo, los autores argumentan que en tiempos más recientes el tratamiento conservador ha tenido auge en cuanto a la manipulación espinal como terapia, pues ha sido la alternativa más utilizada y la herramienta principal del quiropráctico.

Por último, si bien no hay información reciente sobre la manipulación espinal, si existen estudios donde se evalúa la satisfacción de los pacientes. Por ejemplo, Mallar et al. (2022) mencionan que los sujetos de estudio mostraron satisfacción con el cuidado quiropráctico, en conjunto con la atención de su médico de cabecera. Se deja así un precedente para incluir el cuidado quiropráctico en el primer nivel de atención, pues gracias a la pronta rehabilitación se discute la utilidad del tratamiento quiropráctico en el manejo clínico del paciente.

IV. Conclusiones

Como hemos explorado, la quiropráctica es una profesión sanitaria enfocada en el tratamiento de enfermedades musculoesqueléticas mediante terapias manuales mejor conocidas como ajustes, los cuales se dirigen a un segmento

articular específico y se ayudan de un impulso de alta velocidad y poca amplitud. Los tratamientos siguen una línea de dirección adecuada para la articulación tratada, y dichos ajustes son poco invasivos e idealmente indoloros, aunque sí aptos para todas las edades, con algunas excepciones si la clínica lo indica.

Al ser una disciplina basada en la interacción primaria de los pacientes, debería entonces ser parte del catálogo de servicios de primer contacto. Si bien la profesión, hasta cierto punto, es parte de la oferta nacional de profesiones de salud en el ámbito privado, a ésta se le niega la inclusión en el sistema público. Con este hecho se restringe a la población la posibilidad de acceder a este servicio y, al mismo tiempo, se le priva al gobierno de economizar el presupuesto. La razón de esta situación es la falta de inclusión del término *quiropática* en el Artículo 79 de la Ley General de Salud. Durante varios años se ha buscado esta inclusión, pues si bien esta actividad es considerada por la Secretaría de Educación como una profesión capaz de ser ejercida y entendida por la Secretaría de Hacienda como un servicio mediante el cual se puede obtener ganancias de manera lícita, persiste una falta de cobertura legal a nivel salud. Esto se traduce en un impedimento al profesional de la quiropática para ingresar a instituciones gubernamentales y ejercer su profesión.

Con este artículo, nuestro objetivo fue difundir que, a pesar de ser una profesión relativamente nueva en México, de ser manejada correctamente podría mejorar la calidad de vida de mujeres y hombres mexicanos. Por si fuera poco, de ser aprobada, México se uniría a los pocos países que incluyen a la quiropática en una atención pública y se mantendría a la vanguardia en materia de salud, cimentando la atención primaria y preventiva como un concepto clave para la mejora continua de los servicios.

V. Lista de referencias

- AGOCs, S. (2011). Chiropractic's fight for survival. *AMA Journal of Ethics*, 13(6), 384–388. Recuperado de: <https://doi.org/10.1001/VIRTUALMENTOR.2011.13.6.MHST1-1106>
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (2017). *Relato histórico de los Derechos Humanos*. ACNUR. Recuperado de: <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/eventos/historia-de-los-derechos-humanos-un-relato-por-terminar>
- AMERICAN CHIROPRACTIC ASSOCIATION (s. f.). *What Research Shows*. ACA. Recuperado de: <https://www.acatoday.org/research/what-research-shows/>
- AMERICAN CHIROPRACTIC ASSOCIATION (2021). *History of Chiropractic*. Recuperado de: <https://www.acatoday.org/About/History-of-Chiropractic>
- ASOCIACIÓN MEXICANA DE INDUSTRIAS DE INVESTIGACIÓN FARMACÉUTICA (2019). *Presencia de enfermedades desatendidas en México: cuáles son y cómo participa la industria biofarmacéutica*. AMIIF. Recuperado de: <https://amiif.org/presencia-de-enfermedades-desatendidas-en-mexico-cuales-son-y-como-participa-la-industria-biofarmaceutica/>
- ASOCIACIÓN MEXICANA DE INDUSTRIAS DE INVESTIGACIÓN FARMACÉUTICA (2021). *Breve historia del artículo constitucional que protege a la salud*. AMIIF. Recuperado de: <https://amiif.org/breve-historia-del-derecho-que-protege-la-salud/#:~:text=El%207%20de%20febrero%20de,en%20materi,a%20de%20salubridad%20general>
- CANO, M. (2013). *Conceptos Jurídicos Fundamentales*. Recuperado de: https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/ifsp_conceptosjuridicosfundamentales-1.pdf
- CENTRO QUIROPRÁCTICO BENET (s.f.). *Dr. Enrique Benet*. Centro Quiropráctico Benet. Recuperado de:

<https://centroquiropacticobenet.com.mx/index.php/dr-enrique-benet/>

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (s. f.). *Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales*. Recuperado de: <https://www.cndh.org.mx/programa/39/derechos-economicos-sociales-culturales-y-ambientales>

CONGRESO DE LA UNIÓN (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2020). *NOM-005-SSA3-2018 Que establece los requisitos mínimos de infraestructura y equipamiento de establecimientos para la atención médica de pacientes ambulatorios*. Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596456&fecha=09/07/2020#gsc.tab=0

FEDERACIÓN LATINO AMERICANA DE QUIROPRÁCTICA (s.f.). *Francisco Montaña Luna D.C, Ph.C. FLAQ*. Recuperado de: <https://flaq.org/francisco-montano-luna-d-c-ph-c/>

GEVERS-MONTORO, C., PROVENCHER, B., DESCARREAU, M., ORTEGA, M., Y PICHE, M. (2021). Clinical Effectiveness and Efficacy of Chiropractic Spinal Manipulation for Spine Pain. *Frontiers in Pain Research*, 0, 77. Recuperado de: <https://doi.org/10.3389/FPAIN.2021.765921>

GOBIERNO DE MÉXICO (2022). *La economía mexicana creció 4.8% en 2021*. Gaceta Económica. Recuperado de: <https://www.gob.mx/shcp/gacetaeconomica/articulos/la-economia-mexicana-crecio-4-8-en-2021>

HARWOOD, KJ., PINES, JM., ANDRILLA, CHA., Y FROGNER, BK. (2022). Where to start? A two stage residual inclusion approach to estimating influence of the initial provider on health care utilization and costs for low back pain in the US. *BMC Health*

- Services Research*, 22(1), 694. Recuperado de: <https://doi.org/10.1186/S12913-022-08092-1>
- ILLÁN, E., Y HERNÁNDEZ, C. (2021). *El derecho a la salud es un Derecho Humano*. *Revista CONAMED*, 26(2), 89–94. Recuperado de: <https://doi.org/10.35366/100351>
- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (s.f.). *Acercando el IMSS al ciudadano*. IMSS. Recuperado de: <http://www.imss.gob.mx/imss-bienestar/atencion-salud>
- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (2020). *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del IMSS 2019-2020*. Recuperado de: <https://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/20192020/09-Cap05.pdf>
- MALLAR, F., LEMEUNIER, N., MIOR, S., PECOURNEAU, V., Y COTE, P. (2022). Characteristics, expectations, experiences of care, and satisfaction of patients receiving chiropractic care in a French University Hospital in Toulouse (France) over one year: a case study. *BMC Musculoskeletal Disorders*, 23(1), 229. Recuperado de: <https://doi.org/10.1186/S12891-022-05147-6>
- MIJANGOS-FUENTES, K. I. (2014). El Paradigma Holístico de la Enfermería. *Salud y Administración*, 1, 17–22. Recuperado de: http://www.unsis.edu.mx/revista/doc/vol1num2/A3_Paradigma_Holistico.pdf
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (s.f.). *Salud - Desarrollo Sostenible*. Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/health/>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2015). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado de: https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf

- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (s.f.). *Historia*. Organización Mundial de La Salud. Retrieved April 28, 2022, from <https://www.who.int/es/about/who-we-are/history>.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (s.f.). *Salud*. Recuperado de: <https://www.who.int/es/about/frequently-asked-questions>
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2005). *Directrices sobre Formación Básica e Inocuidad en Quiropráctica*. Recuperado de: https://www.wfc.org/website/images/wfc/who_guidelines/who_guidelines_spanish.pdf
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2021). *Trastornos musculoesqueléticos*. OMS. Recuperado de: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/musculoskeletal-conditions>
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (s.f.). *Historia de la OPS*. Recuperado de: <https://www.paho.org/es/quienes-somos/historia-ops>
- SECRETARIA DE GOBERNACIÓN (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- STATISTA RESEARCH DEPARTMENT (2022). *Enfermedades más comunes en México*. Recuperado de: <https://es.statista.com/estadisticas/1149318/principales-causas-enfermedad-mexico/>
- UNIVERSIDAD ESTATAL DEL VALLE DE ECATEPEC, U. (s.f.). *Universidad Estatal del Valle de Ecatepec*. Recuperado de: https://www.uneve.edu.mx/acercas_uneves/antecedentes.php
- UNIVERSIDAD ESTATAL DEL VALLE DE TOLUCA, U. (s.f.). *Antecedentes y Simbología*. Recuperado de: <https://unevt.edomex.gob.mx/antecedentes-simbologia>

UNIVERSIDAD VERACRUZANA, U. (s.f.). *Licenciatura en Quiropráctica*. UV. Recuperado de: <https://www.uv.mx/veracruz/medicina/licenciatura-en-quiropactica/>

VAN DER STUYFT, P., Y DE VOS, P. (2008). *La relación entre los niveles de atención constituye un determinante clave de la salud*. Revista Cubana de Salud Pública. Recuperado de: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-34662008000400014&lng=es&tlng=es

WEIANT, C. (1921). *The Chiropractor and Chiropractic in Mexico*. The Chiropractor y Clinical Journal. Recuperado de: http://www.institutechiro.com/wp-content/uploads/2013/02/Mexico_Chiro-in-chrono.pdf

WORLD FEDERATION OF CHIROPRACTIC, W. (2001). *Definición de Quiropráctica*. World Federation of Chiropractic. Recuperado de: https://www.wfc.org/website/index.php?option=com_content&view=article&id=90&Itemid=110&lang=es

The background of the page is decorated with various abstract elements. At the top, there are clusters of small orange crosses. On the left side, there are several dark grey, curved, brushstroke-like marks. On the right side, there are orange curved marks. The bottom of the page features broad, textured brushstrokes in orange, green, and blue. The text is centered in the middle of the page.

Capítulo III

Violación de los Derechos Humanos de las mujeres víctimas de
violencia psicológica

Capítulo III

Violación de los Derechos Humanos de las mujeres víctimas de violencia psicológica

Elizabeth Iñiguez Zamarrón*

SUMARIO: Introducción; I. Violación del Derecho Humano a la salud; II. Violencia psicológica en el contexto familiar; III. Análisis de las instituciones y legislaciones protectoras de la violencia contra la mujer; IV. Conclusiones; V. Lista de referencias.

Introducción

La violencia contra las mujeres es un componente estructural del sistema de opresión de género. El uso de la violencia es no sólo uno de los medios más efectivos para controlar a las mujeres, sino también una de las expresiones más brutales y explícitas de la dominación y la subordinación. La posición de mujeres y hombres se organiza como una jerarquía en la que los ellos tienen control sobre los principales recursos de la sociedad y sobre las mujeres. Existen numerosos soportes ideológicos, morales, políticos, económicos y legales para el ejercicio de la autoridad de los varones sobre las mujeres. Aunque estos soportes varían histórica y culturalmente, el uso de la violencia constituye una de las formas más predominantes y generalizadas que ayudan al ejercicio de esa autoridad.

* Programa Educativo de Derecho, Sistema de Enseñanza Abierta, einiguez@uv.mx

En todo el mundo ha existido y existe la violencia hacia las mujeres, incluso a pesar de las leyes que a nivel nacional e internacional las protegen y castigan a quienes las violentan. En nuestro país, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) menciona los diferentes tipos (refiriéndose a la forma) y modalidades de violencia (por el lugar donde se realiza) que puede sufrir la mujer por el simple hecho de serlo.

Si bien es cierto que el concepto *género* abarca tanto a hombres como a mujeres y a los diferentes grupos LGBT'TTIQ, dentro de la denominación *grupo vulnerable* las mujeres son quienes sufren, en mayor medida, la violencia de género. Uno de los tipos de violencia que se puede dar es la violencia psicológica que de alguna manera se encuentra invisibilizada frente a las agresiones físicas (la violencia física es mucho más visible). Sin embargo, no por ello la violencia psicológica es menos lesiva, ya que con ella las víctimas pueden llegar a sufrir depresión, ansiedad e incluso pensamientos suicidas, llegando en ocasiones a consumir sus cometidos.

A pesar de que existen instituciones que protegen a la mujer, como los Institutos Municipales de la Mujer (IMM), ninguno cuenta con el personal suficiente que pueda atender al cada vez más grande número de mujeres que acuden para ser oídas, con la necesidad de un acompañamiento ante las fiscalías especializadas en delitos contra la mujer.

En la ciudad de Poza Rica de Hidalgo, Veracruz, con 189 mil 456 habitantes, el IMM sólo cuenta con una psicóloga, una trabajadora social y una empleada en el área jurídica. Paralelamente, la Fiscalía Especializada para Proteger a la Mujer no cuenta con personal empático: al entrevistar a la víctima, la revictimizan haciendo señalamientos, insinuando que no tiene golpes ni alguna agresión física grave; parece que la persona desconoce que, aun en esos casos, las agresiones físicas pueden

dar lugar a que algunas víctimas sean asesinadas después de no darle la debida atención a una denuncia. En este contexto, el presente trabajo tiene como finalidad que se visibilice la violencia psicológica, ya que se ha visto opacada ante otros delitos como lesiones o feminicidio. Como ya se comentó, el no dejar huellas físicas no implica que sea grave la situación de una mujer que sufre ese tipo de violencia.

I. Violación del Derecho Humano a la salud

Los derechos humanos han sido categorizados de acuerdo con varios criterios. Así, podemos encontrar clasificaciones que se centren en su naturaleza, origen, contenido y la sustancia a la que se refieren. A efectos pedagógicos, se dividen en tres generaciones, principalmente según el momento histórico en el que surgieron o el reconocimiento que recibieron de los estados. (CNDH, s.f.)

Señalar que los derechos humanos se agrupan por generaciones no implica que unas personas sean más o menos importantes que otras: todas las personas encuentran en la dignidad humana el principio y el fin de su búsqueda de realización. Así, en la primera generación se combinan los derechos civiles y políticos; en la segunda generación, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; y en la tercera generación, los que corresponden a grupos o grupos de personas con intereses comunes. Es importante decir que tampoco existen niveles ni jerarquías en los Derechos Humanos: todos tienen igual relevancia, por lo que el Estado se encuentra obligado a tratarlos en forma global, justa y equitativa, con base en la igualdad y dándoles a todos el mismo peso. (CNDH, s.f.)

