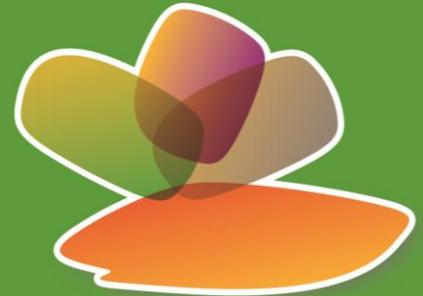




Gobierno de
Coahuila



Programa Estatal de
**DERECHOS
HUMANOS**
2011 • 2017
Coahuila de Zaragoza



Agradecimientos

- Javier Hernández Valencia, Representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
- Namiko Matsumoto Benítez, Coordinadora del Programa de Derechos Humanos de la Universidad Veracruzana
- Jesús Peña, Representante Adjunto de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
- Mila Paspalanova, Coordinadora de la Unidad de Fortalecimiento Institucional de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
- Marycarmen Color, Unidad de Fortalecimiento Institucional de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
- Ángel Humberto Aguirre García, Asistente Legal del Programa de Derechos Humanos de la Universidad Veracruzana
- Edgar Alejandro Gómez Jaimes, Consultor Independiente del Programa de Derechos Humanos de la Universidad Veracruzana
- Silvia Carolina López Rocha, Asistente Legal del Programa de Derechos Humanos de la Universidad Veracruzana
- Carmen Laura Gutiérrez Cinta, Encargada del Programa de Derechos Humanos de la Universidad Veracruzana
- Yeralding Sánchez Morales, Asistente Legal del Programa de Derechos Humanos de la Universidad Veracruzana
- Pablo Navarrete Gutiérrez, Coordinador de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de las Mujeres
- Juan Pablo Alemán Izaguirre, Consultor en Migración del Centro Estratégico de Litigio Latinoamericano A.C.
- Luis Efrén Ríos Vega, Director de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Autónoma de Coahuila
- Sergio Díaz Rendón, Coordinador de la División de Posgrado de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Autónoma de Coahuila
- José Luis Leal Espinoza, Catedrático de Posgrado de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Autónoma de Coahuila
- Paloma Lugo Saucedo, Coordinadora de Investigación de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Autónoma de Coahuila
- María Victoria Fernández Molina, Miembro de la Secretaría Técnica del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe y Consultora de la FAO para el Informe Sobre Derecho a la Alimentación en el Distrito Federal
- José Grijalva Eternod, Encargado de la Dirección de Capacitación del Servicio Público en Derechos Humanos, de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Coeditores del Programa Estatal de Derechos Humanos

Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo

- María del Carmen Galván Tello, Titular de la Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo
- Lucila Martha Rangel Zertuche, Directora de Enlace Interinstitucional y Políticas Públicas
- Ricardo Martínez Loyola, Subdirector Jurídico
- Jesús María Mellado Chapa, Jefe de la Unidad de Control y Seguimiento
- Brenda Regina Ugarte Nava, Analista de Organización y Métodos

Oficina en México del Alto Comisionados de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

- Paola Gómez Espinosa, Unidad de Fortalecimiento Institucional

Universidad Veracruzana

- Chasel Colorado Piña, Asistente Legal del Programa de Derechos Humanos de la Universidad Veracruzana



Programa Estatal de
**DERECHOS
HUMANOS**
2011 • 2017
Coahuila de Zaragoza

CONTENIDO

GLOSARIO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS.....	10
PRESENTACIÓN.....	13
INTRODUCCIÓN.....	15
PARTE I	18
MARCO CONCEPTUAL Y JURÍDICO DEL PROGRAMA ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS.....	18
1.1 ¿Cuáles son las obligaciones en materia de derechos humanos del Estado?.....	18
1.2 ¿Cuáles son las características y principios de los derechos humanos?.....	23
1.3 ¿Por qué adoptar planes y programas de derechos humanos?.....	25
1.4 ¿En qué consiste la integración del enfoque basado en los derechos humanos a las políticas públicas estatales?.....	30
1.4.1 Presupuestación con enfoque de derechos humanos	33
PARTE II	35
MARCO METODOLÓGICO UTILIZADO PARA LA ELABORACIÓN DEL PROGRAMA ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS.....	35
2.1 Objetivos estratégicos	35
2.2 Justificación de los derechos y grupos de población en situación de discriminación y/o exclusión que se analizaron en el Programa	36
2.3 Estructura de los capítulos	44
2.4 Audiencias públicas de validación del Programa Estatal de Derechos Humanos	45
2.4.1 ¿Cuáles fueron los objetivos de las audiencias públicas?	46
2.4.2 ¿Quiénes participaron en las audiencias públicas?.....	47
2.4.3 ¿Qué y cómo se recopiló la información durante las audiencias públicas? ...	48
2.5 Definición de estrategias y líneas de acción	55
PARTE III	58

ANÁLISIS DIAGNÓSTICO DE LOS TEMAS PRIORITARIOS EN EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA.....	58
3.1 Derechos de personas desaparecidas y sus familiares	58
3.1.1 Antecedentes.....	58
3.1.2 Referencias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos	62
3.1.2.1 Marco jurídico universal.....	62
3.1.2.2 Marco jurídico regional.....	68
3.1.3 Marco jurídico nacional y local.....	69
3.1.4 Políticas públicas y programas	72
3.1.5 Conclusiones	73
3.1.6 Plan operativo	75
3.2. Derecho a la alimentación adecuada.....	81
3.2.1 Antecedentes.....	81
3.2.2 Referencias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos	85
3.2.2.1 Marco jurídico universal.....	85
3.2.2.2 Marco jurídico regional.....	88
3.2.3 Marco jurídico nacional y local.....	89
3.2.4 Políticas públicas y programas	91
3.2.5 Conclusiones	94
3.2.6 Plan operativo	96
3.3 Derechos de las mujeres.....	103
3.3.1 Antecedentes.....	103
3.3.2 Referencias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos	108
3.3.2.1 Marco jurídico universal.....	108
3.3.2.2 Marco jurídico regional.....	116
3.3.3 Marco jurídico nacional y local.....	118
3.3.4 Políticas públicas y programas.....	123

3.3.5 Conclusiones.....	127
3.3.6 Plan operativo.....	130
3.4 Personas mineras.....	135
3.4.1 Antecedentes.....	135
3.4.2 Referencias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos	142
3.4.2.1 Marco jurídico universal.....	142
3.4.2.2 Marco jurídico regional.....	144
3.4.3 Marco jurídico nacional y local	144
3.4.4 Políticas públicas y programas.....	147
3.4.5 Conclusiones	149
3.4.6 Plan operativo.....	153
3.5 Derechos de la infancia y de las y los jóvenes	159
3.5.1 Antecedentes.....	159
3.5.2 Referencias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos	165
3.5.2.1 Marco jurídico universal.....	165
3.5.2.2 Marco jurídico regional.....	167
3.5.3 Marco jurídico nacional y local.....	169
3.5.4 Políticas públicas y programas.....	173
3.5.5 Conclusiones.....	175
3.5.6 Plan operativo.....	176
3.6. Derechos de las personas migrantes.....	185
3.6.1 Antecedentes.....	185
3.6.2 Referencias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos	192
3.6.2.1 Marco jurídico universal.....	192
3.6.2.2 Marco jurídico regional.....	197
3.6.3 Marco jurídico nacional y local.....	200
3.6.4 Políticas públicas y programas.....	203
3.6.5 Conclusiones.....	207
3.6.6 Plan operativo.....	211

PARTE IV	219
MECANISMO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS.....	219
Indicadores para la evaluación del cumplimiento de los derechos humanos.....	219
Integración de un comité de seguimiento y evaluación.....	220
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES	225
Libros y artículos.....	225
Documentos de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales	228
Documentos de la CIDH y la Corte IDH	232
Informes.....	235
Recomendaciones de Organismos Públicos de Protección de Derechos Humanos.....	236
Legislación nacional	236
Legislación estatal.....	238
Jurisprudencia	240
Sitios web.....	240
ANEXOS.....	249
Matriz de planeación para la implementación del Programa Estatal de Derechos Humanos por tema prioritario	250
Lista de actores que trabajaron de manera conjunta para la elaboración del Programa Estatal de Derechos Humanos	293

GLOSARIO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
AGONU	Asamblea General de Naciones Unidas
CADH	Convención Americana de Derechos Humanos
CDHEC	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila
CDHNU	Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIDJ	Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes
CIM	Comisión Interamericana de Mujeres
CIPDTMF	Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares
CMW	Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CONVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CORTE IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DAW	División para el Adelanto de la Mujer
DIDH	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
EBDH	Enfoque basado en los derechos humanos

ENADIS	Encuesta Nacional sobre Discriminación en México
ENDIREH	Encuesta sobre la Dinámica de las Relaciones en el Hogar
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FEMOSPP	Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado
FOGAMICO	Fondo de Garantía de la Pequeña y Mediana Minería
GTDFI-ONU	Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IMJUVE	Instituto Mexicano de la Juventud
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INM	Instituto Nacional de Migración
INSTRAW	Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LGBTTTTI	Lésbico, Gay, Bisexual, Transexual, Transgénero, Travesti e Intersexual.
OACNUDH	Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPDH	Organismos Públicos de Derechos Humanos
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PEA	Población Económicamente Activa

- PEDH** Programa Estatal de Derechos Humanos
- PIDCyP** Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- PIDESC** Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- PRODEMI** Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila
- RROCM** Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones
- SIDH** Sistema Interamericano de Derechos Humanos
- STPS** Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- UNICEF** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
- UNIFEM** Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

PRESENTACIÓN

Los retos asumidos por el Estado mexicano para el cumplimiento de las obligaciones de respeto y garantía de los derechos humanos, reclaman el fortalecimiento de las condiciones de gobernabilidad en las entidades territoriales del país.

En este contexto, la Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza desde el año 2012 adelanta un trabajo en derechos humanos a nivel estatal, dirigido especialmente a elaborar e implementar un Programa Estatal de Derechos Humanos.

Este propósito motivó un entendimiento entre el Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza y la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) para el fortalecimiento institucional de autoridades locales en materias relativas a la protección de los derechos humanos y la observancia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), con el objetivo de diseñar una metodología válida, construida en detalle y en consideración de las coyunturas específicas del Estado de Coahuila; en tanto, se requería de un trabajo sistemático dirigido a la consolidación de espacios de diálogo entre los diferentes grupos de interés que actúan en el territorio.

Uno de los objetivos de la OACNUDH, a través de este acompañamiento, fue aportar una propuesta metodológica sobre cómo integrar los derechos humanos en las políticas públicas a través del presente programa de acción.

Los esfuerzos se orientaron entonces a facilitar las condiciones en el territorio para la creación de acuerdos de largo plazo que se expresaran en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas.

Con este propósito, en un trabajo conjunto con la Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo, el Programa de Derechos Humanos de la Universidad

Veracruzana (PDHUV) y los actores locales, se estableció la urgencia e importancia de activar y potenciar los espacios de gerencia política, para cumplir con la agenda de derechos humanos y fomentar la corresponsabilidad ciudadana en los asuntos de interés público.

Un desafío constante por la transparencia, rendición de cuentas y la inclusión social en México requiere de acuerdos locales sostenibles, de largo aliento y que movilizarán los activos ciudadanos presentes en el Estado. El trabajo de la OACNUDH contribuyó al diseño de herramientas metodológicas y conceptuales, a la apropiación de nuevos conocimientos y al despliegue de buenas prácticas para el diseño, implementación y seguimiento de políticas públicas con enfoque de derechos humanos en el seno del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Rubén Moreira Valdez

Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila de Zaragoza.

INTRODUCCIÓN

En el marco de las obligaciones generales de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, los Estados, al suscribir tratados internacionales de derechos humanos, se han obligado a adoptar todas las medidas legislativas, políticas, administrativas y de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos esos derechos y libertades en el ordenamiento jurídico interno.¹

Los planes y programas de acción de derechos humanos son una medida efectiva para que el Estado cumpla con sus obligaciones internacionales, promueva la armonización de su legislación nacional a estas obligaciones, y consolide una política de Estado en materia de promoción y protección de los derechos humanos que contemple el carácter universal, indivisible, interrelacionado e interdependiente de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

De esta manera, los principios de derechos humanos deben estar presentes en el contenido de las actividades que el gobierno realice; la aplicación efectiva de los derechos humanos depende de que exista un entorno propicio y favorecedor, ello incluye la existencia de instituciones y marcos jurídicos apropiados, así como de procesos políticos, administrativos y de gestión responsables de atender y satisfacer los derechos y las necesidades de la población.²

El enfoque de derechos humanos³ fortalece las prácticas de un buen gobierno,

¹ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Observación General 3, Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos a Nivel Nacional (artículo 2)*, CCPR/C/13, 29 de julio de 1981. Párr. 1 y 2.

² ACNUDH, *Prácticas de buen gobierno para la protección de los derechos humanos*, Nueva York y Ginebra, 2008. Pág. 2.

³ ACNUDH, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Nueva York y Ginebra, 2006. Pág. 15.

orienta las políticas institucionales y procura la integración de esfuerzos y recursos para hacer efectivos los derechos humanos, atendiendo las demandas políticas, sociales y económicas de la población, atendiendo a sus particularidades. El presente Programa Estatal de Derechos Humanos (en adelante «PEDH» o «Programa») es una herramienta para la planeación, programación, coordinación y articulación del quehacer del Estado encaminada a la protección de los derechos humanos. Responde al interés de mejorar la calidad de gobernabilidad democrática en el Estado de Coahuila de Zaragoza, de manera que el aparato estatal sea efectivamente capaz de garantizar a la ciudadanía sus derechos humanos.

En ese horizonte, el PEDH tiene como objetivo brindar herramientas para la aplicación y transversalización del enfoque de derechos humanos en las instituciones del Estado, logrando con ello avanzar en la construcción de un Estado Constitucional de Derecho que cumple con el deber de proteger, garantizar y hacer efectivos los derechos humanos de la población coahuilense.

En particular, los siguientes propósitos han motivado al Estado de Coahuila de Zaragoza para elaborar esta herramienta de gestión de política pública en materia de derechos humanos: i) garantizar la adecuación del marco normativo estatal a los estándares internacionales de derechos humanos; ii) orientar estrategias y líneas de acción de protección; iii) establecer compromisos claros de los diferentes órganos y dependencias estatales, el tiempo de ejecución de los mismos y los mecanismos de verificación y cumplimiento de dichas obligaciones; iv) sensibilizar a las y los servidores públicos sobre la trascendencia que adquieren los programas de derechos humanos como punto de partida del proceso de planeación para sentar las bases de una buena gestión pública; v) incrementar la colaboración entre las autoridades del Estado en su conjunto, los organismos públicos de derechos humanos (OPDH), las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y la academia; y, vi) generar un instrumento que sirva como guía a la sociedad civil para evaluar la calidad de los programas y políticas públicas en materia de derechos humanos del gobierno.

Por medio de esta herramienta, la Unidad de Derechos Humanos coordinadora de la política del Ejecutivo en materia de derechos humanos, está implementando acciones para el fortalecimiento de capacidades de las y los servidores públicos, con la intención de contribuir a la socialización e integración del enfoque de derechos humanos en la gestión de las instituciones del Estado.

El programa está dividido en cuatro secciones: en la primera se resuelven las interrogantes básicas sobre qué es y para qué sirve un programa de derechos humanos; la segunda detalla la metodología utilizada para su elaboración, objetivos y justificación, así como, la estructura del mismo.

Posteriormente, en la tercera sección del documento, se presentan los derechos y grupos en situación de discriminación y/o exclusión que se consideraron centrales para ser incluidos en el Programa Estatal de Derechos Humanos, teniendo en cuenta los retos que a nivel territorial afronta Coahuila de Zaragoza, las iniciativas del gobierno nacional proyectadas o en marcha y los compromisos que el Estado mexicano ha suscrito ante la comunidad internacional. En cada tema se plantean algunas preguntas que durante el proceso de desarrollo y validación del PEDH, han servido de guía para examinar el estado actual que guardan los derechos humanos en Coahuila de Zaragoza, de manera que la reflexión ha orientado la elaboración del PEDH y facilitó a la ciudadanía incidir en las propuestas a las problemáticas identificadas.

Igualmente, con el objetivo de dar seguimiento a las estrategias y líneas de acción identificadas en la tercera sección, la última parte detalla los mecanismos de seguimiento y evaluación del PEDH. Al finalizar ésta, se anexa la *Matriz de Planeación por tema prioritario* creada por las distintas dependencias del Estado que participaron en la construcción del PEDH.

PARTE I

MARCO CONCEPTUAL Y JURÍDICO DEL PROGRAMA ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS

1.1 ¿Cuáles son las obligaciones en materia de derechos humanos del Estado?

A nivel internacional, el DIDH obliga a los Estados a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción.⁴ Dichas obligaciones en materia de derechos humanos emanan⁵ principalmente de:

- 1) **Tratados internacionales:** éstos son acuerdos escritos celebrados entre dos o más Estados, de manera libre, que tienen efectos jurídicos vinculantes entre ellos. Dichos instrumentos, también llamados Pactos, Convenciones o Protocolos, necesitan cumplir con un procedimiento para que sean obligatorios para los Estados (firma y ratificación). En el caso de México, el Poder Ejecutivo Federal junto con el Senado de la República son las autoridades responsables de firmar y ratificar, respectivamente, los tratados internacionales que suscribe el país.⁶

- 2) **Derecho internacional consuetudinario:** éste es llamado “consuetudinario” porque está basado en la costumbre. Surge de la práctica generalizada y uniforme que siguen los Estados con un sentimiento de obligación legal. En otras palabras, si durante determinado tiempo los Estados se comportan de cierto modo porque piensan que están obligados a hacerlo, su conducta acaba

⁴ Cfr. Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. México*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C, No. 209. Párr. 190. y Corte IDH. *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de septiembre de 2009, Serie C, No. 202. Párr. 122.

⁵ OACNUDH-México, *20 Claves para Conocer y Comprender mejor los Derechos Humanos*, México, 2011. Pág. 9.

⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 19 de julio de 2013. Artículo 133.

siendo reconocida como principio de derecho internacional, vinculante para los Estados, aunque no esté formulado por escrito en un acuerdo particular. Así por ejemplo, mientras que la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) no es en sí misma un instrumento jurídicamente obligatorio, hoy se considera que tiene carácter de derecho internacional consuetudinario.