Considerando lo anterior, toda persona tiene derecho a la protección de la salud y, en este marco, las personas que hacen uso de los servicios de salud tienen el derecho a obtener prestaciones oportunas, profesionales y responsables. Por lo

tanto, el Estado otorga servicios de salud a través de la federación, los estados y los municipios, de acuerdo con lo establecido en la ley.

La violencia de las mujeres es considerada como un problema de salud pública por la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2021). Por lo tanto, acabar con ella es un Objetivo del Milenio. La razón es que, como ambas partes involucradas en una relación de violencia, incluido el emisor, se ven afectados por ella, afecta tanto al receptor como al emisor a corto, mediano y largo plazo por la falta de atención médica y tratamiento psicológico

A pesar de las leyes y programas que se han establecido para abordar el tema, las estadísticas muestran que hay un aumento anual de la violencia contra las mujeres. Estas medidas no lo empeoran; simplemente lo hacen más evidente. Esto hace que sea crucial investigar la violencia como un problema de salud pública, especialmente su manifestación psicológica. La única forma de comprender e ilustrar las características del fenómeno es de esta manera, pero hacerlo es un desafío debido al matiz y la complejidad de la génesis del fenómeno como una variación de una relación sana que, con el tiempo, cambia y se intensifica hasta el punto de violencia física. Solo entonces la violencia psicológica se hace evidente, sin dejar lugar a conjeturas.

En casos en donde existen violencia familiar y en lo concerniente específicamente a la violencia psicológica, el Segundo Tribunal Colegiado en materia civil perteneciente a nuestra entidad federativa, da las pautas a los juzgadores de la importancia de la violencia psicológica, el cómo es invisibilizada y repercute en la salud, ya que como se ha mencionado con anterioridad la violencia es considerada un problema de salud pública. Así también el Segundo Tribunal Colegiado en materia penal perteneciente al estado de Jalisco refiere que la violencia psicológica para su valoración probatoria requiere una pericial en psicología, reiterando que es de realización oculta y un delito.

Ambas tesis sirven de referente tanto en materia civil como penal de que la violencia psicológica existe, el impacto que tiene en las víctimas que sufren dicha violencia y conlleva en problemas de salud tanto física como mental.

En materia jurídica, el Segundo Tribunal Colegiado del Séptimo Circuito emitió la siguiente tesis en materia civil, titulada “Violencia psicológica, sus características e indicadores”, que a la letra dice:

La fracción I del artículo 6 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia tipifica la violencia psicológica. De acuerdo con la Corte Constitucional Colombiana este tipo de violencia se trata de una realidad mucho más extensa y silenciosa, incluso, que la violencia física y puede considerarse como un antecedente de ésta; se ejerce a partir de pautas sistemáticas, sutiles y, en algunas ocasiones, imperceptibles para terceros, que amenazan la madurez psicológica de una persona y su capacidad de autogestión y desarrollo personal; los patrones culturales e históricos que promueven una idea de superioridad del hombre (machismo-cultura patriarcal), hacen que la violencia psicológica sea invisibilizada y aceptada por las mujeres como algo "normal"; los indicadores de presencia de violencia psicológica en una víctima son: humillación, culpa, ira, ansiedad, depresión, aislamiento familiar y social, baja autoestima, pérdida de la concentración, alteraciones en el sueño, disfunción sexual, limitación para la toma de decisiones, entre otros, la violencia psicológica a menudo se produce al interior del hogar o en espacios íntimos, por lo cual, en la mayoría de los casos no existen más pruebas que la declaración de la propia víctima. (Tesis VII 20.C. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta p.2485)

A su vez, el Segundo Tribunal Colegiado del Tercer Circuito en materia penal menciona que:

Violencia intrafamiliar, en su vertiente psicológica. atento a que este delito puede ser de realización oculta, y conforme a una impartición de justicia con perspectiva de género, la declaración de la víctima y la prueba pericial en psicología practicada a ésta, entrelazadas entre sí, tienen valor probatorio preponderante para su acreditación (legislación del estado de Jalisco).

Basta que actos concretos, como el abuso verbal, las amenazas, el control económico, la manipulación, entre otros, se utilicen en el aspecto psicológico del delito para que éste sea visible a la sociedad o permanente. Debido a que ocurre dentro de la unidad familiar y no siempre se hace en público, debe considerarse como un delito de ejecución encubierta. Al respecto, el máximo tribunal de la nación ha dictaminado que la declaración de la víctima tiene un valor preponderante en los delitos de actuación encubierta, junto con que, en los casos de violencia intrafamiliar, la prueba pericial psicológica es la mejor prueba directa. El examen psicológico puede ayudar a determinar si un delito se deriva de actos violentos en función de los estados psicológicos actuales de las víctimas. Por lo tanto, el entrelazamiento de las pruebas tiene un valor probatorio preponderante en la confirmación de dicho delito. (Tesis III.20.C.157 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, p. 2187).

Gracias a la reforma constitucional de junio del 2011, se incluyeron, en el párrafo primero constitucional, los Derechos Humanos. Carbonell, en su libro Derechos Fundamentales, los llama “derechos fundamentales” cuando los Derechos Humanos se constitucionalizan en los diferentes Estados. Por su parte, el Estado mexicano está obligado a velar por la protección de los derechos de las mujeres y a evitar su vulneración, máxime si se considera a la violencia como un asunto de salud pública.

En este sentido, la salud es un Derecho Humano y fundamental, pues se encuentra incorporado en el Artículo 4 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), que en su párrafo cuarto dice a la letra:

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.

Por lo tanto, si la salud es un Derecho Humano fundamental para la supervivencia de todo ser humano, y si la violencia se considera un asunto de salud pública, el Estado está obligado en todo momento a proteger, respetar, promover y garantizar los Derechos Humanos contemplados en nuestra Carta Magna. En el ámbito de sus competencias, el Estado deberá garantizar que las mujeres vivan libres de violencia. La violencia psicológica puede alterar en un momento dado el desarrollo integral de una persona porque afecta su salud como consecuencia del maltrato psicológico o emocional que una persona ejerce sobre otra.

Ya se ha mencionado en párrafos anteriores que, cuando se vulnera un Derecho Humano, otros también son afectados. Así, al ejercerse violencia psicológica se vulnera no solamente el Derecho Humano a la salud, sino el del libre desarrollo de la personalidad y el derecho a la vida mismo, pues muchas víctimas de ese tipo de violencia se pueden llegar a suicidar en casos extremos.

La LGAMVLV menciona, en el párrafo VIII del Artículo 5, que los:

Derechos Humanos de las Mujeres [...] son parte inalienable, integrante e indivisible de los Derechos Humanos universales contenidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos de la Niñez, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará) y demás instrumentos internacionales en la materia.(CONGRESO DE LA UNIÓN,2007).

II. Violencia psicológica en el contexto familiar

La violencia familiar es cualquier acto u omisión que, con base en el poder, se orienta a dominar, someter, controlar o agredir a cualquier miembro de la familia, dentro o fuera del domicilio familiar. El acto violento se realiza de manera frecuente por cualquier persona con alguna relación de hecho o parentesco.

En muchos casos, la violencia se inicia en el hogar primario. El peor enemigo se encuentra ahí y puede acompañar desde la infancia, personificarse en las figuras parentales, dominante y posesivas que acosan, interrogan, corrigen, prohíben y someten o simplemente abandonan, pretendiendo que tienen la razón al ser crueles y destructivos. Quienes ejercen la violencia causan daños irreparables e irreversibles, como inseguridad, ansiedad, angustia, periodos de tristeza, agresividad, drogadicción, alcoholismo, depresión, suicidios, homicidios. El agresor, en este caso, un hombre, utiliza la devaluación y agresión sexual para desequilibrar a la mujer y lograr su sumisión sin reserva. (Sánchez, 2015)

Es común que las violencias física y psicológica se den de manera simultánea, esto de manera extraoficial la encargada del área psicológica del IMM de Poza Rica me lo indicó en 2015. En ocasiones no se puede delimitar entre una y otra, aunque la

psicológica se antepone a todos los tipos. Las relaciones violentas inician con un proceso de violencia psicológica, en forma de una interacción enmascarada e indirecta. Así, la persona que la padece no logra explicar el origen de lo que siente y frecuentemente es reportada con periodos de tristeza, manifestaciones de ansiedad y de tipo depresivo. Sin embargo, sólo el clínico experto puede detectar su presencia. (Carreño,2017)

Es difícil deslindar la violencia psicoemocional de los demás tipos de agresión, debido a que todas afectan la psique de la víctima. Para hacer énfasis en la violencia psicológica, se explicará que en el momento devalúa, descalifica, hace sentir culpable a la persona por las cosas que salen mal, le hace burla, desaprueba lo que dice o hace, rechaza afectivamente, amenaza cuando no se somete, persigue, invade, se inconforma, anula de manera conductual o verbal, etcétera.

En una categorización, la violencia emocional se divide en pasiva y activa. La violencia emocional activa se muestra mediante la violencia verbal: la persona es tratada como un objeto más que como una persona, y se le maneja por medio de insultos, amenazas, desprecios, críticas, gritos, burlas; se le demuestra desconfianza en cuanto a todo; se le compara con otros, quedando en desventaja; se le hacen bromas o se le ridiculiza; se le corrige ante el público; se le discrimina y descalifica al hacerle notar que no vale nada o que vale menos que los demás y, por consiguiente, carece de derechos y atenciones.

En lo que se refiere a la violencia emocional pasiva, en ocasiones el grado que vive la víctima no es proporcional con el grado de respuesta que emite para librarse de la violencia sufrida. Hay casos en los que la salida es difícil por las condiciones socioculturales, socioeconómicas y de libertad en las que vive la víctima. Hay muchas mujeres que están en un nivel de sometimiento tan alto que no de ellas no se obtienen datos, pues no llegarán nunca a presentar una queja ante las autoridades; si

algunas lograran llegar a hacerlo, no pueden volver, ya sea por amenazas, por falta de dinero o porque no les alcanza para el transporte, pues viven en condiciones infrahumanas.

Es importante anotar que, en muchos casos, estas víctimas reciben herencia o dinero por una determinada situación y el generador de violencia se lo pide y no lo devuelve. Siempre culpará a la víctima para disminuirla emocionalmente: muestra enojo y rechazo cuando no logra lo que desea; grita o se hace incomprendido y con eso justifica las acciones reprochables, como la infidelidad o la ebriedad; es irresponsable y no avisa si es que no va a llegar a casa; manipula para ganar terreno; se vuelve amable y seductor cuando desea lograr, o también se aleja para que la víctima lo busque y logre darle lo que él desea.

El generador busca cercar a la víctima, limitarla en sus contactos e intensificar sus celos si trabaja. Para que la víctima se debilite cada vez más, le demuestra amor; otras veces utiliza a los hijos: va por ellos y los encarga a sus parientes para desesperar a la mujer.

En la relación de la pareja que son evaluadas como funcionales, se observan conductas que han establecido el maltrato y la violencia psicológica como forma de expresión en sus relaciones. Para ellos resulta una normalidad: los sarcasmos, los dobles mensajes y el chiste, usados con frecuencia y en diferentes contextos, violentan la comunicación al no otorgar la importancia a los conflictos que necesitan resolver.

El maltrato psicológico en las parejas no es una cuestión de género: se presenta en hombres y mujeres, aunque con frecuencia ellas son las víctimas. Las estadísticas recientes muestran un incremento notable tanto de la violencia física como sexual: casi 27% de las mujeres de entre 15 y 49 años refirieron haber sufrido violencia física y/o sexual por parte de su pareja, en algún momento de su vida (OMS,2021).

Otra condición de la violencia es que el emisor tiene la intención o pretensión de dañar a la persona a la que va dirigida la crítica, el sarcasmo o la descalificación. En el receptor, a su vez, hay un impacto debido a que hay una relación de afecto entre ellos. La primera señal de violencia psicológica es sutil: inicia con conductas en apariencia normales dentro de la relación, sin percatarse uno u otro miembro de la pareja; hay una primera fase del proceso, una primera señal, que es la vigilancia sobre las actividades de la persona víctima.

En la relación de pareja se pueden presentar dos formas del lenguaje: el intencional y el no intencional. El primero se refiere a lo que realmente se quiere comunicar, y el segundo tiene que ver con la carga de afecto que se imprime al momento de querer comunicar algo. La broma, por ejemplo, no tiene la intención de dañar a alguien. En cambio, el afecto depositado en las palabras se presenta con neutralidad. Si la pretensión es descalificar, herir, comparar, señalar y avergonzar, el tono afectivo cambia y es el que puede percibir la persona al que va dirigido: como no es evidente como las palabras, el tono se abre el paso en las discusiones y aclaraciones sobre la intención del cómo se dicen las cosas. El emisor siempre niega esa intención percibida descalificando las palabras y sensaciones de la víctima, haciendo dudar si son correctas o si es producto de una sobre interpretación. La duda sobre lo que siente es la puerta de entrada para el control, pues cuando se prolonga la descalificación se presentan modificaciones en la percepción y la sensación. (Carreño,2017).

Según la dinámica, la relación de violencia psicológica puede ser bidireccional o unidireccional. En la unidireccional, la relación básicamente está sostenida por el miedo, por las amenazas de separar a la víctima de sus hijos, por presiones económicas, estatus social o por dependencia habitacional. Aparte está el aspecto simbólico, como el miedo a la soledad o a ser una mujer divorciada. Clínicamente, la violencia emocional es

la que genera más síntomas, por su cualidad egodistónica: hay una víctima y un victimario.

A la violencia psicológica bidireccional la sostiene un componente erótico: es la esfera sexual el área sin conflicto en la pareja. Este tipo de violencia es la que clínicamente se presenta con menos síntomas, ya que se muestran como problemas de comunicación, generalmente egosintónica. No hay víctima ni victimario: se van alternando en un estilo de vida que difícilmente se puede romper. Al irse intercambiando los papeles, el núcleo retaliativo se acentúa por el resentimiento y el enojo, escalando el conflicto en la cúspide. Se rompe, pues, el ciclo de tensión con el encuentro sexual que funciona por un tiempo, aunque de manera latente se está preparando el próximo desencuentro. Es una dinámica de normalidad que ha establecido la pareja.

La violencia psicológica reitera Carreño (2017) es, por lo tanto, un conjunto de emociones, ideas y conductas que muestran inseguridad, así como alteración del juicio y de la percepción sobre los acontecimientos, sobre los demás y de sí misma. El fenómeno conlleva un deterioro del autoconcepto y la autoestima, el cual es persistente y recurrente. Esta destrucción se asocia con la alteración de las funciones yoicas: prueba de realidad, juicio, sentido de realidad, de sí misma y de los procesos del pensamiento (p.119).

Los síntomas de la violencia son múltiples. En ocasiones son difusos, otras evidentes. Las principales manifestaciones reportadas por la paciente son: ansiedad, tristeza, insomnio, inseguridad, alteración de la autoestima, tendencia a culpabilizarse, remordimiento y culpa, la cual se acentúa al hablar de la pareja. Están presentes también la desesperanza, la duda, la vergüenza, la confusión y el miedo. Para fines prácticos, es importante establecer la historia de maltrato, tiempo de evolución y condiciones de la víctima, puesto que eso permite implementar las estrategias para el abordaje en psicoterapia.

La psicoterapia, por ser una experiencia correctiva, flexibiliza la reinterpretación de los roles de género al restaurar las funciones yóicas. Al mismo tiempo, la terapia ajusta las expectativas de la realidad, permite reconocer a los individuos integrales y no parciales, aclarando que una muestra de individualismo es la ambigüedad de los afectos que funcionan para aumentar actitudes y comportamientos de desigualdad.

La recomendación de la separación de la pareja a la paciente víctima de violencia se tiene que indicar cuando el riesgo de violencia física es alto: siempre existe el riesgo de que se presente, si el proceso de psicoterapia lo permite. La separación tiene que ser un derivado del proceso de análisis y de la preparación de la víctima, ya que se pone en riesgo. En consecuencia, interpretar las señales de alarma es prioritario.

La recomendación fácil de indicar que se pongan límites resulta obsoleta. Primero se deben establecer límites internos, y después de saber hasta dónde se debe aguantar lo que está viviendo, poner los límites externos. En el trabajo psicoterapéutico, como estrategia, se van abordando con objetivos limitados, partir de lo inmediato, como sería la disminución de síntomas. Esto permite cierta organización para llegar a procesos tan íntimos como la restauración de la autoestima. Por experiencia personal las terapias psicológicas son costosas.

Lo común es que la persona receptora de la violencia psicológica se encuentre con confusión afectiva y cognitiva. La claridad emocional y la modulación de los conflictos internos le permitirá la modificación del rol de género, los estilos de afrontamiento, la asertividad directa, los estilos de comunicación. Al final, llegar al ajuste del autoconcepto y la autoestima, y al rescatar las funciones del yo, se van generando mecanismos de autoprotección contra violencia psicológica.

La violencia, en sus múltiples manifestaciones, siempre supone una forma de ejercicio de poder mediante el empleo de la fuerza (física, psíquica, social, política, económica, etcétera) y se da en el contexto de una relación asimétrica que implica la existencia, real o simbólica, de un fuerte y un débil, bajo la forma de roles complementarios (hombre/mujer, padre/hijo, maestro/alumno, patrón/empleado). Desde un polo del vínculo se ejerce abuso de fuerza y poder, violando el espacio físico y psíquico del otro. Desde el otro polo se responde con pasividad e impotencia, sin recursos para oponer al accionar intrusivo.

III. Análisis de las instituciones y legislaciones protectoras de la violencia contra la mujer.

La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) del 2016 arrojó información sobre la violencia de la pareja actual o última. Las víctimas reciben atención especial, debido al riesgo continuo que enfrentan por la cercanía de esta relación (esposos, parejas, exparejas, novios, exnovios). Por tal razón, se presenta información sobre la frecuencia, gravedad, daños físicos y consecuencias emocionales de esta violencia, así como un acercamiento al costo de la violencia visto desde la perspectiva de los días que quedó inhabilitada la mujer para acudir a su trabajo o para desarrollar actividades cotidianas (INEGI, 2016).

La ENDIREH incorpora actos de violencia contra las mujeres y homologa el conjunto de cada tipo de violencia, como la emocional, física, económica, patrimonial y sexual. Se clasifican también los ámbitos de ocurrencia: escolar, laboral, comunitario, familiar, pareja.

Con estos datos se obtuvo que la prevalencia total de violencia contra las mujeres en 2016 es: 49% violencia emocional, 41.3% violencia sexual, 29% económica o patrimonial

o discriminación en el trabajo, y 31% violencia física. En general, 66.1% de las mujeres han sufrido al menos un incidente de violencia emocional, económica, física, sexual o discriminación a lo largo de su vida, en al menos un ámbito, por parte de cualquier agresor. (INEGI,2016)

La ENDIREH refiere que prevalece en mayor porcentaje la violencia emocional. Asimismo, se menciona cuáles son los estados de la República Mexicana con mayor proporción de violencia: destacan la Ciudad de México, el Estado de México, Jalisco, Aguascalientes y Querétaro; y en menor proporción: San Luis Potosí, Tabasco, Baja California Sur, Campeche y Chiapas. La misma encuesta nos señala que en el ámbito familiar es donde tiene lugar el mayor porcentaje de violencia emocional con un 8.1%, seguida de la violencia física con 2.8%, de la sexual con 1.1%, y la económica o patrimonial con 3.1%. (INEGI,2016)

La propia encuesta arroja que 68.6% de las víctimas no presentó una denuncia debido a que dijeron que se trató de algo sin importancia que no le afectó, además del miedo a las consecuencias y la vergüenza. Otras argumentaron no saber cómo y dónde denunciar, por sus hijos, porque no quería que su familia se enterara, por no confiar en las autoridades y por no saber que existían leyes que sancionen la violencia. También es de relevancia mencionar que el tipo de violencia ejercida por la pareja actual que es más frecuente es la violencia emocional.

Cuando la violencia se vuelve pandemia, como está ocurriendo, se pueden consultar las estadísticas del mundo. Se han aprobado leyes, códigos y reglamentos, y el incremento continúa debido a que la impunidad forma parte del entorno habitual y cotidiano. Cuando se busca regular el comportamiento de las personas y acotar las conductas permanentes o emergentes, se está en mayores problemas como sociedad, dado que funciona sin principios éticos en las relaciones sociales. Se entra en una carrera sin fin: se regula un comportamiento y

emerge otro que representa mayor problema que el anterior. Así, actualizando leyes y reglamentos, el problema se incrementa.

En la relación de la pareja que se consideran funcionales, se observan conductas que han establecido el maltrato y la violencia psicológica como forma de expresión en sus relaciones. Para ellos, resultan una normalidad los sarcasmos, los dobles mensajes y los chistes usados con frecuencia y en diferentes contextos. En pocas palabras, se violenta la comunicación al no otorgar la importancia debida a los conflictos que necesitan resolver.

Las conductas de violencia psicológica se encuentran bordeando la normalidad. Se puede encontrar en las relaciones íntimas, en algún momento de la vida, violencia ejercida por alguna persona que mantiene una relación cercana. En una relación de pareja, previo a presentarse la violencia física, se presenta la violencia psicológica. La característica para que se cumpla tal condición tiene que ser la persistencia y la recurrencia: no se puede caracterizar con un evento aislado, ocasional.

La ciudad de Poza Rica de Hidalgo, Veracruz, con 189 mil 457 habitantes, de los cuales el 46.72% son hombres y el 53.4% son mujeres (DATA MÉXICO,2020). sólo cuenta con una psicóloga, una trabajadora social y una persona en el área jurídica. La fiscalía especializada, encargada de proteger y velar por los derechos de las mujeres, tampoco cuenta con personal capacitado para entrevistar a las mujeres víctimas de violencia psicológica cuando acuden a interponer una denuncia.

En el 2013, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) publicó la primera edición del Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, para atender las medidas de reparación ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos “Campo Algodonero”, el de Inés Fernández Ortega y

Valentina Rosendo Cantú contra México, ante la sistemática y grave violencia contra las mujeres en el país.

Este protocolo definió un método analítico que incorporó la categoría de género al análisis del litigio. Debido al tiempo transcurrido, la SCJN decidió emitir un nuevo protocolo en noviembre de 2020, el cual abarca tres temáticas: un marco conceptual relacionado con la perspectiva de género, un estudio sobre la incorporación y evolución de esta herramienta y una guía práctica para juzgar con este instrumento.

El Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género (SCJN, 2020) menciona que:

La perspectiva de género es un método que busca modificar la forma en que comprendemos el mundo, a partir de la incorporación del género, como una categoría de análisis que muestra como la diferencia sexual y los significados que se le atribuyen desde lo cultural, impactan la vida de las personas y las relaciones que entablen con su entorno y el resto de la sociedad. Es un método de estudio que aplica a todas las áreas del conocimiento y no solo al derecho. La perspectiva de género se convirtió en una herramienta jurídica y se introdujo en la administración de justicia hasta convertirse en una obligación constitucional para todas las personas juzgadoras.

El deber de juzgar con perspectiva de género implica hacer realidad el derecho a la igualdad; responde a una obligación constitucional y convencional de combatir la discriminación por medio del quehacer jurisdiccional para garantizar el acceso a la justicia y remediar situaciones asimétricas de poder. Derivado de la normativa nacional e internacional, el derecho humano de la mujer a una vida libre de violencia y discriminación trae aparejado el deber del Estado de velar porque en toda controversia jurisdiccional donde se denuncia una situación de violencia o discriminación por razones de género, ésta sea

tomada en cuenta con el objetivo de aplicar el derecho al caso concreto. En cuanto a los tipos de violencia el Protocolo de atención con perspectiva de género menciona la psicológica o emocional en primer lugar.

También es importante mencionar que existe un Protocolo Nacional de Atención Policial para la Atención de Violencia de Género Contra las Mujeres en el Ámbito Familiar (2020) ya que la labor policial es de gran importancia pues son ellos los primeros en acudir al lugar de la intervención o en recibir las denuncias por parte de las víctimas en cualquier hecho constitutivo de delito, incluido el de violencia familiar. Este Protocolo menciona:

Objetivo general. El presente Protocolo de Actuación busca dotar a los cuerpos policiales de un procedimiento idóneo y efectivo que garantice una respuesta adecuada ante la violencia que se ejerce contra las mujeres en el Ámbito Familiar. Para ello, el Protocolo introduce elementos conceptuales, estrategias instrumentales y prácticas que facilitan el abordaje policial ante las situaciones de violencia familiar, con el fin de optimizar las respuestas que actualmente brindan a este fenómeno social.

IV. Conclusiones

A pesar de todas las legislaciones y diversas Instituciones existentes en nuestro país en pro de la defensa de los Derechos Humanos de la mujer, no ha disminuido la violencia hacia las mismas. Más aún: las autoridades encargadas de brindar apoyo a las víctimas, cuando refieren que han sufrido violencia psicológica, invisibilizan este tipo de violencia y no le dan la debida importancia. El motivo es que, por su propia naturaleza, no son visibles frente a lesiones físicas graves y aparatosas que pueden incluso ocasionar la muerte de la víctima.

Es necesaria una cultura de prevención hacia el interior de las propias instituciones, así como una capacitación del personal

que recibe la denuncia. Al momento de la entrevista, no se debe revictimizar a las víctimas con frases como “*Si no tiene usted nada, no se le ve ningún golpe*” o “*Vuelva otro día porque hay asuntos más urgentes que atender*”. Gracias a la falta de atención ante los reclamos de las víctimas, algunas han muerto a manos de su pareja.

V. Lista de referencias

CARBONELL, MIGUEL (2016), *Derechos Fundamentales en México*, México: Porrúa.

CARREÑO, JORGE (2017), *La violencia psicológica: un concepto aún por acabar*. Alternativas cubanas en Psicología, vol. 5. número 15. Recuperado de: <https://researchgate.net/publication/324261476>

CONGRESO DE LA UNIÓN (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

DATA MÉXICO (2020) Poza Rica. Recuperado de <https://datamexico.org/es/profile/geo/poza-rica-de-hidalgo?redir%E2%80%A6>

INEGI (2016). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016*. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016>

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (s.f.) recuperado de <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/cuales-son-los.derechos-humanos>

CONGRESO DE LA UNIÓN (2007). Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209278/Ley_General_de_Acceso_de_las_Mujeres_a_una_Vida_Libre_de_Violencia.pdf

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2021) Violencia contra mujeres recuperado de <https://www.who.int/es/news.room/fact-sheets/detail/violence-against-women>

PROTOCOLO NACIONAL DE ACTUACIÓN POLICIAL PARA LA ATENCIÓN
DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN EL ÁMBITO
FAMILIAR recuperado de
<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/614682/DO>

SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, ELDA LUISA MARÍA (2015). *Cómo eliminar la violencia familiar Si me pegas... ¿Te quedas?*, Ciudad de México: Editorial Trillas.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2020) Protocolo para juzgar con perspectiva de género recuperado de:
<https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/protocolo-de-actuacion/para-juzgar-con-perspectiva-de-genero>

Tesis III.2°.P.157 P Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. III, abril de 2019 p. 2187 recuperado de:
<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalles/tesis/2019751>

Tesis VII.2°.C.192 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. III, mayo 2019. p. 2485 recuperado de:
<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalles/tesis/2019902>

The background of the page is decorated with various abstract elements. At the top, there are clusters of small orange plus signs. On the left side, there are several black curved lines. On the right side, there are orange dashed lines. The bottom of the page features broad, textured brushstrokes in shades of orange, green, and blue, suggesting a landscape or abstract terrain.

Capítulo IV

Protocolo para el uso de la fuerza pública en el estado de Veracruz en el año 2022

Capítulo IV

Protocolo para el uso de la fuerza pública en el estado de Veracruz en el año 2022

Edith Herrera Ramón*

SUMARIO: Introducción; I. Fuerza pública; II. Principios del uso de la fuerza pública; III. Relación entre la Policía y la fuerza pública; IV. Conclusiones; V. Lista de referencias.

Introducción

En los últimos años, los protocolos para el uso de la fuerza pública fueron de beneficio y resguardo para el estado de Veracruz. Estos documentos debieron ser aprobados y llevados a la práctica, pues el Artículo 21° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho a la seguridad pública, al constituir que es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, y que comprende, además, la prevención de los delitos. Sin embargo, la realidad es que hoy en día existen elementos que amenazan a la paz y seguridad pública en México.

Salomón y Castellanos (1996) dicen que:

“La seguridad ciudadana se convierte en inseguridad cuando la población está expuesta al peligro, al daño, al riesgo permanente tanto en su vida, su integridad física y sus bienes; de la seguridad se pasa a la inseguridad cuando en la sociedad y en el Estado se configuran una serie de condiciones o situaciones que crean incertidumbre, duda, miedo, sensación de desprotección, falta de credibilidad en la ley y en la autoridad”.