El marco jurídico comprende igualmente normas que tienen relevancia legal, sin fundamentar directamente derechos y deberes, para tales instrumentos que se encuentran en una zona gris entre la proclamación sin fuerza vinculante y la determinación con efectos vinculantes, se ha acuñado el término *soft law*.⁷ Con base en lo anterior, se advierte cómo el marco jurídico sobre el cual se fundan las obligaciones del Estado y se definen los estándares nacionales e internacionales en materia de protección de Derechos Humanos, se enmarca dentro de la noción de *corpus iuris*⁸ de los Derechos Humanos.

A nivel nacional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece en el artículo 1,⁹ lo siguiente:

“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.

⁷ El *Soft law* se relaciona con estándares de comportamiento que para las organizaciones internacionales o de las conferencias de Estado corresponde a una buena práctica. *Cfr.* Herdegen, Matthias, *Derecho Internacional Público*, Universidad Nacional Autónoma de México/Fundación Konrad Adenauer, México, 2005. Pág. 164.

⁸ El *corpus iuris* del Derecho Internacional de los Derechos Humanos está formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos variados (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones). Su evolución dinámica ha ejercido un impacto positivo en el Derecho Internacional, en el sentido de afirmar y desarrollar la aptitud de este último para regular las relaciones entre los Estados y los seres humanos bajo sus respectivas jurisdicciones. *Cfr.* Corte IDH. *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 8 de julio de 2004, Serie C, No. 110. Párr. 166; y Corte IDH. Opinión Consultiva OC-16/99, *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*, 1 de octubre de 1999, Serie A. Párr. 115.

⁹ *Op. cit.* Supra nota 6. Artículo 1.

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.¹⁰

Énfasis fuera del texto original

A nivel local, la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza consagra las obligaciones estatales en los mismos términos en su artículo 7,¹¹ con la

¹⁰ La primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México ha advertido la importancia de reconocer las obligaciones que tienen las autoridades conforme al artículo primero constitucional sosteniendo que: [...] todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y que, en consecuencia, el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley, lo cual conlleva a que las autoridades actúen atendiendo a todas las personas por igual, con una visión interdependiente, ya que el ejercicio de un derecho humano implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados, los cuales no podrán dividirse, y todo habrá de ser de manera progresiva, prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio, tutela, reparación y efectividad de aquéllos. Véase. SCJN, DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES DE LAS AUTORIDADES EN LA MATERIA, Tesis Aislada, 10a. Época; 1a. Sala; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Libro IX, Junio de 2012, Tomo 1. Pág. 257.

¹¹ Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, *Periódico Oficial*, última reforma publicada el 26 de junio de 2012. Artículo 7º. “Dentro del territorio del Estado, **toda persona gozará de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte.** El ejercicio de estos derechos no podrá restringirse ni suspenderse, salvo los casos y bajo las condiciones que establece la Constitución Federal.

Las normas relativas a los derechos humanos y a las libertades reconocidas por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

(...)

Todas las autoridades estatales y municipales, en el ámbito de su competencia, tendrán la obligación de promover, respetar, proteger y establecer los mecanismos que garanticen los derechos humanos bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. El Estado deberá de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que determine la ley.

(...)

(...)

(...)

(...)

Las Cartas de los Derechos Fundamentales y esta Constitución, determinan los principios mínimos en los que se sustenta el ejercicio de los Derechos Humanos. Serán ley suprema en el régimen interior del Estado”.

particularidad que dicha disposición reconoce que dentro del territorio del Estado toda persona gozará de los derechos humanos reconocidos en la constitución local y federal y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, así como, los contenidos en las **Cartas de derechos fundamentales**¹² que en su conjunto constituyen la ley suprema en el Estado.

De una lectura conjunta de ambas disposiciones encontramos (entre otras normas), que la CPEUM, así como también los Tratados y Principios que han sido integrados en el ámbito interno bajo la noción de bloque de constitucionalidad, a partir de la reforma constitucional al artículo 1 del 10 de junio de 2011¹³ en el ámbito federal y la reforma al artículo 7 en 2012 en el ámbito local, fundamentan las obligaciones en materia de derechos humanos.

En consecuencia, el Estado mexicano al haber adoptado diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos¹⁴ tanto del sistema universal como regional (conforme a los cuales ha asumido obligaciones como garante de la protección de los derechos consagrados en la CPEUM, y en los instrumentos del

¹² La incorporación de esta institución en el derecho público coahuilense destaca por ser una innovación, pero queda por analizar su pertinencia, es decir qué problemas resuelve. Hasta el momento solo hay conocimiento de dos iniciativas de cartas de derechos fundamentales locales presentadas ante el Congreso local, mismas que fueron rechazadas por la legislatura estatal. (Carta de Derechos Fundamentales Locales en Materia de Libertad Informativa y Carta de los Derechos Fundamentales de la Niñez para el Estado de Coahuila, ambas presentadas por diputados de Acción Nacional de la LVII Legislatura del Estado de Coahuila.). Estas categorías se asemejan a lo que en el modelo federal pudieran representar las leyes orgánicas, las leyes reglamentarias y las leyes constitucionales. Sin embargo, la Constitución de Coahuila no contiene una disposición que permita determinar qué materias serán objeto de desarrollo mediante cartas o mediante leyes fundamentales o bien que determine cuáles son objeto de un procedimiento de creación y modificación igual al constitucional. *Cfr.* Luna Canales, Armando y Cepeda Valdés, María Teresa, “El fallido bloque constitucional en Coahuila”, en *Estudios de derecho constitucional local*, Poder Judicial del Estado de Coahuila, México, 2011. Pág. 156. Y Diez de Urdanivia F., Xavier, “El bloque de constitucionalidad en Coahuila” en *Estudios de derecho constitucional local*, Poder Judicial del Estado de Coahuila, México, 2011. Págs. 55-81.

¹³ Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011.

¹⁴ *Cfr.* Suprema Corte de Justicia de la Nación y Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos humanos, “Compilación de instrumentos internacionales sobre protección de la persona aplicables en México”, disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/libro/Documents/InstrumentosInternacionales.pdf> (fecha de consulta: 5 de julio de 2012).

DIDH). Se encuentra obligado a respetar, proteger y garantizar los derechos allí consagrados, en toda circunstancia y respecto de todo ser humano.¹⁵

Estas obligaciones consisten en:¹⁶

- a) **Respetar.** Esta obligación impone al Estado el deber de no obstaculizar o impedir el disfrute de los derechos humanos de toda persona. En tal entendido, para cumplir con esta obligación, las autoridades estatales deben abstenerse de transgredir de manera directa los derechos humanos de las personas bajo su jurisdicción.

- b) **Proteger.** Esta obligación conlleva el deber del Estado de asegurar que las personas bajo su jurisdicción no sufran violaciones por parte de terceros o incluso de autoridades, a través de la adopción de disposiciones normativas u otro tipo de medidas. Esta obligación se encuentra fundamentalmente definida por los efectos preventivos que irradia su cumplimiento. Por lo tanto, el Estado debe evitar, con todos los recursos a su alcance, la transgresión de los derechos humanos tanto por parte de sus agentes como por parte de particulares. En el cumplimiento de esta obligación, la debida diligencia juega un papel fundamental para evaluar la conducta de las autoridades estatales.

- c) **Garantizar.** Esta obligación requiere la adopción de medidas de amplio alcance e impone al Estado el deber de crear condiciones dirigidas al logro de resultados ciertos a través de una realización efectiva de los derechos humanos. Dicha obligación, no busca únicamente mantener el nivel de efectividad de un determinado derecho sino que exige de los Estados la

¹⁵ Corte IDH. *Caso Masacre de Mapiripán Vs. Colombia*, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, 15 de septiembre de 2005, Serie C. Párr. 111. y Corte IDH. Opinión Consultiva OC-18/03, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, 17 de septiembre de 2003, Serie A. Párr. 140.

¹⁶ Cfr. Ortega Soriano, Ricardo Alberto, *et al.*, "Módulo 6: los deberes específicos de prevención, investigación y sanción", en *ReformaDH*, Curso interactivo, SCJN, CDHDF, OACNUDH, México, 2013. Pág. 25.

adopción de todas aquellas medidas que permitan aumentar dicho nivel. En virtud de esta obligación, los Estados tienen el deber de organizar todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera que se asegure el pleno y libre ejercicio de los derechos.

- d) **Promover.** Esta obligación conlleva la adopción de medidas tendientes al logro de metas a largo plazo con la finalidad de generar conciencia acerca de la importancia de los derechos humanos y el papel fundamental que juega su materialización en la construcción de una sociedad incluyente, solidaria y participativa. El cumplimiento de esta obligación puede ser realizado de forma gradual y progresiva y, dado el largo alcance de sus objetivos, los efectos de su cumplimiento podrán percibirse solo a largo plazo.

Las obligaciones señaladas, son directamente exigibles a las servidoras y los servidores públicos que colaboran en los órganos de gobierno de los Estados, ya sea en los ámbitos Ejecutivo, Legislativo o Judicial, o en los niveles federal, estatal o municipal, pues son responsables de que los derechos humanos sean ejercidos plenamente por todas las personas que habitan y transitan por sus territorios.¹⁷ De allí la necesidad de que conozcan los estándares internacionales de derechos humanos y los utilicen como base para el planteamiento de sus objetivos, estrategias y líneas de acción.

1.2 ¿Cuáles son las características y principios de los derechos humanos?

Los derechos humanos tienen características y principios fundamentales que deben ser tomados en cuenta para asegurar su respeto, protección y garantía.¹⁸

¹⁷ OACNUDH-México, *Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos: Manual operativo para servidoras y servidores públicos*, México, 2010. Pág. 12.

¹⁸ *Op. cit.* Supra nota 5. Pág. 7.

- a) **Universalidad.** Implica que éstos son aplicables a todas las personas sin distinción alguna.
- b) **Inalienabilidad.** A nadie pueden cancelársele o destituírsele y, al mismo tiempo, nadie puede renunciar a ellos, puesto que son inherentes a las personas.
- c) **Indivisibilidad e interdependencia.** Consisten en que todos los derechos humanos están ligados unos a otros entre sí, de modo que la realización de cualquier derecho humano implica la necesidad de respetar y proteger el resto de ellos. La protección de un derecho facilita la protección de los demás, mientras que la privación de uno afecta negativamente a los demás.
- d) **Realización progresiva.** Los Estados tienen la obligación de asegurar condiciones que, de acuerdo con sus recursos materiales, permitan avanzar gradual y constantemente hacia la plena realización de tales derechos.
- e) **Participación e inclusión.** Significa que todas las personas tienen derecho a participar de forma activa, libre y significativa en un entorno civil, económico, social, cultural y político en el que puedan hacerse efectivos sus derechos humanos (...) para cumplir con este principio es imprescindible asegurar la accesibilidad de la información, la claridad y la transparencia en los procesos de toma de decisiones.
- f) **Rendición de cuentas, transparencia e imperio de la ley.** La rendición de cuentas exige que los gobiernos y demás sujetos públicos obligados garanticen la transparencia de sus procesos y actuaciones, además de explicar las decisiones que adoptan. El imperio de la ley consiste en que todas las instancias gubernamentales deben rendir cuentas sobre la observancia de los derechos humanos.

1.3 ¿Por qué adoptar planes y programas de derechos humanos?

Los planes y programas de derechos humanos constituyen documentos comprensivos que establecen la ejecución de una serie de acciones concretas y medibles que deben aplicarse en un marco temporal específico, con el fin de mejorar la promoción y protección de los derechos humanos.¹⁹

Al desarrollar e implementar un PEDH, un Estado declara de forma explícita frente a sus habitantes y la comunidad internacional su **agenda de derechos humanos**. A través de éste, se consigue revisar las necesidades de un Estado en relación con los derechos humanos; proporcionar un mapa de ruta hacia la realización de los derechos humanos; poner en funcionamiento programas y respuestas coordinadas; vincular los derechos humanos a la planificación para el desarrollo; facilitar la cooperación con los actores interesados y ayudar a los Estados a cumplir sus compromisos sobre derechos humanos en virtud de los tratados internacionales, regionales y las leyes nacionales.²⁰

La noción de plan de derechos humanos se desarrolló durante la Conferencia Mundial sobre derechos humanos de Naciones Unidas celebrada en Viena en 1993. Entre muchos otros temas como el reconocimiento como derechos humanos del derecho al medio ambiente y el derecho al desarrollo y la reafirmación de las características de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos;²¹ la Conferencia recogió en su Declaración y Programa de acción la recomendación a los Estados de elaborar planes nacionales de acción en los que se

¹⁹ Organización de las Naciones Unidas, “Planes Nacionales de Acción de Derechos Humanos: Ingredientes para el éxito”, disponible en: <http://bit.ly/1fDajBV> (fecha de consulta: 10 de agosto de 2013).

²⁰ *Ídem*.

²¹ La Declaración y Programa de Acción de Viena señaló: “Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. Por ello, la comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma integral y de manera justa y equitativa, dándoles a todos la misma importancia.” *Op. cit.* Supra nota 5. Pág. 7.

determinaran las medidas necesarias para mejorar la promoción y protección de los derechos humanos.²²

Recientemente, este compromiso se reforzó en el marco de seguimiento de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, a través de la Declaración de Río de Janeiro sobre Planes y Programas de Acción en Derechos Humanos en América Latina.²³ Esta declaración reconoció que las políticas, planes y programas públicos tendrán como guía para su diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación el DIDH; las recomendaciones de las comisiones de la verdad, donde estuvieren instauradas; la inclusión del enfoque de género, raza, aspectos generacionales, multiculturalidad e interculturalidad y el principio de igualdad y no discriminación conforme las directrices de la OACNUDH sobre personas en situación de vulnerabilidad.

Asimismo, entre los principales lineamientos establecidos encontramos los siguientes aspectos:

- Los diagnósticos, políticas, planes y programas en derechos humanos como compromisos estatales, deben garantizar espacios de **participación efectiva de la sociedad civil** de tal suerte que le permita incidir en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de las políticas y programas públicos.

²² Cfr. Asamblea General de Naciones Unidas, "Declaración y Programa de Acción de Viena", *Conferencia Mundial de Derechos Humanos*, A/CONF.175/23, 14 al 25 de junio de 1993. Párr. 49. Constituyó un esfuerzo de la comunidad internacional para concebir mecanismos que permitieran eliminar los obstáculos existentes y resolver los problemas que impiden la plena realización de todos los derechos humanos. Uno de estos mecanismos fue la recomendación hecha a los Estados para que cada uno de ellos elaborara su propia estrategia para contribuir a la plena realización de los derechos humanos, mediante planes nacionales de derechos humanos.

²³ Primer Encuentro Internacional sobre Planes de Acción en Derechos Humanos, *Declaración de Río de Janeiro sobre Planes y Programas de Acción en Derechos Humanos en América Latina*, Río de Janeiro, Brasil. 30 y 31 de agosto 2012, disponible en: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/09/declaraci%C3%B3n-rio-esp.pdf> (fecha de consulta: 10 de julio de 2013).

- Las políticas de gobierno deberán programarse y asegurar **dotación presupuestaria adecuada** desde el enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género, afirmando el carácter transversal de los derechos humanos y asegurando su progresividad.
- En materia de educación en y para los derechos humanos, se deberán implementar políticas educativas que favorezcan la **consolidación de una cultura de respeto, defensa y protección de los mismos**.
- En materia de seguimiento y evaluación de los programas de derechos humanos, se deberán construir **indicadores que mensionen la implementación efectiva de las políticas públicas de derechos humanos** y su impacto, y aseguren su ejecución desde un espacio plural y autónomo, compuesto por representantes de los poderes de gobierno, de instancias públicas, de OSC y de instituciones académicas, entre otros.

Por ello, el adecuado diseño, implementación, seguimiento y evaluación de programas de derechos humanos permite:²⁴

- Establecer prioridades y, por ende, hacer un uso más racional de los recursos públicos destinados a la protección y promoción de los derechos humanos.
- Dotar de transparencia las acciones del Estado.
- Fijar objetivos y metas claras para la rendición de cuentas, la medición de logros y desafíos del quehacer gubernamental.
- Integrar adecuadamente las especificidades de las poblaciones que se encuentran en situación de vulnerabilidad para poder dirigir medidas especiales temporales y generar procesos sociales encaminados a fortalecer la cohesión social.

²⁴ Cfr. Américo Incalcaterra, “Conferencia magistral, Elaboración de políticas públicas para la promoción y defensa de los derechos humanos en México”, disponible en: http://www.derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos_Humanos/Resource/51/1/images/Conferencia_Magistral_Americo_Incalcaterra.pdf 09 (fecha de consulta: 15 de julio de 2013).

En México, en 2004, se firmó el “Convenio Marco de Coordinación en Materia de Derechos Humanos”,²⁵ entre la Secretaría de Gobernación, los Ejecutivos Estatales y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; con el objetivo de establecer una política de Estado en materia de derechos humanos que asegurara el respeto, protección, promoción y garantía de éstos, al mismo tiempo que fomentara la colaboración con los Poderes de la Unión y las entidades federativas.

Este convenio consideró que la defensa y promoción de los derechos humanos en México presenta una gran variedad de problemáticas particulares dependiendo de las distintas regiones o zonas del país. Lo cual exige, por un lado, la adopción de líneas de acción fundamentales que se apliquen de manera uniforme y general, con base en las cuales se pueda generar una verdadera política de carácter nacional, y, por el otro, impulsar el trabajo que a nivel local se desarrolla en materia de derechos humanos, de forma tal que los beneficios de esta política alcancen individualmente a las personas.

Al respecto, en 2009, Coahuila de Zaragoza firmó el correspondiente anexo de ejecución²⁶ donde se establecieron las bases para la promoción, difusión y defensa de los derechos humanos, así como la colaboración en el diseño e implementación de políticas públicas en la materia, parte de esos compromisos comprenden el desarrollo del Programa Estatal de Derechos Humanos.

En estricta relación con este punto, la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza reconoce como premisa esencial el respeto a la dignidad y al libre desarrollo del ser humano, asimismo, señala que el ejercicio del poder público,

²⁵ Cfr. Secretaría de Gobernación, “Convenio Marco de Coordinación en Materia de Derechos Humanos”, disponible en:

http://www.derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos_Humanos/Resource/67/1/images/C ONVENIO.pdf (fecha de consulta: 20 de junio de 2013).