* Secretaria de seguridad pública del Estado de Veracruz. Correo personal: chaynis_93@hotmail.com

En este sentido, durante muchos años se ha venido observando cómo se transforma la paz y la seguridad pública en nuestro país debido a delitos de cuello blanco, asesinatos en masa, crecimiento del narcotráfico y la violencia que esta actividad genera. Es muy preocupante que la sociedad actual se acostumbre a despertar todos los días con notas rojas en noticieros y periódicos y que vean en los panoramas estatales, nacionales e internacionales actos que denigran la vida de los seres humanos; esto implica, al mismo tiempo, un impedimento para realizar su actividad de trabajo y poder mejorar la economía de su familia. Las personas piensan hoy más que nunca en su seguridad personal. Las razones son las fallas por parte de la Policía y los fuertes cuestionamientos que se reciben respecto al uso de la fuerza.

Queda claro que Veracruz presenta un latente rezago en materia jurídica en torno al tema del uso de la fuerza. Una ola de violencia se abatió sobre nuestro país, sin que hasta ahora los elementos jurídicos con que contamos hayan sido capaces de contenerla. La inseguridad, como plaga funesta, apareció en todas las formas y en todos los lugares, y no hizo discriminaciones entre jerarquías o calidades de sus víctimas (eclesiales, políticas o civiles). Se presentó, pues, en muy diversos escenarios: entre reos, en linchamientos y enfrentamientos callejeros, en batallas campales, en alzamientos de grupos armados, etcétera. Los noticieros estuvieron plagados de una serie de reportajes en donde no existió ni el más mínimo respeto hacia las personas. No existe duda actualmente de que detrás de las causas de la violencia social se encuentra la pobreza, la injusticia, las carencias ancestrales, la ignorancia, el atraso. Sin embargo, realmente detrás de todo está la falta de nuevos protocolos para el uso de la fuerza pública que den certidumbre y certeza jurídica a las actividades económicas que realizan los ciudadanos.

Para el IPES (1998),

“en la actualidad, el tema de seguridad se ha impuesto como uno de los puntales en el escenario de la política y de la vida cotidiana de la ciudadanía. A pesar de ello, salta a la vista la falta de efectividad de la política de seguridad como parte de la gestión de gobierno. El entrelazamiento entre el pasado autoritario que se resiste a desaparecer y el presente, configura una realidad compleja para la implementación del nuevo concepto de seguridad integral fruto de los acuerdos de paz”.

De hecho, cuando se piensa en el ejercicio de la profesión policial, el imaginario colectivo normalmente lleva a dos vertientes: en la primera está la idealización, casi ficcional, del profesional de la seguridad: limpia, siempre apegada a la ley y capaz de responder adecuadamente a innumerables escenarios delictivos; la segunda, más frecuente y menos venturosa, se recrea históricamente frente a un áspero contexto nacional y una cotidianidad de actuaciones poco acertadas, desplegando una Policía corrupta en la que persisten la impunidad, la represión y los abusos de autoridad.

La Policía, como institución del Estado a cargo de salvaguardar la vida, la seguridad y los derechos de los ciudadanos, así como el orden y la paz públicos, exige la existencia de reglas claras y específicas que condicionen su actuar. Sin duda, es el Estado quien debe proveer a las fuerzas del orden de mecanismos claros y regulados que sustenten el trabajo activo, sobre todo considerando que la capacidad de usar la fuerza puede subsanar una contingencia o agravarla.

A pesar de todos los cambios que se han hecho hasta ahora, pensados para alcanzar un mejor futuro para la seguridad de la entidad, Veracruz sigue teniendo problemas con la

herramienta que se considera fundamental para el trabajo policial: el uso de la fuerza pública. Recordemos que esta facultad exclusiva del Estado ha sido vista por organismos internacionales de los que México es parte, los cuales propusieron una regularización de la conducta de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. La propuesta se materializó en un Manual de Procedimientos de Actuación de Uso de la Fuerza, mismo que debe funcionar en paralelo a la dinámica social actual y formar parte medular en la profesionalización de los policías. Este manual, por si fuera poco, brinda certidumbre táctica y jurídica a los elementos del orden en el desempeño de su función.

I. Fuerza pública

El uso de la fuerza pública es uno de los instrumentos con los cuales cuenta el Estado. A través de los cuerpos policiales, el poder público desempeña sus atribuciones y hace cumplir sus determinaciones. De esta manera, “el policía debe usar solamente la fuerza que un policía razonablemente prudente utilizaría en las mismas circunstancias o en circunstancias parecidas”. No obstante, se presentan acciones policiales fallidas y, por ende, se cuestiona el despiadado uso de la fuerza en algunas situaciones. Hasta aquí queda claro que México está rezagado en temas legales relacionados con el uso de la fuerza.

La Constitución mexicana no distingue entre fuerza pública ni fuerza armada, aunque sí prevé una Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza que establece “la finalidad, alcance y definición del uso de la fuerza pública”. Cuando pensamos en la vigilancia, así como sucede con la idealización de la actividad policial, a menudo se consideran dos aspectos: primero, surge el ideal ficticio de un profesional de seguridad limpio y obediente que cumple con la ley y responde integralmente, a pesar de que los escenarios del crimen son innumerables; el segundo intento, más frecuente, menos exitoso e históricamente recreado en un

duro telón de fondo patriótico y de imprudencia cotidiana, es el despliegue de un policía corrupto donde continúa el castigo, la represión y el abuso de poder.

La aplicación de la ley como tarea compleja requiere, entre otras cosas, facultades estatutarias establecidas en las disposiciones legislativas que acompañan a la misma ley. Es por ello que la promulgación y mantenimiento de reglas para la actuación policial debe ser una prioridad para los servicios de seguridad, pues, además de posibilitar y dar legalidad y vigencia, también asegura eficiencia en su implementación.

II. Principios del uso de la fuerza pública

2.1. Principios de legalidad

La legalidad, desde el punto de vista policial, tiene dos acepciones:

- a) Que los medios y métodos utilizados por los agentes de Policía para el desempeño de sus funciones son lícitos, es decir, que toda actuación de los agentes, en el desempeño de sus funciones, debe cumplir con las normas nacionales (leyes, reglamentos, directivas) e internacionales. Los medios y métodos utilizados por la Policía estarán regulados por la ley; y
- b) La segunda acepción es que el objeto jurídico pretendido (el motivo o fundamento de la intervención de la Policía) debe basarse en el marco jurídico, es decir, las normas aplicables. La ley protege el resultado que persigue la Policía (su objetivo legal).

2.2. Principios necesarios

El uso de la fuerza se considerará necesario cuando, tras intentar otras alternativas para resolver el problema, sea el último recurso del agente en el desempeño de su cargo. A este respecto, debemos entender el deber policial como el deber profesional de la Policía de servir y garantizar la seguridad de la sociedad, mantener y restaurar el orden, proteger a las personas de actos ilegales y velar por su vida y seguridad en el marco de la ley. El uso de la fuerza es necesario sólo cuando otros medios son ineficaces o no garantizan el logro del objetivo legal declarado.

2.3. El principio de proporcionalidad

De acuerdo con los estándares internacionales de Derechos Humanos aplicables a la Policía, el término define el principio de limitar el uso de la fuerza por parte de los cuerpos policiales en sus intervenciones. Para comprobar si las actuaciones son proporcionadas, es necesario evaluar si existe un equilibrio entre los siguientes aspectos: por un lado, la gravedad de la amenaza o ataque y la finalidad del ataque, es decir, los objetivos legales que la policía busca alcanzar; y, por otro lado, el grado de fuerza aplicada para controlar la situación.

El primero se trata de la valoración de la gravedad de la amenaza o agresión. En otros casos, comprende también la gravedad y peligrosidad de la agresión, el comportamiento del agresor, el entorno hostil y los medios de que dispone la Policía para defenderse. Recordemos que el objetivo jurídico pretendido es el motivo o fundamento de la intervención policial. Debe tenerse en cuenta que los actos ilegales menos graves no justifican un mayor uso de la fuerza. Asimismo, los actos ilegales que ponen en peligro la vida humana también justifican el aumento del uso de la fuerza.

III. Relación entre la Policía y la fuerza pública

La presencia policial se convierte en el nivel más bajo de fuerza y puede inducir a los ciudadanos a obedecer a las instrucciones policiales, sabiendo que la resistencia conducirá eventualmente a la aplicación de un nivel más alto de fuerza. Sin embargo, los problemas de uso indebido de la fuerza surgen cuando se aplican técnicas que implican contacto físico y cuando se utilizan de manera excesiva para controlar el orden público o contra personas privadas de libertad, y también cuando son el recurso para obtener confesiones o información en una investigación policial. Es alto el impacto social de los casos de violaciones policiales en situaciones de detención o control de protestas o disturbios civiles graves que puedan ser causados por el uso excesivo de la fuerza contra las personas privadas de libertad o para obtener confesiones o información, salvo que esto último conduzca muchas veces a nuevas violaciones de los Derechos Humanos de los seres humanos resultantes de tratos crueles, inhumanos o degradantes y torturas

El monopolio del uso de la fuerza por parte de los cuerpos policiales, y consecuentemente la obligación de la Policía de respetar y garantizar los Derechos Humanos, en particular la seguridad humana, demuestra la importancia y la necesidad de controlar el uso de la fuerza hasta que se cumpla con la aplicación. No hacerlo supondría un alejamiento de la democracia y del servicio básico para el que se creó la policía, y que están vinculados a la protección de los ciudadanos.

Debido a la discrecionalidad individual se requieren estándares claros que se registren en normas y modelos sobre el uso de la fuerza policial, para prevenir que haya discrepancia en los criterios de su aplicación o en los mecanismos de control para regular y sancionar el abuso de la fuerza, siempre y cuando se

prevea que existan estos organismos de control, dentro o fuera de la institución.

IV. Conclusiones

La seguridad pública implica que los ciudadanos de una misma región puedan convivir en armonía, cada uno respetando los derechos individuales del otro. El Estado es el garante de la seguridad pública y el máximo responsable a la hora de evitar las alteraciones del orden social. Sin embargo, la realidad es que Veracruz y cada uno de sus municipios cruzan una crisis muy fuerte en este tema. La razón es que existen muchas fallas no sólo por parte de los policías, sino del gobierno que no recrea los protocolos aplicables y regulables. Por otro lado, no se muestra realmente un cambio para el estado. La obligación del gobierno estatal es brindar las herramientas jurídicas necesarias para garantizar, por una parte, la responsabilidad que tiene de protección ciudadana y de garantizar la obligación constitucional de legalidad. Asimismo, la autoridad estatal debe proteger los Derechos Humanos de los policías en su acción: de otra manera, si no cumple con su responsabilidad, deja en estado de indefensión a los elementos policiales, haciéndolos objeto del mayor juicio y rechazo social. Es por estas razones que es indispensable un Manual de Procedimientos de Actuación de Uso de la Fuerza Pública.

El uso de la fuerza pública en algunos estados se puede ver como una solución violenta, pero cabe mencionar que no es así: el contrario social regula la estabilidad al cumplir con la ley, al evitar la violación de los Derechos Humanos de las personas, al garantizar el restablecimiento de la paz y el orden público, al mantener la vigencia del estado de derecho, y al salvaguardar el orden y la paz pública.

La fuerza pública evita el desorden, destrozo o incendio de la propiedad pública o privada y garantiza el normal funcionamiento de servicios públicos, el libre tránsito de personas, bienes disuadiendo mediante el racional despliegue de la fuerza a personas que participan de manera violenta en conflictos que comprometieron el mantenimiento de la paz y el orden público.

V. Lista de referencias

Borja, Rodrigo. (2012). *Enciclopedia de la Política*. Recuperado de: <http://www.encyclopediaelapolitica.org/Default.aspx?i=&por=s&idind=1360&termino>

Burgoa Orihuela, Ignacio. (1970). *El Estado*, México: Editorial Porrúa S.A. Recuperado de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/con t/83/rb/rb11.pdf>

Carbonell, Miguel. (2009). *¿Qué es el garantismo?* Recuperado de: http://www.miguelcarbonell.com/docencia/Qu_es_el_garantis mo_Una_nota_muy_breve_printer.sh

Diario Oficial de la Federación (2012). *Acuerdo A/080/12 de directrices que deben observar los agentes de la Policía Federal Ministerial para el uso legítimo de la fuerza publicado por la PGR*. Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244768&fecha=23/04/2012

Gabaldón, Luís Gerardo (2001). Desarrollo de la criminalidad violenta en América Latina: un panorama. En *Violencia y regulación de conflictos en América Latina*, pp. 137-149. Nueva Sociedad, Caracas, 2001.

Gabaldón, Luís Gerardo (2002). Tendencias y respuestas hacia la violencia delictiva en Latinoamérica. En *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, pp. 245-258. Consejo Latinoamericano

de Ciencias sociales, CLACSO-Agencia sueca de desarrollo internacional, ASDI: Buenos Aires.

Gabaldón, Luis Gerardo y Christopher Birkbeck (1996). Estatus social, comportamiento ciudadano y violencia policial: una evaluación actitudinal en policías venezolanos. En *Capítulo Criminológico*, núm. 24 (2), pp. 31-59. Maracaibo: Universidad del Zulia.

Gabaldón, Luis Gerardo y Christopher Birkbeck (1998). Criterios situacionales de funcionarios policiales sobre el uso de la fuerza física. En *Capítulo Criminológico*, núm. 26 (2), pp. 99-132. Maracaibo: Universidad del Zulia

González Calleja, Eduardo (2006). Sobre el concepto de represión. En *Hispania Nova*. Revista de Historia Contemporánea, núm. 6, España

Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia, Viceministerio de Seguridad Ciudadana, Subcomisión de Elaboración de Manuales de Normas y Procedimientos para la Definición de Estándares del Servicio de la Policía (2008). *Manual de Normas y Procedimientos "Uso Progresivo y Diferenciado de la Fuerza Policial*. Caracas, 2008.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2001). *Protocolo de Estambul. Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes*. Serie de capacitación profesional, núm. 8, Nueva York y Ginebra, 2001.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2003). *Normativa y Práctica de los Derechos Humanos para la Policía. Manual ampliado de Derechos Humanos para la policía*. Nueva York y Ginebra, 2003. Recuperado de: http://www.unhchr.ch/pdf/8istprot_spa.pdf

- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2009). *Resoluciones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social*.
- Salomón, L., & Castellanos, J. (1996). *La inseguridad ciudadana y la reforma policial*. Fundación Ebert.
- Seattle Police Department Special Report (2009). *Use of Force by Seattle Police Department Officers*, Recuperado de: <http://www.seattle.gov/police/publications/Policy/UseForce/UseofForce.PDF>
- Secretaría de Seguridad Pública Federal (2012). *Acuerdo 04/2012 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados en la Secretaría de Seguridad Pública*. Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5244758#:~:text=%2D%20Secretar%C3%ADa%20de%20Seguridad%20P%C3%BAblica,LA%20SECRETARIA%20DE%20SEGURIDAD%20PUBLICA.
- Stenning, Phillip C. (2003). Regulación del uso policial de la fuerza en Canadá. En *Policía y fuerza física en perspectiva intercultural*. Ministerio de Ciencia y Tecnología/Nueva Sociedad, Caracas, 2003.
- The Force Options Research Group (2000). *A Less Lethal Options Program for Seattle Police Department. A Report with Recommendations*. Recuperado de: http://www.seattle.gov/police/publications/Forc/Forc_Report.PDF [05-01-09]
- Varenik, Robert O. (2005) *Accountability*. Sistema policial de rendición de cuentas. Instituto para la Seguridad y la Democracia AC – Centro de Investigación y Docencia Económicas, México DF, 2005.