²⁶ Cfr. Secretaría de Gobernación, Anexo de ejecución 07/09, publicado en el Periódico Oficial número 12 el 9 de febrero de 2010, disponible en:

http://www.derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos_Humanos/Resource/154/1/images/ ANEXO_EDO_DE_COAHUILA.pdf, (fecha de consulta: 20 de junio de 2013).

de las políticas públicas y de la paz social se basan en una cultura política basada en la pluralidad, diversidad, tolerancia y racionalidad.²⁷

Adicionalmente, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza,²⁸ señala “(...) que la administración pública ajustará la planeación y ejecución de las políticas públicas a principios como el respeto a los derechos humanos y, la promoción transversal de los mismos”. En tanto que la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Coahuila de Zaragoza,²⁹ de igual forma, establece como criterio rector de la planeación democrática el respeto de los derechos humanos para el desarrollo equitativo, integral y sustentable. En este sentido, la administración pública estatal y municipal debe dirigir su quehacer a través del respeto irrestricto a los derechos humanos así como la eliminación de cualquier tipo de discriminación.

Finalmente, cabe apuntar que los derechos humanos, además de ser una obligación principalmente para las y los servidores públicos, representan una oportunidad para la transformación social, ya que si los órganos de gobierno los visualizan como el eje rector para la consecución de sus objetivos, entonces tendrían

²⁷ *Op. cit.* Supra nota 11. Artículo 8º. “(...) Corresponde a los poderes públicos del estado y de los municipios y a los organismos públicos autónomos, promover e instrumentar las garantías necesarias para que sean reales, efectivas y democráticas, la libertad, la igualdad, la seguridad jurídica, la justicia social y todos los derechos humanos reconocidos en el orden jurídico mexicano, de todas las personas y de los grupos en que se integran; facilitar su participación en la vida política, económica, cultural y social del estado; así como remover los obstáculos que impidan o dificulten el pleno desarrollo de estos derechos fundamentales.

Los derechos fundamentales que son inherentes a las personas, así como la premisa esencial para el respeto a la dignidad y al libre desarrollo del ser humano por lo que, el garantismo y la promoción, fomento y ejercicio de una cultura política basada en la pluralidad, diversidad, tolerancia y racionalidad, son fundamento de la legitimidad del orden constitucional, del ejercicio del poder público, de las políticas públicas y de la paz social. *Énfasis fuera del texto original*

La ley establecerá las formas, términos y procedimientos de los instrumentos de participación ciudadana y comunitaria, para garantizar el derecho a participar en la vida pública del estado y de los municipios. *Énfasis fuera del texto original*

(...)

(...)

²⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, *Periódico Oficial*, última reforma publicada el 30 de noviembre de 2011. Artículo 8.

²⁹ Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Coahuila de Zaragoza, *Periódico Oficial*, última reforma publicada el 9 de marzo de 2012. Artículo 2.

que replantear sus estructuras de funcionamiento, mecanismos de comunicación e incluso cada uno de los procesos que llevan a cabo para alcanzar sus metas, lo cual permitiría renovar a fondo el ejercicio público, sus prácticas y por tanto sus resultados.³⁰

1.4 ¿En qué consiste la integración del enfoque basado en los derechos humanos a las políticas públicas estatales?

El **enfoque basado en los derechos humanos** (EBDH) es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos.³¹ De esta manera, constituye una perspectiva que concibe los derechos humanos de manera integral, representa una nueva concepción sobre las obligaciones estatales respecto de los derechos humanos, en tanto trata no solo de reconocer y garantizar un conglomerado de derechos con énfasis distintos con una relación particular entre ellos, sino de internalizar en la acción estatal la dinámica del funcionamiento de los derechos humanos.³²

Otra característica de este enfoque es que identifica a los titulares de derechos y a los portadores de deberes, y contribuye a fortalecer las capacidades de los titulares de derechos para elevar sus reclamos, así como a los portadores de deberes para cumplir con sus obligaciones;³³ en consecuencia, los derechos humanos se convierten en el referente y fin último para las políticas públicas y éstas, a su vez, en el instrumento o medio idóneo para su realización. Idealmente, el enfoque de derechos

³⁰ *Op. cit.* Supra nota 17. Pág. 12.

³¹ *Op. cit.* Supra nota 3. Pág. 15.

³² Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel, “Los derechos humanos en acción: operacionalización de los estándares internacionales de los derechos humanos”, disponible en: <http://bit.ly/15tkB0g> (fecha de consulta: 10 de junio de 2013).

³³ *Op. cit.* Supra nota 3. Pág.15.

debe guiar la acción e intervención de las autoridades públicas, a través de los diferentes planes y programas de desarrollo económico y social.³⁴

El EBDH toma como referente la **universalidad**, la **igualdad** y la **no discriminación**, de donde se derivan acciones preferenciales hacia los grupos vulnerables y/o excluidos de la sociedad.³⁵ Algunos principios de este enfoque son:³⁶

- a) la materialización real de los derechos;
- b) la especial atención a grupos marginados o vulnerables;
- c) la interdependencia e integralidad de todos los derechos;
- d) la participación activa de los titulares de derechos y;
- e) la rendición de cuentas de los titulares de deberes.

En este marco, el EBDH es una herramienta útil al momento de diseñar y conducir las políticas públicas de los países. De tal suerte que toda acción de gobierno debe planearse, ejecutarse y evaluarse a partir del máximo nivel de disfrute de los derechos humanos, conforme a los estándares internacionales y de acuerdo con los siguientes componentes:³⁷

³⁴ Jiménez Benítez, William Guillermo, “El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas”, disponible en: <http://bit.ly/18ZEWKG> (fecha de consulta: 16 de agosto de 2013).

³⁵ Son aquellos grupos o comunidades que, por circunstancias de pobreza, origen étnico, estado de salud, edad, género o discapacidad, se encuentran en una situación de mayor indefensión para hacer frente a los problemas que plantea la vida y no cuentan con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas. La vulnerabilidad coloca a quien la padece en una situación de desventaja en el ejercicio pleno de sus derechos y libertades. Esta circunstancia viola los derechos de los miembros más débiles de la sociedad y los margina, razón por la cual el Estado tiene la responsabilidad de proteger a estas personas, quienes frecuentemente desconocen cuáles son sus derechos, ignoran los medios para hacerlos valer y carecen de los recursos necesarios para acudir ante los sistemas de justicia. *Cfr.* Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH), “Manual para la Transversalización del Enfoque de Derechos Humanos con Equidad”, disponible en: <http://bit.ly/1eHdMjP> (fecha de consulta: 16 de julio de 2013).

³⁶ *Ídem.*

³⁷ Fundar, International Budget Project & International Human Rights Internship Program, “Las cuentas de la dignidad. Una guía para utilizar el análisis de presupuestos en la promoción de los derechos humanos”, disponible en línea: <http://bit.ly/18ZFxvR> (fecha de consulta: 7 de julio de 2013).

- 1) **Disponibilidad.** Garantizar la suficiencia de los servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materialice un derecho para toda la población.
- 2) **Accesibilidad.** Que los medios por los cuales se materialice un derecho sean accesibles a todas las personas (física y económicamente), sin discriminación alguna.
- 3) **Calidad.** Que los medios y contenidos por los cuales se materialice un derecho tengan los requerimientos y propiedades aceptables para cumplir con esa función.
- 4) **Adaptabilidad.** Que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho humano tengan la flexibilidad necesaria para poder ser modificados, si así se requiere, a fin de adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación, y responder a contextos culturales y sociales variados.
- 5) **Aceptabilidad.** Que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho sean aceptados por las personas a quienes están dirigidos, lo que está estrechamente relacionado con la adaptabilidad y criterios como la pertinencia y adecuación cultural, así como con la participación de la ciudadanía en la elaboración de la política en cuestión.

No obstante, el uso de buenas prácticas de programación no constituye por sí mismo un EBDH y requiere de otros elementos. Los siguientes elementos son necesarios, específicos y exclusivos del EBDH:³⁸

³⁸ *Cfr.* Organización de Naciones Unidas, Sistematización de experiencias producto de la incorporación del enfoque de derechos humanos a las agencias de Naciones Unidas, “El Desarrollo Basado en un Enfoque de los Derechos Humanos: Hacia una Comprensión Colectiva entre las Agencias de las Naciones Unidas”, disponible en: <http://bit.ly/15tBMUx> (fecha de consulta: 5 de julio de 2013).

- La evaluación y el análisis determinan los reclamos de los titulares de derechos y las obligaciones correspondientes de los titulares de deberes, así como las causas inmediatas, subyacentes y estructurales de la no realización de los derechos humanos.
- Los programas evalúan la capacidad de los titulares de derechos a reclamar éstos y de los titulares de deberes a cumplir con sus obligaciones. Luego, ellos desarrollan estrategias para crear estas capacidades.
- Los programas monitorean y evalúan ambos resultados y procesos, guiados por los estándares y los principios de derechos humanos.
- Los programas reciben la información mediante las recomendaciones de los organismos y mecanismos internacionales de derechos humanos.

1.4.1 Presupuestación con enfoque de derechos humanos

El cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos a las que se ha comprometido el Estado de Coahuila requiere de la implementación de políticas públicas orientadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas. En este sentido el DIDH es la fuente principal que provee las definiciones y estándares de cada derecho y proporciona los lineamientos para generar herramientas de gestión y administración pública con perspectiva de derechos humanos. En otras palabras, en el DIDH se encuentran directrices planteadas en forma de obligaciones, principios y elementos que sirven de guía para que los Estados incorporen a sus propias políticas, marcos legales y prioridades de gasto, el mandato del cumplimiento de los derechos.³⁹ En este sentido, el presupuesto es un instrumento técnico por medio del cual un gobierno refleja sus prioridades políticas, traduciendo estos compromisos en términos monetarios, una

³⁹ *Op. cit.* Supra nota 17. Pág. 20.

declaración gubernamental de principios y valores, ya sea de manera explícita o implícita. Por lo que, aquellos asuntos que son prioridad en la agenda política implican una adecuada asignación de recursos, buscando que la administración y gestión de los recursos públicos tenga un sentido más claro de su utilidad para solventar las inequidades sociales y mejorar la vida de las personas.

En el manejo del presupuesto público, el principio de la utilización del máximo de recursos disponibles implica garantizar que se ingresen recursos fiscales posibles de manera progresiva, así como resolver problemas de subejercicios, de fugas en el gasto y, sobre todo, priorizar la asignación de recursos para asegurar que se gaste lo suficiente para el cumplimiento de derechos.⁴⁰ De allí que se requiere dotar de contenido de derechos a los objetivos que persigue el gasto público a nivel federal, estatal y municipal como está especificado en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); así como ejercer los recursos públicos con eficiencia, eficacia, economía y transparencia. Así, el uso de recursos públicos debe servir para materializar los componentes mínimos del ejercicio de derechos humanos como calidad, accesibilidad, disponibilidad y aceptabilidad de los servicios y los bienes que provee el gobierno para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

En consecuencia, los presupuestos son la base para traducir en acciones concretas las obligaciones estatales y fomentar la rendición de cuentas en la materia. De esta forma, las obligaciones relacionadas con la asignación de recursos públicos se ubican en el contexto de cumplir y/o garantizar los derechos humanos. Ya que, si bien, puede decirse que los países han tendido a considerar los derechos humanos como un tema relacionado mayormente con la promulgación de normas y leyes, es ineludible señalar que el cumplimiento de los derechos humanos requiere que se adopten aquellas medidas ejecutivas, administrativas y presupuestales para garantizarlos.

⁴⁰ De la Mora, Diego, "Políticas Públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos", disponible en: http://fundar.org.mx/op/?page_id=557 (fecha de consulta: 25 de mayo de 2013).

PARTE II

MARCO METODOLÓGICO UTILIZADO PARA LA ELABORACIÓN DEL PROGRAMA ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS

2.1 Objetivos estratégicos

El presente Programa Estatal de Derechos Humanos busca:

- Garantizar la adecuación del marco normativo estatal a los estándares internacionales de derechos humanos establecidos por los sistemas internacionales (universal y regional) de protección de derechos humanos.
- Orientar estrategias y líneas de acción focalizadas para la protección integral de los derechos humanos.
- Establecer de forma clara y precisa las obligaciones de los diferentes órganos y dependencias estatales, el tiempo de ejecución de los mismos y los mecanismos de verificación y cumplimiento de dichas obligaciones.
- Reforzar a través del quehacer político, los mecanismos de vigencia, ejercicio y exigibilidad de los derechos humanos.
- Integrar el enfoque de derechos humanos a las políticas públicas del Estado.
- Sensibilizar a las y los servidores públicos sobre la trascendencia que adquieren los programas de derechos humanos como punto de partida del proceso de planeación para sentar las bases de una buena gestión pública.

- Incrementar la colaboración entre las autoridades del Estado en su conjunto, los organismos públicos de derechos humanos (OPDH), las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y la academia.
- Implementación de un sistema de monitoreo y evaluación de las políticas públicas con base en indicadores y metas a corto, mediano y largo plazo que respondan a los estándares internacionales de derechos humanos.
- Fortalecer la transparencia y rendición de cuentas, a través de un instrumento que sirva como guía a la sociedad civil para evaluar la calidad de los programas y políticas públicas en materia de derechos humanos.

2.2 Justificación de los derechos y grupos de población en situación de discriminación y/o exclusión que se analizaron en el Programa

El Programa Estatal de Derechos Humanos se centra en el análisis de seis temas que se consideraron prioritarios, teniendo en cuenta los retos que a nivel territorial afronta Coahuila de Zaragoza, las iniciativas del Gobierno Nacional proyectadas o en marcha y los compromisos que el Estado mexicano ha suscrito ante la comunidad internacional, los cuales se detallan a continuación:

1) Derechos de las personas desaparecidas y sus familiares

La desaparición forzada de personas se ha convertido en un fenómeno de alta sensibilidad social. En marzo de 2011, el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias (GTDFI-ONU), en su misión a México, realizó una visita a cuatro Estados del país, entre ellos, Coahuila de Zaragoza, donde se constató que gran número de las nuevas alegaciones recibidas durante la visita podrían indicar un deterioro de la situación de desaparición forzada en México. Posteriormente, en marzo de 2012, este GTDFI-ONU presentó al Consejo de Derechos Humanos el informe de misión a México, mediante el cual emitió una serie de

recomendaciones generales y particulares al Estado mexicano sobre el problema de las desapariciones forzadas, principalmente en seis rubros, a saber: 1) Adecuación del marco legislativo; 2) Establecimiento de medidas preventivas y de seguridad; 3) Derecho a la justicia y a la protección judicial; 4) Derecho a la verdad; 5) Derecho a la reparación; y, 6) Grupos en situación de particular vulnerabilidad.

2) Derecho a la alimentación adecuada

El derecho a la alimentación puede resumirse como el derecho humano de poder alimentarse con dignidad, ya sea mediante la producción de alimentos o a través de su compra en el mercado.⁴¹ En el Estado de Coahuila de Zaragoza persisten retos en diversos campos del desarrollo social, sobre todo en relación con la protección y garantía del derecho a la alimentación adecuada. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2010, la pobreza multidimensional afectaba a 27.9% de la población. Se trata de 770,400 personas que perciben un ingreso inferior a un mínimo de bienestar y padecen al menos una carencia relacionada con calidad de la vivienda, alimentación, acceso a los servicios de educación, salud y seguridad social, y disponibilidad de servicios básicos. De las personas en situación de pobreza, 80,400, se encontraban en pobreza extrema; su ingreso era insuficiente para adquirir una canasta alimentaria básica.⁴²

La lucha contra el hambre y la desnutrición es una obligación a la luz de la normativa nacional e internacional, por ende, se requiere de una estrategia estatal y adaptación de políticas sectoriales en Coahuila que garanticen las cuatro dimensiones del derecho humano a una alimentación adecuada: disponibilidad de alimentos, accesibilidad de alimentos, adecuación de los alimentos, dieta saludable y

⁴¹ De Schutter, OLIVIER, "Una revolución de derechos, La aplicación del derecho a la alimentación a nivel nacional en América Latina y el Caribe", disponible en: <http://bit.ly/18WLCiC> (fecha de consulta: 28 de julio de 2013).

⁴² Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017, *Periódico Oficial*, publicado el 18 de mayo de 2012. Pág. 18.

sostenibilidad.

Particularmente, es importante mitigar los problemas de salud vinculados a los cambios de dieta, por la situación de emergencia que enfrenta el país respecto del sobrepeso y la obesidad,⁴³ esta prioridad, se encuentra incluso ligada al Eje rector 3. “Nueva Propuesta para el Desarrollo Social” del Plan Estatal de Desarrollo, que busca garantizar el derecho a la alimentación adecuada a través de programas que presten mayor atención a la adecuación de los alimentos proporcionados y fomenten hábitos saludables de alimentación.⁴⁴

3) Derechos de las mujeres⁴⁵

Las principales problemáticas identificadas que afectan la vigencia de derechos humanos de las mujeres en el Estado de Coahuila son la violencia y la discriminación en los ámbitos familiar y laboral, no obstante, existen otras aristas que limitan el disfrute de sus derechos. En Coahuila las mujeres representan la mitad de la población, sin embargo, no constituyen la mitad de la población económicamente activa (PEA), en el diagnóstico para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017 se advierte que en el mercado de trabajo en el Estado, la participación de las mujeres es de 37%. Asimismo, no representan la mitad de las curules en el Congreso local, ni de los cargos de toma de decisiones, ni de la matrícula en la educación media superior y superior; y son más de la mitad de las personas que no estudian ni trabajan.

Lo anterior, es resultado de la persistencia de estereotipos y patrones culturales que mantienen la condición de desventaja de las mujeres, la discriminación

⁴³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *El Derecho a la Alimentación Adecuada, Informe de Misión a México, Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación adecuada*- Sr. Olivier De Schutter, México, 2012. Pág. 37.

⁴⁴ *Op. cit.* Supra nota 42. Pág. 26.

⁴⁵ Las mujeres no son un grupo específico de la población, tienen presencia en todos, ya que conforman más de la mitad de la población. En este sentido, el presente PEDH intenta reflejar la situación de las mujeres en el Estado de Coahuila de Zaragoza en cada uno de los capítulos de derechos y grupos de población. No obstante, con la intención de visibilizar acciones específicas que requieren las mujeres, se decidió incluir un capítulo específico.

en diversas esferas de la vida económica, política y social, e incluso la violencia en sus diferentes modalidades. De acuerdo con la Encuesta sobre la Dinámica de las Relaciones en el Hogar (ENDIREH 2011), el 35% de las mujeres en Coahuila padece violencia física, sexual, económica o psicológica.⁴⁶

Se requiere superar obstáculos e implementar íntegramente los tratados internacionales de derechos humanos, como la Convención sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)⁴⁷o la Convención de Belém do Pará, lo cual supone desafíos importantes, porque exige la adopción de medidas legislativas, programas, capacitación y reformas en la esfera de la administración de justicia, entre otras, que contribuyan al cambio cultural requerido para la erradicación de la violencia contra la mujer.

4) Derechos de las personas mineras

En algunas regiones del Estado de Coahuila la minería tiene un peso importante en la producción y el empleo. De acuerdo con los datos presentados en el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017, en el sector de la minería, Coahuila es el principal productor de carbón, coque, celestita, dolomita y sulfato de sodio, y posee el 95% de las reservas nacionales de carbón.⁴⁸ Sin embargo, hay segmentos del sector de la minería, particularmente el de los pequeños productores de carbón, donde los trabajos de explotación se realizan con métodos rudimentarios, inseguros y sin criterios de sustentabilidad. Esta situación evidencia serios problemas en la observancia de medidas de seguridad, que salvaguarden la integridad de los mineros, como sucedió en el caso de Pasta de Conchos.

Al respecto, al analizar la problemática detectada, la Comisión Nacional de los

⁴⁶ *Op. cit.* Supra nota 42. Pág. 73.

⁴⁷ Organización de las Naciones Unidas, *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/180, 18 de diciembre de 1979, 18 de diciembre de 1979. Ratificada por México el 23 de marzo de 1981.

⁴⁸ *Op. cit.* Supra nota 42. Pág. 3.

Derechos Humanos (CNDH) señaló en el Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la Zona Carbonífera de Coahuila que “las condiciones en las que se realizan los trabajos de explotación del carbón distan de ser los idóneos para asegurar un trabajo digno, conforme a lo establecido en el artículo 123 de la CPEUM y los diversos instrumentos internacionales en que el Estado mexicano es parte, en tanto no se da cumplimiento a las medidas de seguridad e higiene indispensables para efectuar dicha actividad”.⁴⁹

Por lo que, las acciones emprendidas por el Estado no son suficientes para garantizar el derecho al trabajo, la seguridad personal de los trabajadores e, incluso, el derecho a la vida.

5) Derechos de la infancia y de las y los jóvenes

La protección de los niños, niñas y jóvenes tiene como objetivo último el desarrollo armonioso de la personalidad de éstos y el disfrute de los derechos que les han sido reconocidos. Sin embargo, en Coahuila es posible observar una amplia brecha entre la promoción y protección de los mismos y la realidad en la entidad, en particular, se presentan problemáticas como: deserción escolar, casos de violencia en los ámbitos familiar y escolar; maltrato infantil físico y psicológico; falta de atención de sus necesidades básicas (omisión de cuidados); tratos humillantes (violencia emocional); y explotación laboral.

Se identifica un desconocimiento profundo sobre los derechos de la infancia. Asimismo, se carece de datos estadísticos que permitan analizar las causas y efectos de la violencia y de mecanismos de participación infantil y juvenil que promuevan la opinión, exigibilidad o denuncia frente a casos de violencia.

⁴⁹ Cfr. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la Zona Carbonífera de Coahuila*, México, 2011. Pág. 1.

Otro de los principales desafíos para el Estado de Coahuila de Zaragoza, se relaciona con la situación de los niños y jóvenes migrantes no acompañados o repatriados, que exige al Estado reconocer este núcleo de derechos que asegure un respeto de sus derechos básicos a lo largo del proceso migratorio. En tanto, el amplio *corpus iuris* de protección de la infancia se aplica a todos los niños, niñas y adolescentes en un Estado independientemente de su nacionalidad o situación migratoria.⁵⁰

Por otro lado, en el caso de las y los jóvenes uno de los aspectos más notables de las condiciones económicas y sociales de Coahuila es la **falta de oportunidades para las personas jóvenes**, especialmente en el ámbito del trabajo, pero también en el de la educación. Durante 2011, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) la tasa anual promedio de desempleo de las personas de 14 a 29 años en Coahuila fue 12.5%. Esta cifra es cuatro veces la tasa de desempleo de las personas de 30 años y más (3.3%), esto quiere decir que por cada persona mayor de 30 años que busca empleo, hay cuatro jóvenes en la misma situación.

Otra problemática que se presenta en Coahuila es la alta frecuencia de embarazos de adolescentes. La entidad ocupa el cuarto lugar nacional en el número de partos de mujeres menores de 20 años; éstos representan la quinta parte del total de nacimientos. Esto, así como la prevalencia de enfermedades de transmisión sexual, son el resultado de la falta de información sobre los temas relacionados con la salud sexual y reproductiva.⁵¹

6) Personas migrantes

Coahuila de Zaragoza, por su situación geográfica y su contexto social, cultural y económico es un lugar de recepción, tránsito y expulsión permanente de migrantes,

⁵⁰ Cfr. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, "Infancia y migración internacional en América Latina y el Caribe", en *Desafíos: Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, UNICEF/CEPAL, Número 11, noviembre, 2010. Pág. 7.

⁵¹ *Op. cit.* Supra nota 42. Pág. 19.

tanto originarios y residentes del Estado como del interior de la República y extranjeros. El trato digno a las y los migrantes es un tema que se inserta en la agenda de derechos humanos, en tanto, todos los días miles de personas tratan de cruzar por la frontera hacia los Estados Unidos en busca de mejores condiciones de vida. En el tránsito se abaten sobre ellos los más brutales riesgos: persecución, encarcelamiento, explotación, despojo, extorsión, afectaciones a la integridad física, privaciones de libertad y humillaciones. En otras palabras, se ven sujetos a situaciones en las que sus derechos humanos son sistemáticamente vulnerados.

Los secuestros de migrantes son una problemática en aumento que está siendo documentada por varias Casas del Migrante y Albergues ubicados a lo largo de la ruta migratoria, OSC y por la CNDH. Este último organismo, ha documentado en su primer Informe Especial sobre el tema una cifra de 9,758 personas migrantes secuestradas en el periodo de septiembre de 2008 a febrero de 2009; es decir, más de 1,600 secuestrados al mes.⁵² Específicamente en Coahuila de 2007 y 2008 se documentaron 3,924 incidentes distintos de abusos, entre ellos 1,266 actos de intimidación (amenazas, insultos, disparos al aire), 475 agresiones físicas (golpes y pedradas) y 42 casos de agresión o violencia sexual.⁵³

Asimismo, el Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez A.C.” (Prodh) y la Casa del Migrante de Saltillo, al referirse al secuestro⁵⁴ de migrantes han visibilizado la práctica del reclutamiento forzado de personas migrantes por el crimen

⁵² Cfr. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los Casos de Secuestro de Migrantes*, 15 de junio de 2009. Pág. 9.

⁵³ Cfr. Amnistía Internacional, *Víctimas Invisibles, Migrantes en Movimiento en México*, Madrid, 2010. Pág. 6.

⁵⁴ Comete este delito quien priva de la libertad a otro para obtener, para sí mismo o para alguien más, un rescate o cualquier otro beneficio. Asimismo, quien detenga en calidad de retén a una persona y la amenace con privarla de la vida o causarle daño, para obligar a sus familiares o alguien más a realizar o dejar de hacer un acto cualquiera. Cfr. Ley general para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 28 de febrero de 2011. Artículo 9. Véase también Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Manual de lucha contra el secuestro*, Austria, 2006. Detalla que el secuestro es un incidente de carácter crítico y una amenaza para la vida. Según este concepto, viola la libertad individual que socava los derechos humanos.

organizado con el propósito de obligarlos a realizar actividades ilícitas, particularmente a hombres jóvenes.⁵⁵ Lo anterior atenta directamente contra el derecho a la seguridad pública, vulnera, además, los derechos humanos de los migrantes a la libertad, a la legalidad, a la seguridad jurídica, a la integridad, a la seguridad personal y, en algunos casos incluso, el derecho a la vida.⁵⁶

Otro delito derivado del secuestro es la trata de personas.⁵⁷ Muchas migrantes son secuestradas y son sometidas a explotación sexual en sus modalidades de prostitución forzada y explotación sexual comercial.⁵⁸

No obstante, de frente a casos documentados por las OSC, encontramos que en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila, no existe averiguación previa, acta circunstanciada⁵⁹ o proceso penal relacionado con la comisión del delito de secuestro en perjuicio de migrantes.⁶⁰ En este contexto, de falta de acceso a la justicia, los testimonios documentados de las y los sobrevivientes que dan cuenta de la

⁵⁵ Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez A.C." (Prodh), Casa del Migrante de Saltillo, *Cuaderno sobre el secuestro de migrantes. Dimensión, contexto y la experiencia de la migración en tránsito por México*, México, 2011. Pág. 15.

⁵⁶ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*, 22 de Febrero de 2011. Pág. 14.

⁵⁷ Por "trata de personas" se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos. *Cfr.* Asamblea Organización de las Naciones Unidas, *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, adoptado por la asamblea general en Nueva York, el 15 de noviembre de 2000. Artículo 3.

⁵⁸ *Op. cit.* Supra nota 55. Pág. 16.

⁵⁹ Se conocen como actas circunstanciadas al libro en el cual el ministerio público asienta las actuaciones ministeriales que se realizaran con motivo de la investigación de conductas o hechos que por su propia naturaleza y por carecer de elementos constitutivos, no pudieran ser estimados como delictivos. *Cfr.* Lineamientos que deberán observar los agentes del ministerio público de la federación en la integración de actas circunstanciadas, *Diario Oficial de la Federación*, acuerdo publicado el día 23 de agosto de 2006.

⁶⁰ *Op. cit.* Supra nota 56. Pág. 14.

magnitud de esta problemática en los Estados de Tamaulipas, Zacatecas, Coahuila y Nuevo León.⁶¹

2.3 Estructura de los capítulos

Siguiendo las pautas metodológicas de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que establecen como eje rector de análisis los estándares establecidos en el DIDH, el Programa Estatal de Derechos Humanos se diseñó de forma tal, que el desarrollo de cada tema prioritario contempló: i) el análisis de los instrumentos internacionales de derechos humanos (sistema universal y regional) vinculantes para el Estado mexicano; ii) la revisión de las obligaciones del Estado mexicano reconocidas en la CPEUM a la luz del análisis de principios y recomendaciones establecidas por el DIDH; y iii) la revisión del ordenamiento jurídico local con relación con las obligaciones internacionales y nacionales correspondientes, en cada uno de los temas de análisis.

De lo anterior, los siguientes subíndices se desarrollan en cada tema prioritario.

- a. *Antecedentes*. Este rubro señala el estado actual que guardan los derechos que confluyen en cada uno de los temas prioritarios y los obstáculos estructurales que los limitan.
- b. *Referencias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Este rubro hace referencia al *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos, relevante en cada uno de los temas prioritarios.
- c. *Marco jurídico nacional y local*. Este apartado observa el nivel de armonización de la legislación interna respecto a los estándares

⁶¹ *Op. cit.* Supra nota 55. Pág. 15.

internacionales, identificando las obligaciones que competen a la Federación y al Estado de Coahuila de Zaragoza.

- d. *Políticas públicas y programas.* Una vez identificadas las obligaciones del Estado, se realiza en este apartado un análisis de las políticas y programas que existan en la entidad y que coadyuvan en el ejercicio de los derechos identificados en cada uno de los temas prioritarios.
- e. *Conclusiones.* Este rubro recapitula el ejercicio de los derechos a la luz de las obligaciones locales y se establecen las estrategias y líneas de acción propuestas para cada uno de los temas prioritarios.

2.4 Audiencias públicas de validación del Programa Estatal de Derechos Humanos

La consolidación de una cultura de respeto y protección de los derechos humanos es tarea de toda la población, por tal motivo, se requiere de una participación amplia de la sociedad.⁶² Desde la perspectiva de derechos humanos, la participación ciudadana es una condición primordial para orientar, acompañar y vigilar la actuación de las autoridades públicas.

De acuerdo con ello, el Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza convocó a personas expertas, OSC, instituciones académicas y dependencias de gobierno, a participar en audiencias públicas que se llevaron a cabo en las principales ciudades del Estado, que son: Saltillo, Torreón, Piedras Negras y Monclova.

A través de las audiencias públicas (encuentros ciudadanos que permiten recolectar información sobre las percepciones de la ciudadanía sobre el estado que guardan sus derechos), se logró recolectar y sistematizar información oportuna y completa para los fines del Programa: atender, canalizar, tramitar o solucionar situaciones específicas señaladas por la ciudadanía.

⁶² Cfr. Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, Madrid, 1999.

Particularmente, se consiguió detectar causas estructurales de las violaciones a los derechos humanos en el Estado, a partir de ello, se elaboraron estrategias y líneas de acción concretas para la solución de las problemáticas identificadas. En consecuencia, las audiencias públicas (entendidas como un proceso de retroalimentación y validación del PEDH), permitieron mediante espacios de diálogo, análisis y participación ciudadana describir la situación actual o el pre-diagnóstico de derechos humanos en el Estado de Coahuila de Zaragoza e incorporar la visión ciudadana sobre el estado de los derechos en la entidad.

De esta manera, la construcción social y participativa del Programa Estatal de Derechos Humanos buscó consolidar una conciencia pública sobre el valor e importancia de los derechos humanos, donde éstos sean plenamente protegidos, garantizados y sean accesibles para todas las personas que habitan o se encuentran en tránsito por la entidad.

2.4.1 ¿Cuáles fueron los objetivos de las audiencias públicas?

- I. Consensar las principales problemáticas que provocan violaciones a los derechos humanos, así como las posibles soluciones.
- II. Incorporar los resultados del proceso de retroalimentación en el Programa Estatal de Derechos Humanos y socializarlo con los sectores que participaron en este proceso.
- III. Socializar y sensibilizar a las contrapartes estatales (OSC, academia, OPDH y entidades de los tres ámbitos de gobierno) sobre el resultado que se requiere alcanzar a través del Programa Estatal de Derechos Humanos.

- IV. Generar sinergias y alianzas sobre una agenda amplia de derechos que se traduzcan en la exitosa implementación del Programa Estatal de Derechos Humanos.

2.4.2 ¿Quiénes participaron en las audiencias públicas?

Para asegurar la adecuada consecución de los objetivos previamente señalados, en las mesas de trabajo se consideró la participación de:

- **Organizaciones de la sociedad civil con trabajo previo en el tema de análisis.**
- **Un/a representante del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza.**
- **Un/a representante de la academia.**
- **Una persona experta en el tema prioritario.**

Apoyó en la coordinación de las mesas de trabajo y fue seleccionada en virtud de sus conocimientos y experiencia previa en los derechos y grupos de población en situación de discriminación y/o exclusión que se abordaron en el Programa Estatal de Derecho Humanos, así como por su perfil académico y de investigación en materia de derechos humanos. Entre sus funciones se previó el análisis del tema prioritario tomando como base:

- a) Los contenidos conceptuales del tema prioritario.
 - b) Las obligaciones del Estado a la luz de los instrumentos internacionales, regionales, federales y locales.
 - c) Insumos y comentarios, desde su ámbito de experiencia, al borrador del Plan para el Desarrollo del Programa de Derechos Humanos del Estado de Coahuila.
- **Un/a representante de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila (CDHEC).**

La CDHEC participó en cada una de las mesas y en cada una de las sedes de las audiencias, por ser el organismo público autónomo que tiene por misión la protección, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos de

todas las personas que se encuentren en territorio del Estado. Asimismo, en cada una de las sedes, adicionalmente se instaló una mesa de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, para la recepción de quejas.

- **La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en calidad de observador.**

Los distintos actores aportaron en las mesas de trabajo su visión sobre las temáticas abordadas, insumos cuantitativos o cualitativos sobre la situación de derechos humanos con los que contaban y propusieron líneas de acción necesarias para el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

2.4.3 ¿Qué y cómo se recopiló la información durante las audiencias públicas?

Durante las audiencias públicas de validación y desarrollo del Programa Estatal de Derechos Humanos, el análisis, recopilación y sistematización de aproximaciones diagnósticas sobre el estado que guardan los derechos humanos se realizó tomando como guía los siguientes cuestionamientos:

Cuadro 1.

Derechos de personas desaparecidas y sus familias

Preguntas Guía

- ¿Cuáles considera que son los derechos humanos que se vulneran a una persona cuando es víctima de una desaparición forzada o involuntaria?
- ¿Cuáles serían las principales causas de la desaparición y las regiones donde se presenta el fenómeno?
- ¿Existen en la entidad mecanismos de búsqueda?
- ¿Cuáles considera que son las principales problemáticas laborales, educativas, de salud, seguridad social, de acceso a la justicia, económicas, de violencia y discriminación que enfrentan los familiares de personas desaparecidas?
- Existen políticas públicas para la atención de las personas desaparecidas y sus familiares. ¿Cuáles son?, ¿Considera que cumplen con el enfoque de derechos humanos?
- ¿Qué acciones y programas pueden garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas desaparecidas y sus familiares?
- ¿Existe algún tema que no se incluyó y que es importante abordar para visibilizar la situación de las personas desaparecidas y sus familiares?

Cuadro 2.

Derecho a la alimentación adecuada

Preguntas Guía

- ¿Cuáles considera que son las principales problemáticas que se presentan respecto al derecho a la alimentación adecuada en el Estado?
- ¿Cuál(es) grupo(s) poblacional(es) considera tienen menor acceso en el ejercicio del derecho a la alimentación adecuada en el estado y por qué?
- Existen políticas públicas para la atención del derecho a la alimentación adecuada, ¿Cuáles son?, ¿Considera que coadyuvan al cumplimiento de las obligaciones del estado?
- ¿Qué acciones y estrategias se tendrían que considerar para el diseño de los programas, acciones y políticas públicas para garantizar el derecho a la alimentación adecuada?
- ¿Existe algún tema que no se incluyó y que es importante abordar para visibilizar la situación del derecho a la alimentación?