Zaffaroni, Eugenio (1993). El poder punitivo del Estado: Derechos Humanos y sistemas penales en América Latina. En *Criminología Crítica y Control Social I. El Poder Punitivo del Estado*, pp. 63-74, Argentina: Editorial Juris

The background of the page is decorated with various abstract elements. At the top, there are clusters of small orange 'x' marks. On the left side, there are several dark grey, curved, dash-like marks. On the right side, there are more orange 'x' marks and some orange curved lines. The bottom of the page features broad, textured brushstrokes in shades of orange, green, and blue, creating a sense of movement and depth.

Capítulo V

La reinserción social como Derecho Humano en el centro
penitenciario con sede en Poza Rica, Veracruz

Capítulo V

La reinserción social como Derecho Humano en el centro penitenciario con sede en Poza Rica, Veracruz

Ofelia García García*

SUMARIO: Introducción; I. Concepto de reinserción social; II. Derechos Humanos de las personas privadas de la libertad; III. Ejes rectores; IV. Efectos de la incorrecta reinserción social; V. Conclusiones; VI. Lista de fuentes.

Introducción

El desarrollo del presente artículo surge de la necesidad de reconocer el respeto a los Derechos Humanos de las personas privadas de su libertad en el Centro Penitenciario con sede en Poza Rica, Veracruz, siempre bajo el paradigma de la reinserción social. Este concepto tiene como objetivo evitar la reincidencia de conductas delictivas del individuo, de conformidad con el mandato constitucional de las reformas en materia penal del 18 de junio de 2008 y en materia de Derechos Humanos del 10 de junio de 2011. Con ambos cambios a Constitución, se elevaron a rango máximo no sólo la reinserción social, sino también los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos de los cuales el Estado mexicano sea parte.

Inicialmente, abordaremos el concepto de reinserción social, el cual busca que se respete la dignidad de la persona privada de la libertad y que se inicie un proceso de comunicación e interacción entre la cárcel y la sociedad en el que los reclusos se reconozcan en la sociedad externa. La finalidad es implementar

* Personal administrativo adscrita a la Vice-Rectoría Poza Rica, ofgarcia@uv.mx

estrategias que permitan progresar en las condiciones que estimulan la reinserción social efectiva de las personas privadas de su libertad, de manera que no vuelvan a delinquir. En otras palabras, la reintegración de las personas que han cometido algún delito es fundamental para la sociedad y debemos evitar la exclusión social de quienes salen de prisión; la vía más idónea es la formación educativa y laboral, así como el desarrollo de habilidades individuales y sociales.

Posteriormente, describiremos el Derecho Humano de las personas privadas de su libertad. Este grupo vulnerable necesita atención adicional para reintegrarse a la sociedad y desarrollarse. Por tanto, la autoridad penitenciaria debe asegurarse de que tengan garantizados plenamente sus derechos fundamentales y de que, una vez en el exterior, puedan ejercer su libertad y continuar su desarrollo personal y el de su familia. Todas las acciones deben seguir un enfoque de prevención social para que el exconvicto pueda volver a la comunidad en condiciones de vida digna.

Además, explicaremos los cinco ejes rectores (trabajo, capacitación para el trabajo, educación, salud y deporte) que repercuten en beneficio del sentenciado y/o interno para obtener la reinserción social como factor efectivo. Se trata, pues, de un tema relevante para el funcionamiento de los centros penitenciarios y, en especial, para fortalecer las acciones relativas al cumplimiento del fin de la pena. Debe prevalecer en todo momento el interés de que la población privada de libertad desarrolle actividades que le permitan una adecuada rehabilitación y bienestar físico, emocional y mental, además del impulso a programas y actividades que les permita generar ingresos en beneficio de ellos mismos y sus familias.

Finalmente, glosaremos la contrariedad que domina en este centro penitenciario, el cual se encuentra controlado parcialmente por personas privadas de su libertad. Este hecho

origina la incorrecta reinserción social al no darle cumplimiento a los ejes rectores. Algunos de los motivos de esta situación son la inadecuada infraestructura o la insuficiencia de personal de seguridad y custodia, la falta de profesionistas de médicos, pedagogos, trabajadores sociales y psicólogos. De ahí que quede sin efecto el principio de gobernabilidad en este centro de reclusión y se vulneren los Derechos Humanos de los internos.

I. Concepto de reinserción social

El concepto de reinserción expresa volver a encausar al hombre delincuente dentro de la sociedad que lo vio cometer el delito. Como ideal social, la reinserción social va dirigida a obtener la responsabilidad del reo hacia él mismo y hacia la sociedad, a través del logro, de un mayor conocimiento de sus deberes, de una mayor capacidad suya frente a los estímulos criminosos y de un reconocimiento de su culpabilidad o de los errores cometidos del pasado (O.V.J. 2012).

Para lograr este tratamiento penitenciario es ineludible darle cumplimiento a lo que dispone el precepto constitucional que aborda la reinserción social. Para ello se requiere de la modernización en la administración penitenciaria, prevista en el Artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafo segundo, en el que se establece que:

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los Derechos Humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres purgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto. (CPEUM, 1917).

El Centro de Reinserción Social (CERESO) con sede en Poza Rica, Veracruz, originalmente fue diseñado para 265 reclusos. Actualmente se encuentran reclusos aproximadamente 378

personas, entre procesados y sentenciados. La sobrepoblación va, pues, en aumento y se hace indispensable la reubicación de este centro penitenciario, ya que actualmente existen problemas e insuficiencias para atender y asegurar el respeto de los Derechos Humanos de los internos. En sentido estricto y constitucional, los procesados no deben ser reinsertados, ya que no están cumpliendo una pena, sino que se encuentran sujetos a una medida cautelar: deben estar separados, pues en los procesados existe la presunción de inculpatibilidad. En cambio, para el sentenciado existe una condena ejecutoriada: asignar a ambos grupos las mismas celdas resulta lo contrario a una reinserción social, pues no se siguen los tratamientos individuales.

Por esta razón, el CERESO de Poza Rica ha sido objeto de múltiples revisiones por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). En todas las ocasiones se ha determinado que el lugar es inoperante y que no cumple con los requisitos de todo Centro de Reinserción Social, especialmente por falta de espacio para actividades físicas, carencia de personal de seguridad y custodia, hacinamiento, autogobierno y cogobierno, así como el incumplimiento de los ejes rectores que son de suma relevancia para la reinserción social.

De acuerdo a JOSÉ ROBERTO ARMANDO ESPINOZA JUÁREZ en su artículo REINSERCIÓN SOCIAL, REALIDAD O UTOPIÍA; argumenta lo siguiente: se incorporan los derechos humanos a nuestra Constitución federal en 2011, y con ello una completa transformación en las ideas, respecto al tratamiento que se le tiene que dar a las personas que han cometido conductas que vulneran la ley penal; la más grande transformación, bajo un criterio personal, ha sido la inclusión de los derechos fundamentales en la vida del derecho positivo mexicano, el cambio de perspectiva del delincuente, donde no se le ve más como el mal en la sociedad desprovisto de humanidad y al cual hay que sancionar o aislar del resto de seres humanos, sino como una persona humana que si bien ha cometido un delito o falta a

las normas penales, conserva intacta su naturaleza humana, por lo tanto es susceptible de ser tratado y reinsertado a la vida social como un miembro útil a la comunidad que en su momento lo vio delinquir.(J.R.A.E.J.)

II. Derechos Humanos de las personas privadas de la libertad

Hay que tomar en cuenta que para la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) mezclar a quienes cumplen una sentencia condenatoria con quienes aún son parte de un proceso vulnera los Derechos Humanos. Estas atribuciones, como su nombre lo dicen, son inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua o cualquier otra condición. Así pues, todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de promover, respetar y garantizar los Derechos Humanos consignados en favor del individuo. (CIDH, 2013).

Es preciso recordar que, con la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos del año 2011, se transfiguró el sistema penitenciario en nuestro país: ahora se trata de un garante de la reinserción social de la persona privada de su libertad. En ese sentido, el objetivo y los principios por medio de los cuales se debe instaurar el respeto a los derechos fundamentales son el trabajo, la capacitación, la educación, la salud, el deporte, entre otros.

Los Derechos Humanos están regulados por diversas disposiciones nacionales e internacionales que fijan las aspiraciones, penas, delitos y procesos, además de señalar qué autoridades de los distintos niveles de gobierno están encargadas de su ejecución y administración. En nuestro mandato constitucional tenemos los siguientes preceptos:

Artículo 1°. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los Derechos Humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los Derechos Humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los Derechos Humanos, en los términos que establezca la ley. (CPEUM, 1917).

Además, en la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se mencionan, en el Artículo 6°, las siguientes atribuciones:

XII. Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema de reinserción social del país mediante la elaboración de un diagnóstico anual sobre la situación que éstos guarden.

En dicho diagnóstico deberán incluirse, además de las evaluaciones que la Comisión pondere, datos estadísticos sobre el número, las causas y efectos de los homicidios, así como de las riñas, motines, desórdenes, abusos y quejas documentadas que sucedan en las prisiones, centros de detención y retención federales y locales.

El diagnóstico se hará del conocimiento de las dependencias federales y locales competentes en la materia para que éstas elaboren, considerando las opiniones de la Comisión, las políticas públicas tendientes a garantizar el respeto de los Derechos Humanos de los internos. (LNEP, 2016).

En términos del Artículo 72°, titulado “Bases de organización del Capítulo I de la Ley Nacional de Ejecución Penal”, se dispone que:

Son bases de la organización del sistema penitenciario para lograr la reinserción social: el respeto a los Derechos Humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte.⁶

Estas bases serán elementos esenciales del Plan de Actividades diseñado para las personas privadas de su libertad en los Centros Penitenciarios.

Artículo 73. Observancia de los Derechos Humanos Durante los procedimientos de ejecución penal, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos consagrados en la Constitución y los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

De igual forma, se deberán de establecer programas específicos de Derechos Humanos tendientes a sensibilizar y concientizar a las personas privadas de la libertad de su importancia en la sociedad. (LNEP, 2016).

En este contexto, la labor del director de todo Centro de Reinserción Social es proteger la integridad y la dignidad de las personas que se encuentran bajo su custodia, capacitando al personal de seguridad y custodia mediante formaciones

impartidas por autoridades estatales y municipales, con la finalidad de difundir la cultura y el respeto de los Derechos Humanos. El objetivo que se persigue es que la persona privada de su libertad conozca y ejerza la protección de los derechos fundamentales a los que está sujeta. Asimismo, sabemos que todo servidor público está obligado a cumplir las disposiciones para mantener el orden y la disciplina al interior del centro. Los internos entrevistados comentan que periódicamente tienen supervisiones por parte de la CNDH y que les aplican diversos instrumentos de encuestas, con el fin de conocer la problemática de los internos y las actividades que realizan.

En el marco de la reforma al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal; la reinserción social involucra efectuar acciones y estrategias encausadas a restablecer los derechos de las personas privadas de su libertad, ejecutando los cinco ejes rectores para lograr la reinserción a la sociedad y al mismo se contribuye a prevenir delitos. Además, debe continuar una vez que las personas logren su libertad, por medio de un seguimiento con el fin de que no se sientan desprotegidos. Es decir, la reinserción social se debe de realizar desde el interior del CERESO impactando hacia el exterior hasta lograr su integración a la vida en sociedad, al egresar del CERESO y al consumarse le restitución de derechos y libertades para alcanzar una vida digna, requiere la participación y coordinación de esfuerzos de los tres niveles de gobierno y sociedad civil; es tarea de todas y todos, con el fin de construir una mejor sociedad, tal y como lo establece nuestra carta magna, les garantizamos mejores condiciones de vida y también para sus familias.

Considerando esta población vulnerable y al quedar en libertad sufren de estigmatización y es discriminada por haber estado internado en el centro penitenciario. No obstante, si al egresar del CERESO no cuentan con las mínimas herramientas adquiridas durante su internamiento, hay probabilidades de

volver a delinquir y regresar nuevamente a cumplir la nueva sanción impuesta por el estado.

III. Ejes rectores

Los principios rectores contenidos en el Artículo 18° de nuestra Carta Magna, específicamente para la reinserción social, se vinculan con el Artículo 4° de Ley Nacional de Ejecución Penal. Ambos simbolizan la restitución del pleno ejercicio de las libertades, tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respecto a los Derechos Humanos (CPEUM, 1917).

Ahora bien, hablar del sistema penitenciario mexicano es un reto difícil de efectuar, ya que se requieren de estrategias que permitan avanzar en la creación de ambientes que estimulen la reinserción social efectiva. Finalmente, éste es el fin de la pena de prisión de las personas privadas de su libertad. Se deben aplicar, por lo tanto, los cinco ejes rectores en los cuales se funda la reinserción social: trabajo, capacitación para el trabajo, educación, salud y deporte. Esta quinteta es el instrumento que el Estado prevé para evitar que el individuo reincida en conductas delictivas, de conformidad con el mandato constitucional. En lo que respecta a la sede de Poza Rica, Veracruz., narraremos brevemente cómo funcionan cada uno de los ejes rectores, gracias a la información proporcionada por cinco internos y los nombres, por cuestión de seguridad, se omiten.

En cuanto al eje del trabajo o actividades que realizan las personas privadas de su libertad, el CERESO de Poza Rica instaló un taller de carpintería, el cual consiste en la fabricación de diversos objetos tallados en madera de cedro, así como la elaboración de piñatas y el bordado de cinturones para caballero. Su fundamento se encuentra en la Ley Nacional de Ejecución Penal:

Artículo 91. Naturaleza y Finalidad del Trabajo de la Ley Nacional de Ejecución Penal menciona: El trabajo constituye

uno de los ejes de la reinserción social de las personas privadas de la libertad y tiene como propósito prepararlas para su integración o reintegración al mercado laboral una vez obtenida su libertad.