Cuadro 3.

Derechos de las mujeres

Preguntas Guía

- ¿Cuáles considera que son las principales problemáticas que enfrentan las mujeres en el estado?
- ¿Cuáles son las causas que generan esas problemáticas?
- ¿Cuáles considera que son las principales problemáticas de discriminación que enfrentan las mujeres? y en que ámbitos (laboral, escolar, salud, participación política, acceso a la justicia, etc.)
- ¿Cuáles considera que son las principales problemáticas de violencia que enfrentan las mujeres en el estado?
- ¿Considera que existen otras problemáticas que enfrentan las mujeres que no se incluyeron y es prioritario incorporarlas? Sí/no ¿Cuáles?
- Existen políticas públicas para la atención de las mujeres, ¿Cuáles son? ¿Considera que coadyuvan al cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos?
- ¿Qué elementos y estrategias se tendrían que considerar para el diseño de los programas, acciones y políticas públicas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos a las mujeres?

Cuadro 4.

Derechos de las personas mineras

Preguntas Guía

- ¿Cuáles considera que son las principales problemáticas que enfrentan las personas mineras en el estado? ¿Y en qué ámbitos? (laboral, educativo, salud, seguridad social, económico, desarrollo, etc.)
- ¿En qué considera que las personas mineras necesitan apoyo para garantizar sus derechos humanos en el ejercicio de su trabajo?
- ¿Considera que los empleadores de personas mineras tienen obligaciones respecto a los derechos humanos en el desempeño de sus labores? En su caso ¿cuáles?
- Existen acciones para la atención de las personas mineras. ¿Cuáles son? ¿Consideras que impulsan el respeto a los derechos humanos?
- ¿Qué elementos y estrategias se tendrían que considerar para el diseño de los programas, acciones y políticas públicas para garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas mineras?
- ¿Cómo se pueden hacer validos los derechos de las personas mineras (laborales, educación, salud, seguridad social, derechos económicos, vida libre de violencia)?
- ¿Existe algún tema que no se incluyó y que es importante abordar para visibilizar los derechos de las personas mineras en el estado?

Cuadro 5.

Derechos de la infancia y de las y los jóvenes

Preguntas Guía

- ¿Cuáles son las principales problemáticas que enfrentan las niñas y los niños en el estado? Y en que ámbitos (familiar, laboral, educativo, salud, seguridad social, económico, desarrollo, discriminación).
- ¿Cuáles son las principales problemáticas que enfrentan los jóvenes en el estado? Y en que ámbitos (familiar, laboral, educativo, salud, seguridad social, económico, desarrollo, discriminación).
- ¿Cuáles considera que son las principales obligaciones del estado para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos de las niñas, niños y jóvenes en el estado? ¿Estas obligaciones son las mismas tratándose de la infancia y los jóvenes?
- ¿Cuáles considera que son las principales problemáticas de violencia que enfrentan la infancia y los jóvenes en el estado?
- Existen políticas públicas y programas para la atención de la infancia y de los jóvenes ¿Cuáles son? ¿Considera que cumplen con el enfoque de derechos humanos?
- ¿Qué elementos y estrategias se tendrían que considerar para el diseño de los programas, acciones y políticas públicas para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de la infancia y de los jóvenes en el Estado?
- ¿Existe algún tema que no se incluyó y que es importante abordar para visibilizar los derechos de la infancia y de las y los jóvenes?

Cuadro. 6
Derechos de las personas migrantes
Preguntas Guía

- ¿Qué problemas enfrentan las personas migrantes en el estado? Y en que ámbitos (laboral, educativo, salud, seguridad social y económico).
- ¿Cuáles acciones debe efectuar el estado para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas migrantes?
- ¿Cuáles consideras que son los factores que provocan la violencia hacia las personas migrantes en el estado de Coahuila?
- ¿Qué factores provocan la discriminación que enfrentan las personas migrantes?
- ¿Considera que existen otros problemas que enfrentan las personas migrantes que no se incluyeron y es prioritario incorporarlas? Sí/no ¿Cuáles?
- Existen acciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas migrantes?
- ¿Existe algún tema que no se incluyó y que es importante abordar para visibilizar los derechos de las personas migrantes en el estado?

A partir de los insumos recabados, se elaboró una matriz problematizadora que sistematizó de forma escrita información sobre las percepciones de la ciudadanía sobre el estado que guardan los derechos humanos. Esta herramienta de gestión pública representó una batería de las principales problemáticas que afectan la vigencia de éstos, e incorporó las estrategias de intervención propuestas por los distintos actores que participaron en las mesas de trabajo durante las mismas.

La información recabada constituyó la base para orientar y justificar las líneas de acción que se seguirán en el futuro, por esta razón fue de suma importancia que este proceso fuera válido, representativo, imparcial e inclusivo. Esta información no solo sirvió de base para contextualizar, dimensionar y diagnosticar las principales problemáticas, sino que también fue utilizada como plataforma empírica en varias de las etapas de la formulación del programa como criterio para la priorización de intervenciones estatales. Por tanto, los resultados sistematizados en la matriz representaron un bien intermedio para la formulación del PEDH.

2.5 Definición de estrategias y líneas de acción

A partir de las lecciones aprendidas y buenas prácticas de la única experiencia de programa de derechos humanos a nivel local, aquella del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, se consideró que el Programa de Derechos Humanos de Coahuila de Zaragoza retomara las estrategias transversales contempladas en este instrumento. Esto como parámetro de orientación en el proceso de sistematización de las líneas de acción, resultado de las audiencias públicas. En este sentido, las **estrategias transversales** sientan las bases para el ciclo de políticas públicas en general, desde su concepción, su diseño, implementación, hasta su evaluación; asimismo deben ser consideradas punto de arranque para el diseño de presupuestos públicos.

A diferencia de la experiencia del Distrito Federal, en Coahuila de Zaragoza se decidió que las estrategias transversales fueran el marco donde se engloban las **93**

líneas de acción que conforman el programa. Por ello, aunque las estrategias transversales son las mismas en cada uno de los seis temas, las líneas de acción son distintas para cada uno de ellos, previendo que en su implementación intervienen distintas instituciones, que las acciones que derivan de ellas requieren de un nivel de especificidad y de temporalidad distinto. La Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo, en conjunto con las dependencias responsables, determinó que los plazos de implementación y cumplimiento de las líneas de acción serían:

- **Corto plazo** - a 1 año de publicado el Programa Estatal de Derechos Humanos (octubre 2014).
- **Mediano Plazo** - a dos años de publicado el Programa Estatal de Derechos Humanos (octubre 2015).
- **Largo plazo** - al concluir la administración (noviembre 2017).

Las ocho estrategias trasversales son:⁶³

1. Perspectiva de Género, Igualdad y No Discriminación.- Garantizar la inclusión del enfoque de género y el derecho a la igualdad y la no discriminación, en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de las políticas y programas públicos.

2. Participación de la Sociedad Civil.- Garantizar los espacios de participación efectiva de la sociedad civil en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de las políticas y programas públicos en la materia y con enfoque de derechos humanos.

3. Coordinación y Articulación.- Generar acciones y políticas concertadas y coherentes de derechos humanos a través de espacios y mecanismos de interlocución permanentes en todos los órdenes y niveles de gobierno para

⁶³ Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Programa de derechos humanos del Distrito Federal*, México, 2009. Págs. 71-72.

darle cabida a los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.

4. Promoción de una Cultura de Derechos Humanos.- Generar una cultura de derechos humanos entre la población en general y en las y los servidores públicos en particular.

5. Presupuesto.- Asignar el máximo de recursos disponibles, incluso a través de la cooperación internacional, para lograr la plena realización de los derechos humanos.

6. Transparencia y acceso a la Información.- Asegurar la transparencia en el ejercicio público por medio del fortalecimiento de los mecanismos de acceso a la información.

7. Exigibilidad y Justiciabilidad de los Derechos Humanos.- Garantizar que todos los derechos humanos sean exigibles y justiciables mediante mecanismos jurisdiccionales y/o no jurisdiccionales.

8. Accesibilidad.- Garantizar las condiciones de accesibilidad necesarias para el ejercicio y disfrute de los derechos humanos, particularmente de grupos en situación de vulnerabilidad o discriminación.

PARTE III

ANÁLISIS DIAGNÓSTICO DE LOS TEMAS PRIORITARIOS EN EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA

3.1 Derechos de Personas desaparecidas y sus familiares

3.1.1 Antecedentes

En México en los últimos años se ha incrementado el fenómeno de la desaparición forzada de personas, esta práctica atenta contra el respeto efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales, violenta la dignidad de la persona, y no solo causa dolor e incertidumbre en la propia víctima, sino también en sus familiares.⁶⁴

Por desaparición forzada se entiende: “el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de la libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de la libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley”.⁶⁵ Es considerada una violación múltiple y continuada de numerosos derechos, tanto de la persona desaparecida como de sus familiares, entre los que se encuentran de manera enunciativa más no limitativa los siguientes:

⁶⁴ Los familiares de las víctimas de violaciones de los derechos humanos pueden ser, a su vez, víctimas. En un caso que involucraba la desaparición forzada de una persona, la violación de la integridad psíquica y moral de dichos familiares es una consecuencia directa, precisamente de la desaparición forzada. En particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) consideró que las circunstancias de dicha desaparición generan sufrimiento y angustia, además de un sentimiento de inseguridad, frustración e impotencia ante la abstención de las autoridades públicas de investigar los hechos. *Cfr.* Corte IDH. *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*, Fondo, Sentencia de 25 de noviembre de 2000, Serie C, No. 70. Párr. 160 y Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Quinteros c. Uruguay*, Comunicación N° 107/1981, 21 de julio de 1983. Párr. 14.

⁶⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*, A/RES/61/177, 20 de diciembre 2006. Artículo 2.

- El derecho a la libertad y seguridad personal;
- El derecho a no ser sometido a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- El derecho a la vida;
- El derecho a un recurso efectivo, con reparación e indemnización;
- El derecho a conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición;
- El derecho a un juicio imparcial y a las debidas garantías judiciales;
- El derecho a la personalidad jurídica.

En virtud de lo anterior, los Estados tienen la obligación de tomar medidas eficaces legislativas, administrativas, judiciales y de otro tipo para prevenir o erradicar los actos de desaparición forzada, en particular, para tipificarlos como delitos continuados en su legislación penal y establecer la correspondiente responsabilidad civil.⁶⁶ Sin embargo, el panorama nacional y estatal dista mucho de garantizar el derecho a no ser desaparecido, en tanto, la impunidad es un patrón crónico y presente en los casos de desapariciones forzadas en México y los esfuerzos realizados por las autoridades de los diferentes órdenes de gobierno resultan insuficientes para determinar el paradero de las personas desaparecidas, sancionar a los responsables y garantizar el derecho a la verdad y la reparación a las víctimas.⁶⁷

El Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (GTDFI-ONU) fue el primer mecanismo temático de derechos humanos de las Naciones Unidas que recibió un mandato universal. Mediante la resolución 20 (XXVI) del 29 de febrero de 1980 la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDHNU), decidió establecer un Grupo de Trabajo compuesto por cinco miembros de la CDHNU, en

⁶⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Desapariciones forzadas o involuntarias*, Folleto informativo No. 6/Rev.3, Ginebra, 2009. Pág. 5.

⁶⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de misión a México, Grupo de Trabajo de la ONU sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias*, A/HCR/19/58/Add.2, 20 de diciembre de 2011. Pág. 27.

calidad de expertos y a título individual, para examinar cuestiones relativas a las desapariciones forzadas o involuntarias.

El mandato fundamental del GTDFI-ONU es ayudar a los familiares de las personas desaparecidas a averiguar la suerte y el paradero de dichas personas.⁶⁸ Con este objeto el Grupo recibe y examina los informes sobre desapariciones presentados por los parientes de las personas afectadas o por organizaciones de derechos humanos que actúan en su nombre. Desde su creación, ha transmitido en total 505 casos al gobierno mexicano, de los cuales 162 han sido esclarecidos y 327 siguen sin resolver.⁶⁹ Específicamente en 2012 transmitió al gobierno mexicano once casos bajo el procedimiento de urgencia,⁷⁰ y seis siguiendo el procedimiento ordinario.⁷¹ Asimismo envió tres recursos urgentes y cuatro comunicaciones de pronta intervención.⁷²

México en 1990, a través del Programa Especial sobre Presuntos Desaparecidos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) publicó un informe sobre los casos de presunta desaparición forzada de 532 personas, la mayoría de las cuales datan desde 1970. El 27 de noviembre de 2001 se publicó el acuerdo de

⁶⁸ *Op. cit.* Supra nota 66. Pág. 14.

⁶⁹ Organización de las Naciones Unidas, *Informe del GT sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias*, A/HCR/22/45, 28 de enero del 2013. Párr. 263.

⁷⁰ Por “procedimiento urgente” se entiende los casos ocurridos durante los tres meses anteriores a la recepción del informe del Grupo de Trabajo que se transmiten directamente al Ministro de Relaciones Exteriores del país de que se trate por los medios más directos y rápidos. Su transmisión puede ser autorizada por el Presidente sobre la base de una delegación concreta de poderes que le confiere el Grupo. Los casos ocurridos antes del plazo de tres meses, pero no después de un año a partir de la fecha de su recepción por la secretaría, siempre que hayan tenido alguna relación con un caso ocurrido en el periodo de tres meses, pueden transmitirse entre periodos de sesiones mediante carta autorizada por el Presidente. Véase. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Procedimientos del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias”, disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Disappearances/Pages/Procedures.aspx> (fecha de consulta: 15 de julio de 2013).

⁷¹ Por “procedimiento ordinario” se entiende los casos comunicados de desapariciones que se presentan al Grupo de Trabajo para que los examine detalladamente en sus periodos de sesiones. Los que cumplen los requisitos descritos más arriba se transmiten, con la autorización concreta del Grupo, a los gobiernos de que se trate, pidiéndoles que realicen investigaciones e informen al Grupo de los resultados. Estos casos se comunican mediante carta del Presidente del Grupo al gobierno de que se trate, a través del Representante Permanente ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. *Ídem.*

⁷² *Op. cit.* Supra nota 69. Párr. 239.

creación de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP) para la atención de los hechos probablemente constitutivos de delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos durante el periodo de la llamada “guerra sucia”. El Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012 señaló dentro de sus líneas de acción el impulsar una Ley sobre Desaparición Forzada de Personas, acorde con la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.⁷³

En consecuencia a esta problemática, surge en 2009 en el ámbito de las OSC, Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (FUUNDEC).⁷⁴ El eje central de su trabajo es exigir a las autoridades competentes que llevan a cabo las investigaciones necesarias y debidas diligencias para la búsqueda y localización de personas desaparecidas en Coahuila. Este movimiento de familiares de los desaparecidos no ha sido aislado, y se ha acompañado de esfuerzos estatales, en 2012 se crea un Grupo de Trabajo Autónomo en el Estado de Coahuila de Zaragoza, para el seguimiento de las recomendaciones realizadas por el GTDFI-ONU. De enero de 2012 a febrero de 2013, se han reunido con el gobernador del Estado, autoridades estatales y federales con la finalidad de dar seguimiento a las investigaciones. En el estado de Coahuila se ha enfatizado la falta de coordinación vertical y horizontal entre las autoridades gubernamentales en la prevención y en la búsqueda de personas desaparecidas así como su investigación por parte de servidores públicos, OSC y familiares de víctimas de desaparición forzada.

⁷³ El gobierno de México firmó la Convención el 6 de febrero de 2007. Posteriormente, el 18 de marzo de 2008, depositó el documento de ratificación ante el Secretario General de Naciones Unidas. Cfr. Organización de las Naciones Unidas, *Informes del Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias*, A/HCR/4/41, 25 de enero del 2007, y Organización de las Naciones Unidas, *Informes del Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias*, A/HRC/7/2, 10 de enero de 2008.

⁷⁴ Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila, Saltillo Coahuila, disponible en: <http://desaparecidosencoahuila.wordpress.com/> (fecha de consulta 15 de abril de 2013).

3.1.2 Referencias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos

3.1.2.1 Marco jurídico universal

Los mecanismos universales y regionales de protección de los derechos humanos a través de informes, sentencias, resoluciones y recomendaciones muestran que la desaparición forzada de personas se ha convertido en un fenómeno universal que continúa siendo una práctica recurrente en un número considerable de países.

La *Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*,⁷⁵ en su artículo 1, menciona que la obligación de los Estados al respecto es tomar las medidas legislativas, administrativas, judiciales y otras medidas eficaces para prevenir o erradicar los actos de desaparición forzada.

Por otra parte, la *Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*,⁷⁶ establece la definición de víctima en su artículo 24, considerando que “no solo se entenderá a la persona desaparecida, sino también aquella que sufra un perjuicio directo a consecuencia de la desaparición forzada”. En este artículo se establece también el derecho a conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada, la evolución y resultados de la investigación, así como el paradero de la persona desaparecida.

El DIDH considera que la desaparición forzada es una de las formas más graves de violación a los derechos humanos. De conformidad con el *Estatuto de la Corte Penal Internacional*, la desaparición forzada puede constituir un delito de lesa humanidad cuando se comete como parte de un ataque generalizado⁷⁷ o sistemático⁷⁸ contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque.⁷⁹

⁷⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*, 18 de diciembre 1992.

⁷⁶ *Op. cit.* Supra nota 65.

⁷⁷ El término generalizado se refiere a la naturaleza a gran escala del ataque, el cual debe ser: masivo, frecuente, llevado a cabo en conjunto con considerable seriedad y dirigido contra una multiplicidad de

En este sentido, el Informe del GTDFI-ONU durante Misión a México en 2011,⁸⁰ reflejó la creciente problemática en el Estado y describe la desaparición forzada en México como un problema que requiere de la colaboración efectiva de las autoridades federales y locales; asimismo, advierte que el Estado mexicano carece de una política integral para hacer frente al fenómeno de las desapariciones forzadas, incluyendo la búsqueda de las víctimas, la identificación de restos y la exhumación de cadáveres.