El trabajo se entenderá como una actividad productiva lícita que llevan a cabo las personas privadas de la libertad en el Centro Penitenciario, bajo las siguientes modalidades: I. El autoempleo; II. Las actividades productivas no remuneradas para fines del sistema de reinserción, y III. Las actividades productivas realizadas a cuenta de terceros. Para la participación de las personas privadas de la libertad en cualquiera de las modalidades del trabajo, la Autoridad Penitenciaria determinará lo conducente con base en la normatividad vigente y el régimen disciplinario del Centro Penitenciario. Conforme a las modalidades a que se refiere esta Ley, las personas privadas de la libertad tendrán acceso a seguros, prestaciones y servicios de seguridad social, con base en la legislación en la materia, cuyo ejercicio sea compatible con su situación jurídica. En ningún caso la Autoridad Penitenciaria podrá ser considerada como patrón, ni tampoco como patrón solidario, subsidiario o sustituto.

Artículo 97. Autoempleo: El autoempleo es la modalidad a través de la cual las personas privadas de la libertad realizan una actividad productiva lícita desarrollada por ellas mismas. (LNEP, 2016).

Respecto al trabajo, cabe hacer mención que son los familiares quienes dotan a los reclusos de las herramientas y materiales para poder llevar a cabo cada una de las actividades. También son ellos mismos se encargan de venderlos para obtener ingresos y surtir nuevamente los insumos. Hay que hacer notar que, ocasionalmente se reciben apoyos de un grupo de creyentes cristianos que los dotan de insumos.

Ciertamente es una fuente de ingresos económicos y al mismo tiempo una herramienta emocional que significa una forma de reintegración social, impactando en la cohesión social.

En lo que respecta a la capacitación para el trabajo, se trata de uno de los ejes para alcanzar la consumación de la pena de prisión, desde el momento en que permite mejorar el proceso de reinserción social de las personas privadas de la libertad. Por este medio, los reclusos adquieren habilidades y aptitudes para desenvolverse en el ámbito laboral y en beneficio de sus familias. Además, es una oportunidad que aprovechan los internos durante el tiempo que se encuentren recluidos: es un instrumento que evita el ocio y los hace conscientes de que, al salir libres, no tendrán limitaciones para reintegrarse a la sociedad que los vio delinquir.

Ante el fenómeno de la reinserción, la autoridad penitenciaria tiene la obligación de mantener y fomentar la actividad laboral. Los encargados de los centros de reclusión deben crear ambientes que permitan a los reclusos realizar las actividades laborales y obtener ingresos económicos: no deben limitarlos, sino darles las facilidades para adquirir conocimientos. Asimismo, se debe elevar el porcentaje de actividades y/o talleres sobre la capacitación y el trabajo, con el propósito de cumplir lo estipulado en la Ley Nacional de Ejecución Penal, en los términos del:

Artículo 87. De la capacitación para el trabajo: La capacitación para el trabajo se define como un proceso formativo que utiliza un procedimiento planeado, sistemático y organizado, mediante el cual las personas privadas de la libertad adquieren los conocimientos, aptitudes, habilidades técnicas y competencias laborales necesarias para realizar actividades productivas durante su reclusión y la posibilidad de seguir desarrollándolas en libertad.

La capacitación para el trabajo tendrá una secuencia ordenada para el desarrollo de las aptitudes y habilidades propias, la metodología estará basada en la participación, repetición, pertinencia, transferencia y retroalimentación (LNEP, 2016).

A su vez, la actividad esencial de las personas privadas de su libertad es que se organicen para mantener el orden, al crear y plantear objetivos de vida que contribuyan directamente al porcentaje de reincidencia. Para ello, es importante que las autoridades penitenciarias den cumplimiento a cada uno de los ejes rectores. No podemos pasar por alto, como ya lo mencionamos anteriormente, que en el CERESO de Poza Rica los internos son dependientes de sus familiares para acceder a las herramienta e insumos que permiten realizar algún trabajo. El Estado, hasta la fecha, no se pronunciado sobre los programas para la capacitación de los internos. A pesar de los obstáculos, los internos se apoyan entre ellos, por ejemplo, el que tiene conocimientos de carpintería les enseña a sus compañeros y de esta forma se mantienen ocupados.

En lo que se refiere al eje de la educación, es de suma relevancia para el proceso general de los internos, ya que representa un avance en el grado escolar y da lugar al desarrollo bajo el enfoque que va del aprendizaje al conocimiento. El propósito de toda educación al interior de los CERESO es incidir en el desarrollo humano y en la formación de las capacidades para la libertad. En este plano, se trata de una herramienta para la resocialización y la adquisición de habilidades que ayudan a las personas privadas de su libertad a construir un mejor futuro para consumir su pena.

Precisamente, en el Artículo 83° de la Ley Nacional de Ejecución Penal, en su párrafo segundo, se establece que:

La educación que se imparta en los Centros Penitenciarios será laica, gratuita y tendrá contenidos de carácter académico, cívico,

social, higiénico, artístico, físico y ético, orientados en el respeto a la ley, las instituciones y los Derechos Humanos. Será, en todo caso, orientada por las técnicas de la pedagogía y quedará a cargo de profesores o maestros especializados.

Artículo 86. Programas educativos Los programas educativos serán conforme a los planes y programas oficiales que autorice la Secretaría de Educación Pública, o en su caso sus similares en las entidades federativas.

La Autoridad Penitenciaria deberá celebrar convenios de colaboración con Instituciones públicas y privadas de carácter nacional e internacional en materia educativa para ampliar la oferta educativa y su calidad. (LNEP, 2016).

En efecto, este principio rector de educación debe presidir el tratamiento de las personas privadas de su libertad, pues es un derecho fundamental y constitucional, de carácter laico y gratuito, en el cual la autoridad penitenciaria de un centro de reclusión debe comprometerse con las personas bajo su custodia. En este punto, nos detendremos para comentar de qué forma las personas privadas de libertad adquieren el grado escolar de primaria, secundaria y bachillerato en el CERESO de Poza Rica, Veracruz. Los internos se inscriben al programa del Instituto Veracruzano de Educación para los Adultos (IVEA). Sin embargo, las clases de enseñanza son impartidas por los mismos internos, es decir, entre ellos se apoyan y de esta manera adquieren el conocimiento necesario para poder obtener el grado escolar correspondiente. Como puede verse, la educación sólo en teoría es uno de los ejes para la reinserción social: este centro de reinserción carece de un instructor profesional, por ejemplo, un licenciado en Pedagogía, por lo cual la educación no se cumple a cabalidad en la práctica. La autoridad del CERESO de Poza Rica está incumpliendo, pues, con este eje rector constitucional.

El nivel de escolaridad de los internos es catastrófico, en su mayoría cuentan con la primaria y secundaria terminada, incluso algunos tienen su bachillerato concluido, no me dieron información acerca de algún interno con estudios superiores, si se llevarán a cabo las acciones de programas de educación para la reinserción social tendrían la libertad de hacerlo público, no existiría motivo para ocultar datos, pues las personas reinsertadas se integrarían en cualquier ámbito de la sociedad. Desafortunadamente, no tuve la oportunidad de allegarme con datos estadísticos concretos, debido a las políticas del centro de reinserción, pero bastó con los testimonios de las personas internas entrevistadas, aunque fueron muy pocos, pero enriquecedores para obtener la información y conocer la situación que prevalece al interior, sin embargo, ante la realidad de esta situación pareciera que estamos alejados de consumir la meta de la reinserción social en este CERESO.

Tomemos ahora en cuenta el Artículo 85° de la Ley Nacional de Ejecución Penal, texto en el cual se menciona:

Enseñanza básica, de media superior y superior. Las personas privadas de la libertad tendrán derecho a realizar estudios de enseñanza básica y media superior en forma gratuita. Asimismo, la Autoridad Penitenciaria incentivará la enseñanza media superior y superior, mediante convenios con instituciones educativas del sector público, que les otorgarán la validez oficial correspondiente de los estudios culminados (LNEP, 2016).

El siguiente eje que debe regir la reinserción social es la salud. Éste se encuentra previsto en el Artículo 4°, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, forma parte del cuadro de servicios fundamentales que deben ser proporcionados al interior de este CERESO. A partir de lo anterior, a la administración penitenciaria le corresponde brindar servicios de salud física y psicológica a los internos. Dicho de otra manera, el Estado debe garantizar la atención sanitaria,

por el igual, a la gente que se encuentra en libertad o en reclusión, de forma gratuita y sin discriminación. Además, este principio está señalado en Ley Nacional de Ejecución Penal establece, texto que indica que no importa la situación jurídica de la persona para brindarle servicios sanitarios:

Artículo 34. Atención médica: La Autoridad Penitenciaria en coordinación con la Secretaría de Salud Federal o sus homólogas en las entidades federativas y de acuerdo con el régimen interior y las condiciones de seguridad del Centro deberán brindar la atención médica en los términos de la Ley General de Salud (LGS, 1984).

En el mismo sentido, el párrafo séptimo de la misma normal señala que:

Las intervenciones psicológicas, psiquiátricas o médicas contarán con el consentimiento informado de la persona privada de la libertad, con excepción de los casos en los que, por requerimiento de autoridad judicial, se examine la calidad de inimputable o de incapaz de una persona privada de la libertad (LNEP, 2016).

La Ley General de la Salud en el Artículo 3 en materia de salubridad general: fracción IV Bis 1. La salud visual; IV Bis 2. La salud auditiva; IV Bis 3. Salud bucodental; VI. La salud mental; XV Bis. El Programa Nacional de Prevención, Atención y Control del VIH/SIDA e Infecciones de Transmisión Sexual (LGS, 1984).

Al interior del CERESO de Poza Rica se cuenta con un consultorio médico al que asiste un médico voluntario, sin horario establecido. Los propios internos apoyan al médico para atender a los pacientes que padezcan algún malestar físico. Se cuenta con algunos medicamentos del cuadro básico, los cuales son suministrados por la Secretaría de Salud del Estado de Veracruz. No obstante, hay una falta de equipo y mobiliario, al

tiempo que se carece de la atención psicológica y odontológica que es vital para el desarrollo de personas que, debido al confinamiento, se encuentran en un estado de estrés, depresión y ansiedad. En cuanto a la salud bucodental, bien podría solicitarse el apoyo de las instituciones como la Universidad Veracruzana, específicamente la Facultad de Odontología, para llevar a cabo una campaña de prevención de caries, extracciones y otros tratamientos que están al alcance de los estudiantes cuando realizan sus prácticas profesionales o el servicio social. En la ley, la autoridad penitenciaria responsable de dar cumplimiento a este eje rector debe ceñirse a los siguientes preceptos:

Artículo 74. La salud es un Derecho Humano reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y será uno de los servicios fundamentales en el sistema penitenciario y tiene el propósito de garantizar la integridad física y psicológica de las personas privadas de su libertad, como medio para proteger, promover y restaurar su salud.

Artículo 80. Convenios con instituciones del sector salud Se deberán celebrar convenios con instituciones públicas y privadas del sector salud en los ámbitos federal y local, a efecto de atender las urgencias médico-quirúrgicas cuya intervención no se pueda llevar a cabo en los Centros Penitenciarios, así como para la designación del personal médico que proporcione servicios de salud de manera continua y permanentemente en el Sistema Penitenciario Nacional (LNEP, 2016).

Por último, el deporte es un eje rector previsto en la Ley Nacional de Ejecución Penal para que todas las personas privadas de la libertad puedan participar en actividades físicas y deportivas que contribuyan al buen estado físico. Este principio, además, les permite mantener proyectos de entretenimiento y de ocupación, como lo señalan los siguientes apartados de la mencionada norma:

Artículo 81. Participación en actividades físicas y deportivas La persona privada de su libertad podrá participar en actividades físicas y deportivas, atendiendo a su estado físico, con el propósito de mantener esquemas de esparcimiento y ocupacionales.

Artículo 82. Planificación para la práctica de actividades físicas y deportivas Para la instrumentación de las actividades físicas y deportivas se planificará, organizará y establecerán métodos, horarios y medidas necesarias para la práctica de esas actividades, las cuales estarán reguladas por la Autoridad Penitenciaria en los términos que establece esta Ley. Se celebrarán los convenios con instituciones y organizaciones que apoyen y amplíen las actividades deportivas de las personas privadas de su libertad (LNEP, 2016).

El deporte es un complemento para el proceso de la persona privada de su libertad, ya que va encaminado a mejorar aspectos personales y sociales y fomentar la disciplina y la responsabilidad. Cualquier programa de reinserción social deportiva debe de contar con espacios adecuados y apegados a los lineamientos establecidos para obtener resultados positivos. En otras palabras, es una alternativa para ocupar el tiempo libre de los reclusos. La importancia de estas actividades radica en que sirven de apoyo para las terapias de manejo de la ira, liberan la tensión, crean una formación educativa, son un elemento de integración social, impulsan la reflexión, desarrollan la autoestima, estimulan el compañerismo; en pocas palabras, son un elemento del desarrollo del compañerismo importante para crear el sentido de cohesión, a través de los valores que surgen de la práctica de una disciplina. Por si fuera poco, el deporte ayuda a los internos a resolver conflictos de forma pacífica, pues poco a poco van adquiriendo un progreso personal y colectivo. Por consiguiente, la actividad física en el periodo de reclusión trae varios beneficios a la salud física y mental, además de contribuir al mejoramiento de las funciones cognitivas como concentración,

memoria, atención, rendimiento escolar y laboral, control de peso y mejora de la imagen personal.

En este punto es importante remarcar que en el CERESO de Poza Rica no se cuenta con las instalaciones adecuadas para llevar a cabo este último eje rector. Sin embargo, los internos tienen la posibilidad de practicar fútbol tres veces a la semana, por las tardes. En síntesis, al interior de este centro de readaptación se viven realidades diferentes a las que establece el mandato constitucional, por lo que remotamente se ponen en práctica los ejes del proceso de reinserción penal que conforman los Derechos Humanos de los internos.

En la transición de reinserción social de la persona privada de su libertad, es importante vincular a la familia directamente en la medida de lo posible, para que el interno le encuentre sentido y mantenga el ánimo de continuar su proceso a fin de lograr el objetivo de cada uno de los ejes rectores, es decir, la familia es fundamental para llegar a la meta.

IV. Efectos de la incorrecta reinserción social

En el CERESO de Poza Rica, Veracruz, predomina el autogobierno y el cogobierno, como resultado de delegar funciones de las autoridades a personas privadas de su libertad, ya sean procesados o sentenciados. Estos poderes fácticos asumen parcialmente el control, obteniendo privilegios y poniendo al mismo tiempo en desventaja al resto de la población. El control ejercido comprende desde el cobro de bienes y servicios hasta la asignación de celdas, la protección a otros internos, el alquiler de telefonía celular, televisión, videojuegos, bocinas, estancias de visita conyugal, entre otros. Son los mismos internos quienes imparten clases a sus compañeros, cobrándoles una cuota económica. Al permitir a los propios internos tener el control, aunque sea parcialmente, se impide la garantía de los Derechos Humanos. Esta circunstancia, a su vez, debilita el objetivo de la

reinserción social y comprueba la falta de condiciones de gobernabilidad: a todas luces se denotan los cobros indebidos y la falta de capacitación del personal penitenciario. El hacinamiento provoca un impacto negativo en el proceso de reinserción social, pues los centros penitenciarios, no cuentan con la infraestructura adecuada, es necesario que el gobierno federal asigne mayor presupuesto y llevar a cabo acciones en pro de la reinserción social.