Determinó que durante el periodo conocido como la Guerra Sucia, desde finales de 1960 hasta principios de la década de 1980, se realizaron varias desapariciones forzadas, principalmente en el poblado de Atoyac de Álvarez, Guerrero. Además, el periodo de la actual situación de seguridad también preocupa al Grupo de Trabajo porque múltiples casos de desapariciones forzadas continúan siendo reportados. En ambos periodos existen patrones comunes como: i) impunidad generalizada, ii) falta de información y verdad y iii) adecuada reparación a las víctimas.

Hay que mencionar, además que recibió múltiples testimonios de casos en que la privación ilegal o arbitraria de la libertad era clasificada bajo delitos distintos, tales como el secuestro, abuso de autoridad, las personas eran simplemente consideradas “extraviadas” o “perdidas” (particularmente en grupos en situación de vulnerabilidad como mujeres, niños/as y migrantes), donde no se seguía una adecuada investigación para descartar la posibilidad de una desaparición forzada.

víctimas. Dos factores se deben considerar para valorar esta condición: 1) la extensión del área geográfica y 2) el tamaño de la población civil, es decir, que el ataque sea llevado a cabo en un área geográfica extensa o en un área limitada pero el ataque debe ser dirigido a una gran cantidad de civiles. Véase. ICC. *Prosecutor Against Jean-Pierre Bemba Gombo*, Decision on the confirmation of charges, Pre-Trial Chamber II, 15 June 2009, ICC-01/05-01/08-424. Párr. 82-83.

⁷⁸ El termino sistemático se refiere a la existencia de un Plan organizado en promoción de una política común, que sigue un patrón regular resultante en la continua comisión de los actos de tal suerte que éstos constituyen una repetición no accidental de conductas delictivas. Véase. *Prosecutor v. Germain Katanga and Mathieu Ngudjolo Chui*, Decision on the confirmation of charges, Pre-Trial Chamber I, 30 September 2008, ICC-01/04-01/07-717. Párr. 394, 397 y 398.

⁷⁹ Conferencia Diplomática de plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional, *Estatuto de la Corte Penal Internacional*, Roma, Res. A/CONF.183/9, 17 de julio de 1998. Artículo 7.

⁸⁰ *Op. cit.* Supra nota 67.

Al abordar el derecho a la justicia se señaló que la impunidad⁸¹ para los delitos en general, y para las desapariciones forzadas en particular, representa el reto principal en México a nivel federal y local. Ya que en el país menos del 25% de los delitos son denunciados y solo el 2% resultan en una sentencia condenatoria.⁸² El GTDFI-ONU solo fue informado de dos sentencias condenatorias por el delito de desaparición forzada, mismas que se encuentran en apelación, a pesar del alto número de desapariciones forzadas reportadas y documentadas por las OSC. El clima de impunidad que rodea las agresiones, intimidaciones, amenazas y represalias en contra de familiares de víctimas de desaparición forzada permite la continuidad de estos actos e inhibe la denuncia, y por tanto, una adecuada investigación y sanción de estos delitos.

También observó a nivel federal severos problemas en relación con las investigaciones de desapariciones forzadas, incluyendo omisiones, retrasos y falta de debida diligencia así como intentos de desacreditar a las personas desaparecidas declarando que estaban involucradas con grupos delictivos sin la evidencia o investigación o mediante conductas discriminatorias por causas de género.⁸³ Detalló asimismo que el Ministerio Público, como institución y de forma generalizada, se ha negado a recibir denuncias de desapariciones forzadas aceptando solo iniciar actas circunstanciadas⁸⁴ por lo cual no se inicia una adecuada investigación, pues en varios casos se ha observado la negativa de las autoridades a registrar la desaparición dentro del periodo de 72 horas. En la mayoría de las investigaciones, las únicas pruebas con las que se cuenta son aquellas presentadas por los familiares; en otros casos no se

⁸¹ La Corte IDH a través de su jurisprudencia ha definido la impunidad como “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos humanos”. Corte IDH. *Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala*, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de mayo de 2001, Serie C, No. 76. Párr.201. y Corte IDH. *Caso Castillo Páez Vs. Perú*, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 1998, Serie C, No. 43. Párr.107.

⁸² *Op. cit.* Supra nota 67. Párr. 32.

⁸³ *Op. cit.* Supra nota 67. Párr. 34.

⁸⁴ *Cfr.* Definición de acta circunstanciada *supra* nota 59.

inicia investigación por el delito de desaparición forzada a menos que los familiares presenten pruebas del apoyo, participación o aquiescencia del Estado.

En general el informe concluyó que México carece de una base de datos centralizada, con datos desagregados, sobre personas desaparecidas y de acceso a la información sobre los casos de desapariciones forzadas. La información de diferentes instituciones estatales en relación con casos de desapariciones forzadas es recabada sin sistematicidad y, frecuentemente, de forma contradictoria. Esta dispersión de información, no contribuye a evidenciar las dimensiones reales del problema y se presenta particularmente respecto al número de casos registrados, investigados y procesados; el número de cadáveres exhumados e identificados; las instituciones responsables; y el número de solicitudes de reparación presentadas.⁸⁵

Se destacó que las víctimas de desaparición forzada no confían en el sistema de justicia, en los ministerios públicos, la policía y las fuerzas armadas. En tanto, se tiene la percepción que no existe la voluntad política o la capacidad por parte del Estado mexicano para realizar investigaciones efectivas en casos de desapariciones forzadas.⁸⁶

A partir de las conclusiones señaladas, el GDTDFI-ONU en su informe formuló al Estado mexicano las siguientes recomendaciones:

⁸⁵ *Op. cit.* Supra nota 67. Párr. 45 y 52.

⁸⁶ *Op. cit.* Supra nota 67. Párr. 76.

Cuadro 7.

Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias sobre su misión a México (2011)⁸⁷

Resumen de Recomendaciones

- Reconocer la dimensión del problema de la desaparición forzada como primer paso para desarrollar medidas integrales y efectivas para su erradicación.
- Generar datos estadísticos, desagregados por sexo, edad, lugar y autoridades presuntamente involucradas, sobre las desapariciones forzadas para desarrollar políticas de prevención, erradicación, investigación, sanción y reparación.
- Garantizar la armonización de la definición de desaparición forzada en la legislación penal con lo establecido en la Declaración y otros instrumentos internacionales.
- Garantizar que el delito de desaparición forzada sea incluido en los Códigos Penales de todas las entidades federativas y que se apruebe una ley general sobre las desapariciones forzadas o involuntarias. Dicha ley general debería:
 - a) Definir la desaparición forzada como un delito autónomo;
 - b) Crear un procedimiento específico de búsqueda de la persona desaparecida con la participación de los familiares de las víctimas;
 - c) Establecer un registro nacional de personas desaparecidas forzosamente que garantice que los familiares, abogados, defensores de los derechos humanos y cualquier otra persona interesada tenga pleno acceso a este registro;
 - d) Permitir la declaración de ausencia como consecuencia de la desaparición forzada;
 - e) Asegurar la plena protección y apoyo de los familiares de las personas desaparecidas y de los testigos;
 - f) Garantizar el derecho a la reparación integral.

⁸⁷ *Op. cit.* Supra nota 67. Párr. 32.

- Garantizar la coordinación entre las autoridades responsables de la seguridad pública con el objetivo de prevenir e investigar la desaparición forzada de personas.
- Garantizar el derecho a la justicia y el combate a la impunidad mediante la capacitación del personal judicial y del encargado de hacer cumplir la ley, la adopción de protocolos de investigación y la protección de testigos y familiares.
- Garantizar recursos financieros, humanos y equipo técnico para las investigaciones forenses en casos de desapariciones forzadas.
- Garantizar el derecho a la reparación integral a las víctimas de desaparición forzada. El marco legal debe establecer que la reparación sea proporcional a la gravedad de la violación y al sufrimiento de la víctima y su familia. Incluir la restitución siempre y cuando sea posible, así como la asistencia médica y psicosocial, la satisfacción, la indemnización y las garantías de no repetición.
- Implementar a la brevedad las recomendaciones contenidas en los informes emitidos por la CNDH en relación con los secuestros de migrantes (algunos de los cuales podrían calificarse como desapariciones forzadas).
- Incorporar la perspectiva de género en todas las investigaciones y políticas para combatir la violencia, considerando las características particulares de la violencia basada en el género en contra de las mujeres, con el fin de eliminar las desapariciones forzadas de mujeres.

3.1.2.2 Marco jurídico regional

En el ámbito regional, la protección contra la desaparición forzada se erige al margen de la *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*,⁸⁸ dicho instrumento establece en su artículo 1 el compromiso de los Estados partes, a no tolerar la desaparición forzada de personas, a sancionar en el ámbito de su jurisdicción a los autores, cómplices o encubridores del delito de desaparición forzada de personas, prevenir, sancionar, erradicar la desaparición forzada y tomar todas las medidas legislativas, administrativas, judiciales o de cualquier otra índole para cumplir con los compromisos de la convención.

Asimismo, los órganos del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH) han fijado a través de su jurisprudencia constante estándares precisos sobre las obligaciones estatales en el ámbito de la desaparición forzada de personas, señalando que esta (...) “es un fenómeno diferenciado, caracterizado por la violación múltiple de varios derechos protegidos en la Convención. En tal sentido, y en atención al carácter particularmente grave de la desaparición forzada de personas, no es suficiente la protección que pueda dar la normativa penal existente relativa a plagio o secuestro, tortura u homicidio, entre otras”.⁸⁹

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre la tipificación de la desaparición forzada en el ordenamiento jurídico mexicano, a través del **Caso Rosendo Radilla Pacheco**, donde condenó al Estado a adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar los estándares internacionales en la materia y de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

⁸⁸ Organización de los Estado Americanos, *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*, adoptada el 9 de junio de 1994, Belém, Brasil.

⁸⁹ *Op. cit.* Supra nota 4. Párr. 238.; Corte IDH. *Caso Gómez Palomino Vs. Perú*, Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C, No. 136. Párr. 92.; Corte IDH. *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 12 de agosto de 2008, Serie C, No. 186. Párr. 181.; y *Op. cit.* Supra nota 4. Párr.59.

En esta decisión la Corte IDH consideró que:

“(…) el tipo penal de desaparición forzada de personas del Código Penal Federal mexicano presenta un obstáculo para asegurar la sanción de “todos los autores, cómplices y encubridores” provenientes de “cualesquiera de los poderes u órganos del Estado”. Para satisfacer los elementos mínimos de la correcta tipificación del delito, el carácter de “agente del Estado” debe ser establecido de la forma más amplia posible.

No obstante, no queda claro si la intervención de “cualquier persona” como partícipe en el delito, en el sentido del citado Código, es equivalente a la idea de que el sujeto activo, es un particular que actúa “con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado”. Esta idea reconoce tanto la actuación de particulares como perpetradores en el delito, en ciertas circunstancias, como las distintas formas de participación de agentes del Estado en el mismo”.⁹⁰

Por otra parte, considerando que la desaparición forzada de personas se caracteriza por la negativa de reconocer la privación de la libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de las personas y por no dejar huellas o evidencias. La Corte IDH reconoció que dicho elemento debe estar presente en la tipificación del delito porque permite distinguir una desaparición forzada de otros ilícitos con los que usualmente se la relaciona, como el plagio o secuestro y el homicidio, con el propósito de que puedan ser aplicados los criterios probatorios adecuados e impuestas las penas que consideren la extrema gravedad de este delito a todos aquellos implicados.⁹¹

3.1.3 Marco jurídico nacional y local

En el ámbito federal, aunque la CPEUM, no establece expresamente disposiciones relativas a la desaparición forzada, diversas disposiciones del ordenamiento secundario protegen los derechos que se vulneran con motivo de una desaparición forzada.

La desaparición forzada es un delito autónomo en el artículo 215 A del Código Penal Federal desde 2001 y en la legislación penal de 15 entidades federativas

⁹⁰ *Op. cit.* Supra nota 4. Párr. 321 y 322.

⁹¹ *Op. cit.* Supra nota 4. Párr. 323.

(Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Chiapas, Campeche, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla y San Luis Potosí). Sin embargo, muchas de las tipificaciones del delito no están armonizadas con los estándares internacionales de DIDH.

Siguen pendientes la Reforma legislativa al artículo 215 del Código Penal Federal, en relación con la tipificación adecuada de la desaparición forzada; y la reforma al Código de Justicia Militar, para garantizar que las investigaciones sobre delitos cometidos por militares relacionados con violaciones a los derechos humanos se realicen en el fuero ordinario.

Se considera conveniente crear en Coahuila la acción de la Declaración de Ausencia por desaparición forzada y otras formas de desaparición involuntaria, esta Declaración de Ausencia podría tener los siguientes efectos:

- a) Garantizar y asegurar la continuidad de la personalidad jurídica de la persona desaparecida;
- b) Garantizar la conservación de la patria potestad de la persona desaparecida en relación con los hijos menores;
- c) Garantizar la protección del patrimonio de la persona desaparecida incluyendo los bienes adquiridos a crédito y cuyos plazos de amortización se encuentren vigentes;
- d) Garantizar la protección de los derechos de la familia y de los hijos menores a percibir los salarios, cuando se trate de un servidor público;
- e) El juez fijará como fecha de la Ausencia por Desaparición Forzada y otras formas de desaparición involuntaria, el día del hecho consignado en la denuncia o queja.

Dicho marco normativo se complementa con la reciente aprobación de la Ley General de Víctimas a nivel federal,⁹² la cual tiene por objeto:

- Reconocer y garantizar los derechos de las víctimas⁹³ del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, no repetición y demás derechos consagrados en la CPEUM, tratados internacionales y otros instrumentos de DIDH de los que México sea parte.
- Establecer y coordinar las acciones y medidas necesarias para promover, respetar, proteger, garantizar y permitir el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas; así como implementar los mecanismos para que todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias cumplan con sus obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y lograr la reparación integral;
- Garantizar un efectivo ejercicio del derecho de las víctimas a la justicia en estricto cumplimiento de las reglas del debido proceso;
- Establecer los deberes y obligaciones específicos a cargo de las autoridades y de todo aquel que intervenga en los procedimientos relacionados con las víctimas;
- Establecer las sanciones respecto al incumplimiento por acción o por omisión de cualquiera de sus disposiciones.

En el ámbito local, el artículo 212 Bis del Código Penal del Estado de Coahuila, tipifica el delito de desaparición forzada, señalando como hipótesis para su configuración que éste sea cometido por un “servidor público que con motivo o abusando de sus atribuciones, detenga y mantenga dolosamente oculta a una o varias

⁹² *Cfr.* Ley General de Víctimas, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 3 de mayo de 2013. Artículos 2, 18, 19, 20 y 21.

⁹³ Asamblea General de Naciones Unidas, Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, Resolución 60/147, 16 de diciembre de 2005.

personas”.⁹⁴ No obstante, debe advertirse que la tipificación de la desaparición forzada de personas en la legislación federal y estatal no se ajusta a la definición que contempla la Declaración, por lo que resulta necesaria una adecuación de la normatividad local a efecto de armonizarla.

3.1.4 Políticas públicas y programas

El Gobierno del Estado de Coahuila ha reconocido la dimensión del problema de desaparición forzada a nivel estatal, creando la Subprocuraduría de Investigación y Búsqueda de Personas No Localizadas y Atención a Víctimas, Ofendidos y Testigos,⁹⁵ dependiente de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza, la cual es competente para dirigir y supervisar las actividades siguientes:

- I. Planear, programar, organizar, dirigir, supervisar y evaluar el desarrollo de las funciones de la subprocuraduría a su cargo.
- II. Coordinar a los Agentes del Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos relacionados con la desaparición de personas, así como al personal policial, pericial y administrativo a su cargo.
- III. Diseñar, instrumentar y coordinar el programa estatal de búsqueda de personas no localizadas.
- IV. Llevar la información estadística de las investigaciones.
- V. Las demás que sean consecuencia de sus funciones y necesarias para el buen funcionamiento de la subprocuraduría que le encomiende el Procurador.

⁹⁴ Cfr. Código Penal del Estado de Coahuila, *Periódico Oficial*, última reforma publicada el 8 de abril de 2012. Artículo 212 Bis.

⁹⁵ Cfr. Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, “Acuerdo por el que se crea la Subprocuraduría para la Investigación y Búsqueda de Personas no Localizadas y Atención a Víctimas, Ofendidos y Testigos, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Coahuila/wo60982.pdf>. (fecha de consulta: 10 de abril de 2013).

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila cuenta con un registro de 1,386 personas no localizadas.⁹⁶ Sin embargo, estos datos, al igual que sucede con otros Estados, no son representativos de la dimensión de las desapariciones forzadas. Asimismo a través del acuerdo firmado el día 9 de septiembre de 2012, se crea el Grupo de trabajo Autónomo para el seguimiento de las recomendaciones realizadas por el GTDFI-ONU.⁹⁷

Respecto de las recomendaciones del Grupo de Trabajo referentes a la reparación integral para las víctimas y a sus familiares esta no se ha logrado, aunque se han brindado apoyos económicos puntuales en materia educativa o de salud; no existe un rubro que señale el monto brindado por el Estado de Coahuila al Grupo de trabajo. Al no existir programas integrales o políticas públicas que atiendan a las víctimas de desaparición forzada y a sus familiares no se incluye una partida presupuestaria específica para el ejercicio fiscal 2013.⁹⁸

3.1.5 Conclusiones

Una vez señalado el marco jurídico y las principales problemáticas que se identificaron en torno a los derechos de las personas desaparecidas y sus familias, es claro que se deben diseñar estrategias dirigidas en tres rubros claves: i) garantizar la no desaparición de personas en la entidad; ii) investigar los casos de desaparición forzada con debida diligencia, y garantizar que los familiares de las víctimas sean

⁹⁶ Estadística proporcionada por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, *Personas no localizadas*, disponible en: <http://www.derechoshumanoscoahuila.org.mx/personas-no-localizadas/listado.php> (fecha de consulta: 14 de abril de 2013). Nota: Es importante señalar que no existen cifras actualizadas sobre el número de casos consignados como personas no localizadas, podrían haber sido halladas y los denunciantes no haberlo comunicado a esta Comisión. Asimismo, debemos señalar que no siempre es posible volver a establecer contacto con los denunciantes de desapariciones.

⁹⁷ *Cfr.* Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, “Acuerdo de creación del grupo de trabajo en el Estado de Coahuila, para el seguimiento de las recomendaciones del Grupo de Trabajo de la ONU sobre las Desapariciones Forzadas e Involuntarias (GTDFI-ONU)”, disponible en: <http://desaparecidosencoahuila.files.wordpress.com/2012/09/grupo-de-trabajo-en-coahuila.pdf> (fecha de consulta: 20 de abril de 2013).

⁹⁸ Ley de Ingresos para el Estado de Coahuila de Zaragoza para el ejercicio fiscal 2013, *Periódico Oficial*, publicada el 21 de diciembre de 2012.

tratados con humanidad, dignidad y respeto a sus derechos humanos, y iii) el Estado debe adoptar medidas apropiadas para garantizar (a las víctimas de desaparición forzada y a sus familiares) seguridad, bienestar físico, psicosocial y medidas de no repetición, derecho a la verdad y reparación integral.

Los elementos generales para la planeación de las políticas públicas y programas en este rubro son:⁹⁹

1. Etiquetar recursos para garantizar la existencia de los programas de búsqueda y reparación integral para las personas desaparecidas y sus familias. Los programas a los que se hace referencia hay que crearlos o actualizarlos ya que o no existen o no funcionan.
2. Garantizar a los familiares de las víctimas el derecho a la información y a la verdad en el curso de las investigaciones y en procesos ministeriales.
3. Transparencia e información en las investigaciones de búsqueda de personas desaparecidas con el objetivo de:
 - a) Garantizar el levantamiento de las averiguaciones previas que reflejen la realidad de los hechos.
 - b) Garantizar un comportamiento diligente de las autoridades ministeriales durante todo el proceso de investigación.
 - c) Garantizar la seguridad de las autoridades encargadas de la investigación.
 - d) Garantizar la integridad y seguridad personales de los familiares de las víctimas de la desaparición.
 - e) Brindar garantías para el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales de los familiares de las víctimas de desaparición forzada (salud, empleo, educación, etc.).

⁹⁹ Información recopilada y sistematizada a partir de las audiencias públicas en las cuatro sedes.

3.1.6 Plan Operativo

Estrategia 1. Transparencia y acceso a la información

Líneas de acción

1.1 Elaborar y mantener actualizado un padrón único de personas desaparecidas forzadas e involuntarias que genere datos estadísticos desagregados por sexo, edad, lugar y en su caso las autoridades presuntamente involucradas.

Autoridad responsable: Procuraduría General de Justicia del Estado

Corresponsables:

- Comisión Estatal de Seguridad
- Subprocuraduría para la Investigación y Búsqueda de Personas No Localizadas y Atención a Víctimas, Ofendidos y Testigos

Plazo: Mediano plazo

Estrategia 2. Exigibilidad, justiciabilidad de los derechos humanos

Líneas de acción

2.1 Presentar ante el Congreso del Estado, una iniciativa que contemple la figura de declaración de ausencia por desaparición forzada o involuntaria, la que deberá tener un enfoque integral de derechos humanos, asegurando la plena protección de los familiares de las personas desaparecidas.

Autoridad responsable: Consejería Jurídica del Estado

Corresponsable:

- Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo

Plazo: Mediano plazo

Estrategia 3. Participación de la sociedad civil

Líneas de acción

3.1 Realizar consultas públicas con los familiares y especialistas para el diseño y estrategia e implementación de los programas en materia de desaparición forzada.

Autoridad responsable: Procuraduría General de Justicia del Estado

Corresponsable:

- Comisión Estatal de Seguridad

Área responsable directa:

- Subprocuraduría para la Investigación y Búsqueda de Personas No Localizadas y Atención a Víctimas, Ofendidos y Testigos

Plazo: Corto plazo

3.2 Participación de los familiares o víctimas en los procesos de evaluación de los servidores públicos encargados de la búsqueda y el seguimiento de las investigaciones.

Autoridad responsable: Procuraduría General de Justicia del Estado

Corresponsable:

- Comisión Estatal de Seguridad

Área responsable directa:

- Subprocuraduría para la Investigación y Búsqueda de Personas No Localizadas y Atención a Víctimas, Ofendidos y Testigos

Plazo: Corto plazo

3.3 Diseñar, con la colaboración del Grupo de Trabajo Autónomo, protocolos y manuales de investigación y búsqueda de personas desaparecidas y protección de familiares y testigos.

Autoridad responsable: Procuraduría General de Justicia del Estado

Corresponsables:

- Comisión Estatal de Seguridad
- Grupo de Trabajo Autónomo (Colaborador)

Área responsable directa:

- Subprocuraduría para la Investigación y Búsqueda de Personas No Localizadas y Atención a Víctimas, Ofendidos y Testigos

Plazo: Mediano plazo

Estrategia 4. Presupuesto

Líneas de acción

4.1 Desarrollar programas de actualización, profesionalización y evaluación de las autoridades encargadas de la búsqueda y localización.

Autoridades responsables: Procuraduría General de Justicia del Estado

Corresponsables:

- Secretaría de Finanzas
- Comisión Estatal de Seguridad
- Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo

Área responsable directa:

- Subprocuraduría para la Investigación y Búsqueda de Personas No Localizadas y Atención a Víctimas, Ofendidos y Testigos

Plazo: Mediano plazo

4.2 Fortalecer a las instituciones encargadas de la búsqueda y localización, a través del personal facultades y presupuesto.

Autoridad responsable: Secretaría de Finanzas

Corresponsables:

- Procuraduría General de Justicia del Estado

- Comisión Estatal de Seguridad
- Consejería jurídica

Área responsable directa:

- Subprocuraduría para la Investigación y Búsqueda de Personas No Localizadas y Atención a Víctimas, Ofendidos y Testigos

Plazo: Corto plazo

4.3 Profesionalización en investigación científica y de ciencia forense para las autoridades encargadas de la investigación.

Autoridad responsable: Secretaría de Finanzas

Corresponsables:

- Procuraduría General de Justicia del Estado
- Comisión Estatal de Seguridad

Plazo: Corto plazo

Estrategia 5. Coordinación

Líneas de acción

5.1 Crear un mecanismo para la coordinación efectiva entre autoridades involucradas en los temas relativos a la búsqueda y localización de personas desaparecidas, con los objetivos de prevenir e investigar la desaparición forzada e involuntaria de personas.

Autoridad responsable: Procuraduría General de Justicia del Estado

Corresponsable:

- Comisión Estatal de Seguridad y Municipios

Área responsable directa:

- Subprocuraduría para la Investigación y Búsqueda de Personas No Localizadas y Atención a Víctimas, Ofendidos y Testigos

Plazo: Corto plazo

Estrategia 6. Accesibilidad

Líneas de acción

6.1 Crear un programa dirigido a familiares de personas desaparecidas con el objetivo de garantizar su inclusión al mercado laboral.

Autoridad responsable: Secretaría del Trabajo

Corresponsables:

- Procuraduría General de Justicia del Estado
- Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo

Plazo: Corto Plazo

6.2 Diseñar en conjunto con los familiares de personas desaparecidas Programas Sociales (en materia de atención médica, psicológica, legal y de seguridad social) que contengan: i) padrón de beneficiarios, ii) gestión transparente y iii) rendición de cuentas.

Autoridad responsable: Secretaría de Desarrollo Social

Corresponsables:

- Procuraduría General de Justicia del Estado
- Secretaría de Gobierno
- Secretaría de Educación
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo

Plazo: Corto plazo

Estrategia 7. Promoción y difusión de los derechos humanos

Líneas de acción

7.1 Generar e implementar campañas informativas con organigramas, responsabilidades de las autoridades competentes, datos de contacto de las dependencias y pasos a seguir en caso de detención de personas y/o desaparición forzada de personas.

Autoridad responsable: Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo

Corresponsables:

- Procuraduría General de Justicia del Estado
- Comisión Estatal de Seguridad
- Comunicación Social

Plazo: Corto plazo

7.2 Diseñar programas de promoción contra la corrupción y campañas de prevención contra la violencia.

Autoridad responsable: Procuraduría General de Justicia del Estado

Corresponsables:

- Comunicación Social

Plazo: Corto plazo

3.2 Derecho a la alimentación adecuada

3.2.1 Antecedentes

Como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirma, este derecho “se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la **alimentación adecuada** o a medios para obtenerla”.¹⁰⁰

De acuerdo con distintos instrumentos internacionales, se puede extraer que existen dos niveles de cumplimiento del derecho a la alimentación adecuada, el primero se le atribuye al derecho a estar protegido contra el hambre como nivel mínimo de garantía; el siguiente corresponde al derecho a la seguridad alimentaria y al derecho a una alimentación adecuada.

La seguridad alimentaria, se refiere a la existencia de suficiente cantidad de alimentos con una calidad apropiada para cubrir las necesidades de la población en general y satisfacer las necesidades fisiológicas requeridas para cada edad. Asimismo incluye agua potable, sanidad y atención médica.¹⁰¹ El derecho a la alimentación adecuada se conforma con atributos como: i) acceso de manera regular, permanente y libre a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente; ii) adaptable a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y iii) que garantice el desarrollo de una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.

¹⁰⁰ Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general No.12, el derecho a una alimentación adecuada (Artículo 11)*, U.N.Doc.E/C.12/1999/5, 1999. Párr. 6.

¹⁰¹ Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), “Seguridad Alimentaria”, disponible en: ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_es.pdf (fecha de consulta: 10 de agosto de 2013).

Es importante puntualizar que el derecho a la alimentación adecuada, corresponde primordialmente a la posibilidad de que las personas puedan tener acceso a una alimentación adecuada digna, a través del propio esfuerzo de las personas y utilizando sus propios recursos. El derecho a una alimentación adecuada, hace referencia a cuestiones como la cantidad, calidad, facilidad en el acceso, la aceptabilidad cultural y la sostenibilidad en la producción para el medio ambiente y la sociedad.

En este sentido, el derecho a la alimentación adecuada se vincula con los siguientes derechos:¹⁰²

El derecho a la vida. Toda vez que la alimentación adecuada es una condición necesaria para la vida de cualquier ser, cuando las personas carecen de acceso a los nutrientes necesarios enfrentan el riesgo de muerte por hambre, desnutrición o por las enfermedades, a su vez, cuando los alimentos son inadecuados se pone en peligro el bienestar y la vida.

El derecho al más alto nivel posible de salud. La disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad deben de ser suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias sin sustancias nocivas. Al decir sin *sustancias nocivas* se fijan los requisitos de la inocuidad de los alimentos y una gama de medidas de protección tanto por medios públicos como privados para evitar la contaminación de los productos alimenticios debido a la adulteración y/o la mala higiene ambiental o la manipulación incorrecta en distintas etapas de la cadena alimentaria; debe también procurarse determinar y evitar o destruir las toxinas que se producen naturalmente.

¹⁰² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación adecuada y la Agricultura (FAO), *El derecho a la alimentación adecuada, folleto informativo N° 34*, Ginebra, 2010. Pág. 7.

El derecho al agua. El derecho a la alimentación adecuada se relaciona con que las personas tengan acceso al agua potable en cantidad y calidad suficiente para sus necesidades básicas, pues este elemento es imprescindible para la vida.

El derecho a una vivienda adecuada. Se refiere a la necesidad de contar con un lugar en el hogar para cocinar y almacenar alimentos, cumpliendo con los requisitos mínimos de higiene. También implica que cuando el costo de la vivienda es demasiado elevado, las personas pueden verse obligadas a reducir sus gastos para alimentos.

El derecho a la educación. El hambre y la malnutrición afectan de manera irremediable al desarrollo y capacidad de aprendizaje de los niños y las niñas, ocasionándoles bajo rendimiento en los estudios.

El derecho al trabajo y a la seguridad social. El trabajo es el medio para obtener un salario y cubrir las necesidades básicas tal y como lo es la alimentación adecuada. Los salarios mínimos y los beneficios de la seguridad social suelen tener en cuenta el costo de los alimentos básicos para poder acceder a ellos.

El derecho a la libertad de asociación y a participar en los asuntos públicos. El Estado debe escuchar la opinión de las personas y en especial de las que se encuentren en situación de vulnerabilidad, y tomarlas en cuenta a la hora de diseñar las políticas públicas dirigidas a mejorar la seguridad alimentaria.

El derecho a la información. Para toda persona es fundamental contar con información y tener la posibilidad de conocer todo lo referente a los alimentos que consume, como los datos nutricionales, donde adquirir determinados productos y la asignación de recursos existentes para cada tipo de producción, venta y distribución.

En 2006, la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición mostró en los resultados por entidad federativa¹⁰³ que en Coahuila una cuarta parte de los niños y niñas en edad escolar y un tercio de adolescentes presentan exceso de peso, es decir, una combinación de sobrepeso más obesidad; además, 7 de cada 10 adultos mayores de 20 años presentan exceso de peso, 80% de este grupo de población tiene obesidad abdominal. Según datos de 2012 de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición,¹⁰⁴ la prevalencia de sobrepeso obesidad en menores de cinco años ha registrado un ascenso de casi 2 puntos porcentuales entre 1988 y 2012 de 7.8% a 9.7% respectivamente. La región norte de México alcanza una prevalencia de 12% en 2012, 2.3 puntos porcentuales arriba del promedio nacional. Una tercera parte de la población entre cinco y once años de edad en el país presenta exceso de peso corporal (sobrepeso más obesidad), en cuanto a las y los jóvenes adolescentes el 35% tienen sobrepeso u obesidad, en el ámbito nacional esto representa alrededor de 6,325,131 personas entre 12 y 19 años de edad. Además, indica que uno de cada cinco adolescentes tiene sobrepeso y uno de cada diez presenta obesidad. De 1988 a 2012 a nivel nacional, el sobrepeso en mujeres de 20 a 49 años de edad se incrementó de 25 a 35.3% y la obesidad de 9.5 a 35.2%. Además, en México 7 de cada 10 adultos presenten sobrepeso y de éstos la mitad presentan obesidad. Todos estos factores constituyen un serio problema de salud pública.

Un aspecto que debe ser abordado, para entender el grado de disfrute a una alimentación adecuada en el Estado de Coahuila, es la promoción de la agricultura que permita que las personas puedan allegarse los alimentos; de igual manera es necesario incentivar políticas públicas de carácter progresivo que permitan que las personas que viven y transitan en el Estado puedan adquirir alimentos que satisfagan sus necesidades nutricionales y que, a su vez, se puedan comercializar productos a precios accesibles.

¹⁰³ Secretaría de Salud, "Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006, Resultados por entidad federativa", disponible en: <http://www.insp.mx/ensanut/norte/coahuila.pdf> (fecha de consulta: 5 de abril de 2013).

¹⁰⁴ Secretaría de Salud, "Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012, Resultados Nacionales", disponible en: <http://ensanut.insp.mx/informes/ENSANUT> (fecha de consulta: 5 de abril de 2013).

En el ámbito institucional se identificaron pocas estrategias y políticas públicas que ayudan al disfrute del derecho a la alimentación adecuada, así como la percepción de prácticas de corrupción al ejercer o implementar programas sociales a nivel estatal dirigidos al derecho a la alimentación adecuada. Dichas conductas se relacionan con el desconocimiento de la población sobre los elementos que comprenden el derecho a la alimentación adecuada y la posibilidad de ejercer y justiciabilizar este derecho.

3.2.2 Referencias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos

3.2.2.1 Marco jurídico universal

El derecho a una alimentación adecuada está reconocido en diversos instrumentos de derecho internacional. En la DUDH¹⁰⁵ el artículo 3 indica que todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona, por lo que toda persona que no disponga de una alimentación adecuada suficiente y adecuada no podrá ejercer estos derechos plenamente. Asimismo, el artículo 22, del mismo instrumento, reconoce que toda persona, tiene derecho a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad. El artículo 25 (párrafo I) señala 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 adecuada.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) trata el derecho a una alimentación adecuada más extensamente que cualquier otro instrumento internacional. En el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, los Estados partes reconocen “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”, y en el párrafo 2 del mismo artículo, se reconoce que

¹⁰⁵ Cfr. Asamblea General de Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, resolución 217 A (III), París, 10 de diciembre de 1948.

posiblemente deberán adoptarse medidas más inmediatas y urgentes para garantizar “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre” y la malnutrición.

El derecho a una alimentación adecuada es de importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos; además este derecho se debe garantizar a todas las personas sin limitación alguna. Este instrumento, reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, tomando en cuenta alimentación adecuada, vestido y vivienda y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Éste es el primer documento vinculante de derecho internacional de los derechos humanos donde se regula el derecho a la alimentación adecuada.

Por lo que se puede observar, el derecho a una alimentación adecuada se refiere no solo a estar libre del hambre, sino a acceder a una cantidad de alimentos suficientes para la salud y el bienestar.

La Observación General No. 3 del Comité de DESC sobre las obligaciones de los Estados partes define que con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones y lograr progresivamente (...) la plena efectividad de los derechos reconocidos en el PIDESC a través de todos los medios apropiados. Se deberá facilitar, promover estos derechos y adoptar medidas legislativas, administrativas, judiciales o presupuestales necesarias para hacerlos efectivos, en particular para los grupos en situación de vulnerabilidad.¹⁰⁶ En este sentido, se requiere que los Estados tomen las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos disponibles, por lo que el Estado se debe esforzar en utilizar todos los recursos que estén a su disposición para satisfacer, con carácter prioritario, las obligaciones mínimas para asegurar el disfrute de los derechos.

¹⁰⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No.3, La Índole de las obligaciones de los Estados partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, 1999. Párr. 7 y 8.

La Observación General No. 12, sobre el derecho a una alimentación adecuada del Comité DESC precisa los alcances que se derivan del artículo 11 del PIDESC y señala el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluyendo el derecho a una alimentación adecuada. Asimismo reconoce que se deben adoptar medidas inmediatas y urgentes para garantizar a toda persona a estar protegida contra el hambre y la malnutrición.¹⁰⁷

El contenido del derecho a la alimentación adecuada comprende para su realización los componentes de: 1) la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de las personas, 2) que sean aceptables para una cultura determinada, 3) la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos. A partir de la definición anterior se entiende que una alimentación adecuada debe aportar una combinación de productos nutritivos para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y; debe ser suficiente en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación.