Por lo tanto, en este centro penitenciario es urgente que las autoridades, tanto del nivel federal como el estatal, ejecuten programas de monitoreo de forma permanente para retomar el control. La meta debe ser tener un gobierno integral para lograr la correcta aplicación de los ejes rectores. De esta manera se pueden erradicar las prácticas ilegales que son la condición ideal para el autogobierno dentro del CERESO de Poza Rica. En ese sentido, prevalece un desacuerdo por parte de los internos, quienes comentan su descontento y acusan que los reclusos que cuentan con recursos económicos tienen ciertos privilegios; en cambio, quienes no perciben ingresos o no reciben ayuda de sus familiares, escuetamente cuentan con las mismas oportunidades. Para ello es necesario la intervención de las dependencias de gobierno, empresas privadas y sociedad civil, con una visión de restablecimiento de derechos, que ejecuten acciones de manera coordinada y profesional para lograr un mayor impacto, de esta manera se puede lograr el objetivo constitucional, pues al abrir este paradigma todos estamos inmersos para que las personas privadas de su libertad obtengan estos beneficios a acceder y ejercer plenamente sus derechos.

V. Conclusiones

En definitiva, las autoridades de los niveles federal, estatal y local son responsables de la administración del Centro de Reinserción Social (CERESO) de Poza Rica, Veracruz. En su labor, deben dar cumplimiento a lo que dispone el Artículo 18° constitucional, en

su párrafo segundo, así como las normativas internacionales en materia de reclusión social. Sin embargo, falta mucho por hacer por parte de las autoridades para garantizar plenamente los Derechos Humanos de las personas privadas de su libertad. Sin duda, es importante que el personal cuente con un perfil apropiado, previa selección y capacitación para cubrir las demandas de la población penitenciaria.

El sistema penitenciario es un aparato de suma importancia para la seguridad pública: se conforma por un conjunto de organismos que procuran la reinserción social de la población que ha cometido un delito. No obstante, en medio de este conjunto cada persona debe recibir un trato individual, no colectivo. Para este fin, el personal carcelario debe cumplir con funciones exigentes y delicadas, además de contar con aptitudes y actitudes para el buen desempeño de sus funciones y cumplir así con la reinserción social. Cabe hacer mención que este CERESO se encuentra limitado, ya que no cuenta con la infraestructura adecuada y existen diversas deficiencias: mala retribución, falta de condiciones sociales para desempeñar las actividades, hacinamiento.

Con la información recopilada en torno a los ejes constitucionales sobre los que gira la reinserción social, hemos esclarecido los objetivos en los cuales debe desarrollarse la tarea de los CERESO. En primer lugar, se debe subrayar la separación entre procesados y sentenciados; posteriormente, llevar a cabo las actividades de trabajo, capacitación para el trabajo, educación, salud y deporte, bajo un esquema integral y transversal que ponga en marcha una verdadera política de reinserción social; y promover la reincorporación social y económica de los internos. Definitivamente la autoridad estatal debe tomar el control de este Centro de Reinserción Social para evitar más violaciones a los Derechos Humanos derivadas de estas malas prácticas.

En resumen, es urgente que el Estado tome medidas que permitan el respeto de los Derechos Humanos, con el fin de lograr que la población penitenciaria se reinsera a la vida en sociedad. La vida en libertad después de la prisión es difícil, pues reincorporarse en algún empleo, actividad escolar o deportiva conlleva un estigma. Por lo tanto, es fundamental ubicar la reinserción social como el fin de la pena de prisión y, sobre todo, trabajar en la prevención de la reincidencia. Al interior de los CERESO se deben optimizar las condiciones de gobernabilidad para garantizar la integridad física y emocional y los Derechos Humanos de las personas privadas de libertad.

Por último, desde mi óptica personal el eje de educación, trabajo y capacitación para el mismo, van fusionados, pues son los que tienen mayor impacto para el interno, ya que una vez de lograr su libertad, a través de las herramientas adquiridas en su vida de interno, encontrará un medio para subsistir para sí mismo y su familia, no obstante, el Estado tiene la obligación de garantizar la ejecución de estos ejes rectores, tristemente no existe infraestructura apropiada y recursos humanos y económicos para solventar esta tarea con dimensiones extraordinarias.

VI. Lista de fuentes

CONGRESO DE LA UNIÓN (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de:
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

CONGRESO DE LA UNIÓN (1984). *Ley General de Salud*. Recuperado de:
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_General_de_Salud.pdf

CONGRESO DE LA UNIÓN (1984). *Ley Nacional de Ejecución Penal*. Recuperado de:
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/47_200521.pdf

CONGRESO DE LA UNIÓN (2016). *Ley Nacional de Ejecución Penal*. Recuperado de:
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/47_200521.pdf

CONGRESO DE LA UNIÓN (2023). *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. Recuperado de:
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcndh.htm>

OJEDA VELAZQUEZ, JORGE (2012). *Reinsercion social y funcion de la pena*. Recuperado de
<http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/32846>

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS y COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2013). *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*. Recuperado de
<http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv> DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas JOSÉ ROBERTO ARMANDO ESPINOZA JUÁREZ

The background of the page is decorated with various abstract elements. At the top, there are clusters of small orange plus signs. On the left, a group of black curved lines resembles a flock of birds. On the right, a pattern of orange dashed lines is visible. The bottom half of the page features large, expressive brushstrokes in orange, blue, and green, creating a sense of movement and depth.

Capítulo VI

Los ciudadanos como actores en la garantía de Derechos
Humanos a través de mecanismos extrainstitucionales

Capítulo VI

Los ciudadanos como actores en la garantía de Derechos Humanos a través de mecanismos extrainstitucionales

Arianna Rivera López*

SUMARIO: Introducción; I. El ciudadano como actor desde la gobernanza; II. Derechos Humanos y gobernanza; III. Participación ciudadana para la garantía de Derechos Humanos a través de mecanismos extrainstitucionales; IV. Conclusiones; V. Lista de referencias.

Introducción

La gobernanza es un concepto que se encuentra íntimamente relacionado con la participación ciudadana para la resolución de problemas sociales, la creación de políticas públicas y, en general, para el buen funcionamiento del gobierno por cuanto se refiere a la prestación de servicios. En este sentido, bajo el enfoque de Derechos Humanos, es necesario que se desarrollen estrategias para lograr el cumplimiento de las obligaciones estatales en esta materia. Para ello, se analizará la importancia de la participación ciudadana como un mecanismo para exigir los Derechos Humanos y sus implicaciones.

En este sentido, el tema aquí abordado estriba en analizar los mecanismos extrainstitucionales de los que pueden valerse los ciudadanos para llevar a cabo la exigibilidad de los derechos humanos con el objetivo de visibilizar la relación existente entre estos últimos bajo un enfoque de gobernanza aplicado en la resolución de problemas sociales que lesionan los derechos de los gobernados.

* Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, ariarivera@uv.mx

La metodología utilizada es de tipo descriptivo, cualitativo y analítico pues se recopiló la información documental necesaria para posteriormente analizarla e identificar las características propias de cada uno de los conceptos claves como: derechos humanos, gobernanza y participación ciudadana para establecer la relación entre sí, así como la manera en que pueden trabajar en conjunto para lograr objetivos comunes.

I. El ciudadano como actor desde la gobernanza

El concepto de gobernanza es muy amplio, pues sugiere una perspectiva novedosa que abarca la resolución de problemas sociales, tanto como un asunto del gobierno como de la sociedad, así como las relaciones que se establecen entre éstos (Serna de la Garza, 2010). Anteriormente, bajo la concepción tradicional de gobernabilidad, los asuntos públicos estaban centrados en el gobierno y el poder público; sin embargo, para el enfoque de la gobernanza importa el hecho de que en las políticas públicas y en la prestación de servicios públicos se incorporan mecanismos de participación social y se introducen formas de cooperación del sector público y privado para resolver los problemas sociales.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1997) define la gobernanza, en un sentido amplio, como: “el ejercicio de autoridad política, económica y administrativa para manejar los asuntos de la nación. Es un complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones por medio de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias”.

De esta manera, la gobernanza se ha entendido como una forma de organización social y de acción colectiva para lograr objetivos comunes en donde participan actores públicos y privados. La idea clave es invitar a la sociedad civil a actuar en cuestiones relacionadas con el gobierno. Asimismo, este término abarca la manera apropiada o correcta de gobernar a una

sociedad, es decir, está asociado con la idea del buen gobierno y de mejores prácticas de gobierno (Aguilar, 2008).

Tomando en cuenta lo anterior, podemos definir a la gobernanza como el desarrollo de estrategias y mecanismos para lograr el buen funcionamiento del gobierno, la creación de políticas públicas y la correcta prestación de servicios públicos en donde intervengan tanto el gobierno como la participación ciudadana, generando relaciones de cooperación entre sí.

Por cuanto se refiere a los actores no gubernamentales, tales como los ciudadanos, empresas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, se integran para la realización de actos de coordinación con los agentes públicos con el objetivo de participar de manera activa en la implementación de políticas y servicios públicos con mayor grado de flexibilidad. Para ello, se requiere que el gobierno reconozca la relevancia que tienen los actores no gubernamentales y el diseño de estrategias para potencializar las capacidades de cada uno de ellos (Aguilar, 2008).

Por esta razón, los ciudadanos se constituyen como actores bajo el concepto de gobernanza, en donde intervienen en asuntos públicos a través de diversas formas como la participación política mediante el sufragio o los mecanismos para incidir en las estructuras estatales y políticas públicas (Restrepo, 1997).

De acuerdo con Manuel Canto (2008) la discusión de la participación ciudadana en asuntos públicos y la relación que se establece entre gobierno-sociedad gira en torno a tres dimensiones que son: democracia, desarrollo y derechos. Ésta última es la que se abordará más adelante para visualizar la manera en que los ciudadanos pueden incidir en los agentes públicos para lograr el reconocimiento y la garantía de sus derechos.

II. Derechos Humanos y gobernanza

Los Derechos Humanos son “derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua o cualquier otra condición” (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, s. f.). Se refieren, pues, a garantías jurídicas universales que protegen a las personas y los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades, los derechos fundamentales y la dignidad humana. La legislación en materia de Derechos Humanos obliga principalmente a los gobiernos a cumplir determinados deberes y le establece ciertas prohibiciones a fin de promover y proteger estos derechos y las libertades de los individuos (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2011).

En materia de Derechos Humanos, existen obligaciones generales que los Estados deben cumplir, las cuales se refieren a las acciones y abstenciones que deben adoptarse para salvaguardar los derechos: respetarlos, garantizarlos, protegerlos y promoverlos. La obligación de respetar se trata de un deber inmediato que implica no interferir ni poner en peligro los derechos. La obligación de proteger es positiva y está a cargo de los agentes estatales para crear el marco jurídico y las instituciones necesarias para prevenir las violaciones de los Derechos Humanos, así como para volver exigibles los derechos frente a posibles violaciones; este segundo mandato supone la creación de aparatos de prevención y mecanismos de exigibilidad. Por su parte, la obligación de garantizar tiene el objetivo de mantener y mejorar el disfrute del derecho; exige una conducta positiva del Estado, por lo que trata de asegurar la realización de los derechos mediante la planeación, el establecimiento de metas y la creación de mecanismos de control. Por último, la obligación de promover se relaciona con dos aspectos fundamentales: en primer lugar, trata de proveer a las personas de toda la

información necesaria para asegurar que sean capaces de disfrutar sus derechos; en segundo, trata de tomar medidas para sensibilizar a las personas en materia de Derechos Humanos, con el fin de que los respeten y los promuevan (Serrano y Vázquez, 2013).

Como se mencionó anteriormente, los Derechos Humanos son una de las dimensiones que forman parte de la participación ciudadana, bajo el nuevo concepto de gobernanza. En este sentido, hay que entender los Derechos Humanos desde un enfoque distinto que implique el proceso mediante el cual las instituciones públicas dirigen los asuntos públicos, gestionan los recursos comunes y garantizan su realización.

Conforme a lo señalado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2022), la buena gobernanza está vinculada con el grado en el que se hacen realidad los Derechos Humanos en los ámbitos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Pueden definirse cuatro ámbitos: instituciones democráticas, gestión de servicios públicos, estado de derecho y anticorrupción. Esta relación estriba en que los Derechos Humanos se fundamentan en un conjunto de valores que proporcionan pautas de actuación a los gobiernos y demás actores. A su vez, sirven como directrices para la elaboración de marcos legislativos, políticas públicas, programas sociales, asignaciones presupuestarias y otras medidas con el objetivo de constituir un buen gobierno (ACNUDH, 2022). Es decir, una buena gobernanza es fundamental para que haya un pleno respeto y protección de los Derechos Humanos, lo cual incluye a las instituciones, marcos jurídicos aplicables y procesos para poder satisfacer las necesidades de la sociedad.

III. Participación ciudadana para la garantía de Derechos Humanos a través de mecanismos extrainstitucionales

Los Derechos Humanos son exigencias éticas justificadas desde los derechos morales y procesos históricos que, para su exigibilidad, requieren del uso de la maquinaria estatal, aun cuando estén reconocidos en las Constituciones y en los tratados internacionales. De la misma manera, forman parte de las obligaciones generales de los Estados. Esa maquinaria crea los mecanismos con que se pueden exigir los derechos, aunque en ocasiones sea necesario activar varios de ellos para lograr hacer efectivo un derecho (Serrano et al., 2019).

En el caso de México los mecanismos están previstos como garantías en la Constitución Política. Su texto reconoce que son los medios para hacer valer los derechos fundamentales (CNDH, 2019), entendidos éstos como todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto están dotados del estatus de personas (Ferrajoli, 1999). Igualmente existen garantías primarias, que implican cada uno de los derechos, y las garantías secundarias, las cuales sancionan o reparan el incumplimiento de un derecho; todas ellas funcionan como mecanismos de control para exigir el cumplimiento los Derechos Humanos.

Ahora bien, si atendemos a que los mecanismos de exigibilidad se refieren a la forma de exigir los Derechos Humanos y hacerlos realidad en la vida de las personas (Ortega Ortiz, 2015), es necesario considerar, para su estudio, que las Constituciones establecen los marcos de acción que crean y protegen los propios mecanismos. Éstos se pueden clasificar en institucionales y extrainstitucionales. Los primeros son aquellos que están encomendados a las instituciones o poderes públicos; los segundos son en los que el resguardo de los derechos se coloca a la cabeza de sus propios titulares (personas o grupos de personas). A su vez, en los mecanismos institucionales hay una subclasificación: políticos, semipolíticos, jurisdiccionales y semijurisdiccionales (Pisarello, 2007). Dado el enfoque de este capítulo, nos interesa el segundo tipo de mecanismos.

Los mecanismos de exigibilidad extrainstitucionales se refieren a las vías que son impulsadas por la propia ciudadanía, sin la activación de otros medios institucionales. Es decir, son las personas quienes toman la defensa de sus derechos y los hacen exigibles de formas como la desobediencia civil, las manifestaciones públicas, la visibilización de violaciones o el desarrollo de estrategias de defensa.

Abramovich y Courtis (2006) sostienen que estas garantías “son instrumentos de defensa o tutela de los derechos que dependen directamente de sus titulares. La activación de estos instrumentos de garantía importa por ende la propia iniciativa de los ciudadanos, y no está subordinada a la actuación de los poderes públicos”.

Estos mecanismos tienen las siguientes particularidades: los titulares de los derechos los hacen exigibles sin que haya intermediarios; los sujetos hacen suyo el derecho y lo ejercen; se habilitan nuevos canales de participación; los problemas se llevan a un contexto extrajurídico; se crean nuevas estrategias; y se ponen en juego mecanismos de presión que pueden terminar dotando al derecho de efectividad (Vázquez, 2011). En relación con lo anterior, resulta lógico el contexto en que se desarrollan este tipo de mecanismos, pues implican que los ciudadanos se reconocen como sujetos de derecho desde el primer momento. Por esta razón, se exige su reconocimiento y su ejercicio por parte de los agentes públicos, de manera que se cree toda una estrategia para acercarse a los representantes de las diversas instituciones y se participe activamente en la resolución de los problemas en los que se ven involucrados distintos grupos sociales.

Ahora bien, existen mecanismos extrainstitucionales que se han incorporado en los ordenamientos jurídicos, como es el caso del derecho de huelga previsto en la Ley Federal del Trabajo. Otros, por su lado, se constituyen en forma de marchas, movilizaciones, protestas sociales e inconformidades mediante

las cuales se ejercitan derechos como la libertad de reunión, expresión, manifestación, entre otros. Destaca aquí el concepto de protesta social como la forma en que los ciudadanos reclaman sus derechos. Pisarello (2007) ha señalado que más allá de las técnicas que se puedan idear para proteger los derechos, al final las sociedades no cuentan más que consigo mismas. En otras palabras, aunque los mecanismos de exigibilidad jurisdiccionales y políticos son esenciales para dotar de eficacia a los derechos, resultarían incompletos sin la existencia de medios de presión ciudadana que estén más allá de los poderes estatales.

Estos movimientos o protestas sociales son interacciones mantenidas entre interlocutores agraviados, sus oponentes y las autoridades (Tarrow, 1997). También se habla de los nuevos movimientos sociales como “conductas colectivas organizadas por un actor luchando contra su adversario por la dirección social de la historicidad en una colectividad concreta”. Los últimos a los que se hace mención tienen como característica que se mantienen en el tiempo, generan interacción con otros actores mediante reivindicaciones que confrontan el *status quo*, se constituyen por la solidaridad de los actores y están compuestos tanto por sectores organizados como por los no organizados (López Pacheco, 2007). Dentro de estas características destaca el hecho de los movimientos sociales están compuestos por muy diversos actores: un movimiento o protesta social no se encuentra restringido únicamente a las personas que pertenecen a determinado grupo social o que se ven afectadas directamente en sus derechos, sino que pueden sumarse todas aquellas que comulguen con el movimiento y que deseen apoyar para hacer exigibles los derechos de sus pares.

En México, como en otros países de América Latina, se han desarrollado luchas históricas en las que los sectores más marginados de la sociedad han accionado mecanismos extrainstitucionales de exigibilidad de los derechos. En ocasiones, a manera de estrategia, se acude a garantías

institucionales como las jurisdiccionales, pero se acompañan de movilizaciones colectivas con el fin de obtener mejores resultados. Lo anterior se traduce en que las estrategias de movilización resultan ser “acciones concretas que los diferentes actores realizan para lograr sus objetivos” (Ansolabehere, 2015) y que giran en torno a las protestas masivas, las redes sociales y los litigios jurídicos. Por estas razones, los movimientos o protestas sociales se consolidan en las sociedades democráticas en las que juegan el papel central de defensa de los derechos.

Por otra parte, no hay que soslayar que la participación ciudadana como forma de exigir la garantía de los derechos implica una doble acepción: derechos e identidad. El primero porque los ciudadanos son titulares de los derechos que están exigiendo y el segundo porque deben reconocerse a sí mismos como parte importante de la sociedad. En consecuencia, hay que guiar su participación hacia la consecución de sus fines. Sojo (2002) señala que la ciudadanía es un espacio de conflicto de clases donde los derechos se han conseguido por las demandas ciudadanas y no como concesiones del Estado. Lo anterior significa que se establece una relación necesaria entre el individuo y el gobierno sujeta a múltiples interpretaciones y posicionamientos.

En este momento vale la pena señalar que, si bien la participación ciudadana se ha centrado mayormente en la democracia participativa, es decir, en los derechos políticos, no debe dejarse a un lado el aspecto relacionado con la gobernanza y los demás derechos. De ahí que la participación ciudadana sea fundamental como un medio para garantizar los Derechos Humanos a través de los mecanismos en los que los actores principales son los ciudadanos. Un argumento más es que en este escenario son los propios sujetos quienes hacen valer sus derechos y quienes instan a los agentes estatales a actuar en pos de la protección de aquéllos. Como ya se mencionó, dicha

participación puede manifestarse de distintas formas, desde las protestas sociales hasta las consultas ciudadanas.

En este sentido, desde un ámbito de la gobernanza, las reformas a las instituciones democráticas han creado vías para la participación de los ciudadanos en la formulación de políticas públicas, ya sea por conducto de las instituciones o mediante mecanismos informales de consulta. Aunado a ello, puede alentarse a la sociedad para que formulen sus peticiones u opiniones con respecto a asuntos públicos y, de esta manera, contribuir a que se respeten los derechos.

Casi para finalizar, abordamos el ámbito de la prestación de servicios públicos. En este caso, la gobernanza incide en los Derechos Humanos cuando se busca mejorar la capacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones en cuanto a la accesibilidad y disponibilidad de servicios. Se siguen. para este fin, los principios de progresividad y no regresión, mientras que deben formularse reformas que contemplen la rendición de cuentas y, desde luego, la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Por último, cabe mencionar que, a pesar de la importancia de los Derechos Humanos, aún es frecuente que los poderes públicos no respondan desde la óptica de la promoción y respeto. Esta falta da pauta a la criminalización de los mecanismos extrainstitucionales, cuyo mejor ejemplo son las protestas sociales. Es fundamental, por lo tanto, estructurar las instituciones desde un enfoque de gobernanza en donde la participación ciudadana juegue un papel activo y contribuya al pleno ejercicio de los Derechos Humanos.

IV. Conclusiones

En este capítulo se hizo alusión, en primer lugar, al concepto de gobernanza y al papel que desempeñan los ciudadanos como actores en la gobernanza. Asimismo, mencionamos que existen

diversos ámbitos de acción. Para el tema de la exigibilidad de los derechos importan principalmente lo que son los servicios públicos y los que se vinculan con el estado de derecho: en ellos donde los ciudadanos pueden intervenir. Los objetivos son, por un lado, que los agentes públicos y privados proporcionen los servicios públicos y garanticen los derechos; por otro lado, que se cree todo el marco jurídico aplicable, instituciones y procedimientos que velan por los mismos.

Como siguiente punto se mencionaron los tipos de mecanismos de exigibilidad, tomando como punto de partida los extrainstitucionales por ser los que accionan los propios sujetos sin intervención de ningún tipo de poder público. El objetivo de éstos es precisamente desarrollar toda una estrategia de presión social para lograr el reconocimiento de los derechos y generar las condiciones adecuadas para su ejercicio. Es importante tener en cuenta que las movilizaciones o protestas sociales son una forma de exigir derechos, pero no son la única porque el concepto de participación ciudadana es mucho más amplio. Así, la participación puede darse de diversas maneras: desde las movilizaciones y protestas, cuyo contenido puede llegar a ser más contundente, hasta consultas, sugerencias, entre otras.

Para lograr que lo que aquí se ha mencionado se desarrolle y se coloque en el ideario colectivo como una práctica común y aceptada, es necesaria una transformación de las funciones del Estado y una mayor conciencia de la necesidad de interacción entre los ciudadanos y los diversos agentes públicos y privados. De igual manera se deberá aceptar el hecho de que el gobierno tradicional tiene sus propias limitaciones y que se ha vuelto incapaz de resolver algunas cuestiones y problemas que se plantean en un mundo globalizado, sin que ello implique que está obsoleto.

V. Lista de referencias

- ABRAMOVICH, VÍCTOR Y COURTIS, CHRISTIAN (2006). Las garantías de los derechos sociales. *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*, pp. 65-84. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. (2008). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2022). *Acerca de la buena gobernanza y los Derechos Humanos*, México, OACNUDH. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance>
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2022). *Prácticas de buen gobierno para la protección de Derechos Humanos*, México, ACNUDH. Recuperado de: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/GoodGovernance_sp.pdf
- ANSOLABEHERE, KARINA ET AL. (2020). “Críticas a los Derechos Humanos: ¿los Derechos Humanos transforman, emancipan?” de la serie de guías de estudio de la Maestría en Derechos Humanos y Democracia, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- CANTO CHAC, MANUEL (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo, *Política y cultura*, México, núm. 30, enero 2008, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200002
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CNDH) (2019). Garantías constitucionales. Recuperado de: http://stj.col.gob.mx/dh/descargables/pdf_seccion/concepto_3_2_6.pdf
- FERRAJOLI, LUIGI (1999). Derechos y garantías. *La Ley del más débil*. Madrid: Editorial Trotta.

- LÓPEZ PACHECO, JAIRO A. (2002). Movimientos sociales, sociedad civil y acciones de demanda. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/40420739>
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2011). *20 claves para conocer y comprender mejor los Derechos Humanos*. Recuperado de: <https://hchr.org.mx/publicaciones/20-claves-para-comprender-mejor-los-derechos-humanos/>
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (s. f.), *¿Qué son los Derechos Humanos?* Recuperado de: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>
- ORTEGA ORTIZ, MARÍA GUADALUPE ADRIANA (2015). “Justicia de Género”, *Quid Juris, Revista del Tribunal Electoral de Chihuahua*, Año 9, pp. 119-130.
- PISARELLO, GERARDO (2002). Estado de Derecho y crisis de la soberanía en América Latina: algunas notas entre la pesadilla y la esperanza. En Miguel Carbonell, Wistano Orozco, y Rodolfo Vásquez (coords.), *Estado de derecho: Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI, pp. 279-298.
- PISARELLO, GERARDO (2007). *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Madrid, Editorial Trotta.
- RESTREPO, DARÍO (1997). Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, núm. 7, enero 1997, p. 97. Recuperado de: <http://www.clad.org.ve/rev07/0028504.pdf>
- SERNA DE LA GARZA, J. M. (2010). *El concepto de gobernanza*, México, UNAM. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2818/5.pdf>
- SERRANO, SANDRA ET AL. (2019), *Acceso a la Justicia* de la Serie de Guías de Estudio de la Maestría en Derechos Humanos y Democracia, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

- SERRANO, SANDRA Y VÁZQUEZ LUIS DANIEL (2013). *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de Derechos Humanos*. México, FLACSO-México.
- SOJO, CARLOS (2002). La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano, en *Revista de la CEPAL*, núm. 76, 2002. Recuperado de:
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10799/076025038_es.pdf;jsessionid=A4C25553706B4A7A4CD1D7031598F997?sequence=1
- TARROW, SIDNEY (1997). “Capítulo 1. La acción colectiva y los movimientos sociales”, en *El poder y el movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza, pp. 33-53.
- PROGRAMA DE DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAD (1997). *Reconceptualizing Governance, Discussion Paper núm. 2, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programmed Support*, Nueva York, UNPD, p. 9.
- VÁZQUEZ, LUIS DANIEL (2011). Los Derechos Humanos, la democracia representativa y los mecanismos sociales de garantías. Notas para una reflexión”, *Crítica Jurídica. Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho*, núm. 31, pp. 173-191.

El tiraje digital de esta obra: “Gobernanza y Derechos Humanos” se realizó posterior a un riguroso proceso de arbitraje doble ciego, llevado a cabo por dos expertos miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) en México, así como revisión anti plagio y aval del Consejo Editorial del Fondo Editorial para la Investigación Académica (FONEIA). Primera edición digital de distribución gratuita, junio de 2023.

El Fondo Editorial para la Investigación Académica es titular de los derechos de esta edición conforme licencia Creative Commons de Reconocimiento – No Comercial – Compartir Igual (by-nc-sa). La coordinadora Rosa María Cuellar Gutierrez así como cada una de las coautoras y coautores son titulares y responsables únicos del contenido.

Diseño editorial: Williams David López Marcelo

Portada: Maximiliano Bautista Camacho

Requerimientos técnicos: Windows XP o superior, Mac OS, Adobe Acrobat Reader.

Editorial: Fondo Editorial para la Investigación Académica (FONEIA).
www.foneia.org consejoeditorial@foneia.org, 52 (228)1383728, Paseo de la Reforma Col. Centro, Cuauhtémoc, Ciudad de México.

ISBN: 978-607-59516-9-0



GOBERNANZA Y DERECHOS HUMANOS

Coordinadores:

Rosa María Cuellar Gutierrez

César Vega Zárate



FONELA

Fondo
Editorial para la
Investigación
Académica

Sinopsis

Esta publicación se presenta como una amalgama de seis capítulos que tienen en común los temas de Derechos Humanos y gobernanza. Visitamos en estos textos los temas de reinserción social, gobernanza metropolitana, desarrollo municipal, mecanismos extrainstitucionales de garantía de Derechos Humanos, derecho a la salud, violación de Derechos Humanos, violencia contra las mujeres, uso de la fuerza pública y mecanismos extrainstitucionales para el respeto de los derechos. A lo largo de estas páginas, cada uno de los temas presentados brinda al lector una visión actual de hechos sociales desde varias perspectivas, siempre en estrecha vinculación con el Derecho.



Fondo
Editorial para la
Investigación
Académica



Ciencias
Administrativas
y Gestión
para el desarrollo



ISBN: 978-607-59516-9-0



9 786075 951690