El derecho a la alimentación adecuada impone tres niveles de obligaciones a los Estados partes, las de respetar, proteger y realizar: i) la obligación de respetar requiere no se adopten medidas de ningún tipo que impidan el acceso a una alimentación adecuada en un territorio; ii) la obligación de proteger requiere que el Estado adopte medidas para que particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada; iii) la obligación de realizar busca como hacer efectivo el derecho y consiste en tomar todas las medidas al alcance del Estado para que todos los individuos o grupos puedan disfrutar de ese derecho. El Informe 2012 de misión de la visita a México del Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre el derecho a la alimentación adecuada,¹⁰⁸ examinó la situación nacional de la inseguridad alimentaria y el marco jurídico y las políticas públicas. El informe,

¹⁰⁷ *Op. cit.* Supra nota 100.

¹⁰⁸ *Op. cit.* Supra nota 43.

también abordó el problema del sobrepeso y la obesidad y su relación con las políticas de alimentos y nutrición.

De este Informe surgen recomendaciones para el Estado mexicano en sentido de: fortalecer su marco legislativo e institucional mediante la aprobación de una ley marco sobre el derecho a la alimentación adecuada; mejorar la coordinación entre las instancias gubernamentales relevantes y entre los diferentes niveles de gobierno: imponer impuestos a ciertos productos para desalentar las dietas ricas en energía, en particular el consumo de refrescos y; conceder subvenciones para facilitar a ciertos grupos el acceso al agua, frutas y verduras y; tener en cuenta el efecto de las políticas agrarias y comerciales en la dieta de población.

El derecho a una alimentación adecuada está contemplado en la agenda prioritaria internacional de desarrollo para el año 2015, al estar desarrollado dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El objetivo uno “erradicar la pobreza extrema y el hambre”, en particular la Meta 1C y sus respectivos indicadores buscan: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.¹⁰⁹

3.2.2.2 Marco jurídico regional

A nivel regional, el derecho a la alimentación adecuada se encuentra reconocido en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,¹¹⁰ conocido como “Protocolo de San Salvador”. En este instrumento, se reconoce el derecho de toda persona a disfrutar de una nutrición adecuada y el compromiso de los Estados partes para su consecución. En su artículo 12 señala que toda persona tiene derecho a

¹⁰⁹ Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, disponible en: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/poverty.shtml> (fecha de consulta: el 18 de junio 2013).

¹¹⁰ Organización de los Estados Americanos, *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”*, San Salvador, 17 de noviembre de 1988.

una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. Asimismo, reitera que los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos ya promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales en la materia.

Aunque este instrumento no usa el concepto de derecho a una alimentación adecuada, como se hace referencia en el marco universal; ambos conceptos al utilizar el adjetivo “adecuada”, tratan de hacer referencia a componentes mínimos del derecho como: calidad, cantidad, facilidad en el acceso, su aceptabilidad cultural y la sostenibilidad en la producción para el medio ambiente y la sociedad.

3.2.3 Marco jurídico nacional y local

En México, el derecho a la alimentación adecuada está contemplado en la CPEUM que lo reconoce en el artículo 4 “(...) toda persona tiene derecho a la alimentación adecuada nutritiva, suficiente y de calidad, y establece la obligación del Estado de garantizarla desde la perspectiva de seguridad alimentaria”.¹¹¹ Asimismo estipula que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación adecuada, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Con la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, en lo referente al derecho a la alimentación adecuada, se puede afirmar que se cumple lo establecido en los diferentes instrumentos internacionales y regionales, y con ello es posible en un futuro legislar en particular sobre el derecho a una alimentación adecuada.

La Ley General de Desarrollo Social en su artículo 1, fracción primera, establece como objetivo garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la

¹¹¹ *Op. cit.* Supra nota 11.

CPEUM, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social. El artículo 6 de esta ley establece entre otros derechos del desarrollo social la alimentación adecuada. Asimismo el artículo 14, señala que la Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, entre otros temas, la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación adecuada, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación.¹¹²

Por otro lado, la Ley General de Salud¹¹³ en su artículo 3 señala que es materia de salubridad general, (...) la prevención, orientación, control y vigilancia en materia de nutrición; y el artículo 27 indica que para efectos del derecho a la protección de la salud, se considera como un servicio básico la promoción del mejoramiento de la nutrición. Con ello, se refuerza que el ejercicio pleno de este derecho no solo se concentra en el estar libre del hambre, sino en la obtención de una buena nutrición, a través de la cantidad y calidad de alimentos suficientes para la salud y el bienestar. En el marco de este instrumento, el artículo 114 señala que la Secretaría de Salud debe participar en la atención y mejoramiento de la nutrición de la población, las entidades del sector salud y las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, formularán y desarrollarán programas de nutrición.

En la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza el artículo 173 contempla que "(...) los menores tienen derecho a una vida sana, a la salud, y a la alimentación adecuada, y que los ancianos, en caso de desamparo el Estado les promoverá su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, alimentación adecuada, vivienda y recreación".¹¹⁴

Como se puede observar en el marco jurídico local, se señala que solo los menores y los adultos mayores, tienen derecho a la alimentación adecuada,

¹¹² Ley General de Desarrollo Social, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 8 de abril de 2013.

¹¹³ Ley General de Salud, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 24 de abril de 2013.

¹¹⁴ *Op. cit.* Supra nota 11. Artículo 173.

incumpliendo con los estándares internacionales y regionales, pues el acceso al derecho a la alimentación adecuada, debe ser para todas las personas sin distinción alguna. Asimismo, no establece estándares de calidad, accesibilidad, asequibilidad, disponibilidad, etc. Por lo que es recomendable una reforma a la Constitución en este sentido.

Por otro lado, la Ley de Desarrollo Social del Estado de Coahuila de Zaragoza, en su artículo 10 reconoce como derechos sociales: la educación, la salud, la recreación y el deporte, la conservación del medio ambiente, la alimentación adecuada, la vivienda, el trabajo, la seguridad social, la no discriminación, y el acceso a oportunidades de desarrollo integral.¹¹⁵ Por su parte, la Ley Estatal de Salud¹¹⁶ en el artículo 29 contempla como servicio básico (...) el mejoramiento de la nutrición, el artículo 59 hace mención al fomento a la lactancia materna, y el artículo 93 contempla que la promoción de la salud comprende educación para nutrición.

El artículo 96 de la Ley Estatal de Salud indica que el Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Salud, debe formular y desarrollar programas de nutrición estatales, y programas para promover el consumo de alimentos de alta calidad nutricional en las instituciones de educación preescolar, primaria y secundaria dependientes del Estado. Asimismo, se hace mención a que se promoverá que los alimentos, productos y bebidas que se ofrezcan en las instituciones educativas deben contener bajo contenido de sodio, grasa, colesterol, calorías, azúcar, nulo contenido de gluten y alto contenido de fibra.

3.2.4 Políticas públicas y programa

A partir de lo revisado en los procesos de audiencias públicas, es posible señalar que el Estado de Coahuila debe generar políticas públicas encaminadas al

¹¹⁵ Ley de Desarrollo Social para el Estado de Coahuila de Zaragoza, *Periódico Oficial*, publicada el 27 de octubre de 2006.

¹¹⁶ Ley Estatal de Salud, *Periódico Oficial*, última reforma publicada el 19 de octubre de 2012.

disfrute del derecho a la alimentación adecuada, principalmente enfocándose en aquellas para combatir problemas de salud pública vinculados a este derecho como: sobrepeso, la obesidad y las enfermedades derivadas de estos padecimientos, como la hipertensión, el colesterol, la diabetes, cardiovasculares y problemas respiratorios. La Dirección de Vigilancia Nutricional y Apoyo Alimentario del Desarrollo Integral de la Familia (DIF) Coahuila,¹¹⁷ en coordinación con otras dependencias, busca detonar el cambio de hábitos alimenticios para reducir la obesidad y asistir tanto a menores con índices de desnutrición, como en condiciones normales y sobrepeso.

La Dirección de Vigilancia Nutricional y Apoyo Alimentario del Desarrollo Integral de la Familia (DIF) cuenta con los siguientes programas:

- **Desayunos Saludables.** Este programa tiene como objetivo mejorar el estado de nutrición de las y los niños en situación de vulnerabilidad, ofreciendo alimentos nutritivos y permitiendo formar hábitos saludables por medio de la interacción del apoyo que se ofrece y orientación alimentaria.
- **Apoyo Nutricional a Menores de Cinco Años.** El objetivo de este programa es promover una alimentación adecuada correcta en los menores de cinco años, brindando orientación alimentaria a sus padres, en el cual se promueve la lactancia materna, focalizando infantes en riesgo a quienes se les brinda apoyos alimentarios adecuados; fomentando hábitos alimentarios saludables para prevenir enfermedades en la edad adulta.
- **Despensas Saludables.** Este programa tiene como objetivo promover y fomentar una alimentación adecuada, a través de despensas saludables, poniendo a su disposición 5 diferentes tipos (hipertenso, diabéticas,

¹¹⁷ Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, Coahuila, disponible en: <http://www.difcoahuila.gob.mx/> (fecha de consulta: 7 de marzo 2013).

insuficiencia renal, adulto mayor, mujer embarazadas) diseñadas para mejorar la alimentación adecuada de las personas en situación de vulnerabilidad, acompañadas de orientación alimentaria dirigida con acciones formativas y participativas del sistema DIF, para lograr la integración y participación de la población en cambios de hábitos alimenticios y mejorar las condiciones de vida de estos grupos de población.

- **Espacios de Alimentación adecuada, Encuentro y Desarrollo; Apoyo en Equipamiento de Cocinas.** El objetivo de este programa es proporcionar las herramientas de cocina indispensables para los grupos de madres de familia a fin de que elaboren los desayunos saludables y a la vez brindar seguimiento a los equipos de cocina en los aspectos de seguridad e higiene.

La Secretaría de Salud cuenta con los siguientes programas:¹¹⁸

- **Oportunidades.** Este programa de corte federal y estatal está orientado a proporcionar consulta médica gratuita y otorgamiento de suplemento alimenticio a población beneficiaria la cual es aquella considerada en pobreza extrema.
- **PROMESA 2012.** Consiste en contribuir a la disminución del sobrepeso y la obesidad en la población, fomentando cambios en hábitos de alimentación por una más adecuada y actividad física; busca fomentar a través de un marco no regulatorio estilos de vida y alimentación adecuada saludable, alimentos equilibrados, proporcionados en los siguientes establecimientos: restaurantes (franquicias, hoteles, moteles, centros comerciales, hospitales), comedores industriales, cafeterías

¹¹⁸ Secretaría de Salud, Coahuila, disponible en: <http://www.saludcoahuila.gob.mx/> (fecha de consulta 7 de marzo 2013).

escolares, vendedores ambulantes, mercados, tiendas de conveniencia, áreas de comida de las dependencias públicas, asilos, guarderías, centros de entretenimiento (teatros, cines, museos, parques, etc.), comida rápida y con acciones interdisciplinarias.

- **Salud del Adulto y del Anciano 2012.** Este programa es de corte federal y estatal, y tiene a su cargo los subprogramas de Diabetes, Riesgo Cardiovascular, y Envejecimiento. A nivel estatal, se lleva a cabo la vertiente Mídete, que pertenece a la Estrategia Interinstitucional de Nutrición, Mídete, Nútrete y Actívate; que tiene como objetivo prevenir, controlar y retrasar la aparición de las enfermedades crónico degenerativas y sus complicaciones, asimismo busca aumentar el número de años de vida saludable y mejorar la calidad de vida de las personas.

En relación a con dichos programas, es necesario resaltar que no se identifica el padrón de beneficiarios, políticas de seguimiento o evaluación del ejercicio de los mismos y en algunos casos se traslapan responsabilidades y atribuciones a nivel estatal y federal; lo cual requiere, por parte del aparato gubernamental, transparentar cómo se distribuye el gasto público en programas sociales respecto a este derecho.

3.2.5 Conclusiones

Tras un análisis del grado de disfrute del derecho a la alimentación adecuada, se constató que aún faltan esfuerzos por realizar en el Estado de Coahuila; el proceso de audiencias públicas demostró que dentro del Estado las políticas públicas enfocadas al ejercicio del derecho a la alimentación adecuada no fomentan la sustentabilidad de los medios para el disfrute del derecho, además que no toman en cuenta las necesidades georreferenciadas o económicas de la población; lo cual conlleva a problemáticas distintas en zonas rurales y en zonas urbanas respecto del derecho a la alimentación adecuada.

Asimismo, se identificó que el derecho a la alimentación adecuada en el marco jurídico local está acotado a solo dos grupos de población: las y los niños y los adultos mayores. Tampoco existen mecanismos que permitan la justiciabilidad del derecho y, por ende, el cumplimiento adecuado de las obligaciones del Estado hacia la ciudadanía.

Se observó la necesidad de fomentar políticas para combatir los estragos de la sequía, ya que los alimentos con mayores posibilidades de adquisición por parte de la sociedad, son ricos en carbohidratos y grasas. Una propuesta en materia de políticas públicas señala la viabilidad de otorgar estímulos al campo, toda vez que existe un importante desabasto de frutas y verduras y las existentes se encuentran por encima del salario mínimo promedio. Otro problema identificado que obstaculiza el disfrute del derecho a la alimentación adecuada, es la dispersión poblacional y la distancia entre los municipios lo que dificulta la distribución de alimentos, ya que el presupuesto asignado a este rubro es muy limitado.

Respecto del problema de sobrepeso y obesidad a lo largo del territorio coahuilense, en relación con el derecho a la información, se propone modificar las campañas publicitarias de la administración pública estatal existentes y enfocar esfuerzos inter-gubernamentales para combatir el sobrepeso dirigidos a la prevención y control del peso excesivo entre los grupos de población más afectados como son los adultos mayores, las mujeres, las y los niños, los adolescentes.

Es necesario hacer justiciable el derecho a la alimentación adecuada así como su consagración en la Constitución local para todas las personas. De forma paralela es menester que el estado impulse el desarrollo agrícola dentro del Estado de Coahuila a través de políticas públicas que permiten impulsar a los pequeños productores, dotándolos de los medios necesarios para sembrar y comercializar sus productos, generar una red alimenticia con Estados cercanos que puedan proporcionar productos que permitan una alimentación adecuada en la población.

Finalmente se prevé la creación de un observatorio ciudadano que vigile la actuación del Ejecutivo estatal sobre la implementación de políticas públicas en materia de alimentación adecuada, y la creación de una Ley de Estatal de Alerta Alimenticia.

3.2.6 Plan Operativo

Estrategia 1. Promoción y difusión de los derechos humanos

Líneas de acción

1.1 Garantizar el derecho a alimentación adecuada a personas en situación de vulnerabilidad (mujeres, niños y niñas, adultos mayores) a través de un programa específico y un presupuesto anual dirigido a despensas saludables que contenga: i) enfoque georreferenciado hacia los municipios con menor IDH en el estado, ii) padrón de beneficiarios, iii) Transparencia y rendición de cuentas.

Autoridad responsable: DIF Coahuila

Corresponsable:

- Secretaría Desarrollo Social

Área responsable directa:

- Dirección de Vigilancia Nutricional, Apoyo Alimentario y Desarrollo Comunitario del DIF Coahuila

Plazo: Corto plazo

1.2 Desarrollar una estrategia integral para promover la alimentación adecuada y lograr cambios de hábitos alimenticios en toda la población.

Autoridad responsable: Secretaría de Salud

Corresponsable:

- DIF Coahuila

Área responsable directa:

- Dirección de Vigilancia Nutricional, Apoyo Alimentario y Desarrollo Comunitario del DIF Coahuila

Plazo: Corto plazo

1.3 Desarrollar programas que fomenten la actividad física y el deporte a nivel estatal, con el objetivo de evitar el sedentarismo en la población en general; en particular infancia, jóvenes y adultos mayores.

Autoridad responsable: Instituto Estatal del Deporte de Coahuila

Corresponsables:

- DIF
- Secretaría de Educación
- Secretaría de Salud
- Secretaría de la Juventud
- Secretaría de las Mujeres
- Secretaría del Trabajo
- Instituto Coahuilense de las Personas Adultas Mayores

Plazo: Corto plazo

1.4 Diseñar una campaña mediática de sensibilización sobre los riesgos del sobrepeso, la obesidad y la importancia de llevar una alimentación adecuada.

Autoridad responsable: Secretaría de Salud

Corresponsables:

- Comunicación Social
- DIF
- Secretaría de la Juventud
- Secretaría de las Mujeres
- Secretaría de Educación
- Instituto Coahuilense de las Personas Adultas Mayores

Plazo: Corto plazo

Estrategia 2. Transparencia y acceso a la información

Líneas de acción

2.1 Realizar un estudio cuantitativo y cualitativo sobre las necesidades nutrimentales de la población conforme a su ubicación geográfica en el Estado, con el fin de identificar dónde deben ser aplicados los programas encaminados a hacer accesible y asequible el derecho a la alimentación adecuada.

Autoridad responsable: Secretaría de Desarrollo Social

Corresponsables:

- Secretaría de Educación
- DIF Coahuila

Plazo: Corto plazo

2.2 Crear un sistema de monitoreo y evaluación sobre la realización progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada que emplee indicadores de derechos humanos, información de las dependencias gubernamentales y la participación de la sociedad civil.

Autoridad responsable: Secretaría de Desarrollo Social

Corresponsables:

- Secretaría de Educación
- Secretaría de Finanzas
- DIF Coahuila
- Secretaría de Educación

Plazo: Corto plazo

2.3 Elaborar un reporte anual sobre la población beneficiaria de programas sociales en el Estado, que tienen vertientes sobre el derecho a la alimentación adecuada.

Autoridad responsable: Secretaría de Desarrollo Social

Corresponsables:

- Dirección de Vigilancia Nutricional, Apoyo Alimentario y Desarrollo Comunitario del DIF Coahuila
- Secretaría de Educación

Plazo: Corto plazo**Estrategia 3. Accesibilidad***Líneas de acción*

3.1 Establecer módulos de atención, por colonia y por municipio, con el objetivo de prevenir y diagnosticar padecimientos relacionados con la obesidad y el sobrepeso como: colesterol, diabetes, hipertensión, trastornos cardiovasculares degenerativos y respiratorios para la población en general, con énfasis en la población en situación de vulnerabilidad (mujeres, infancia y adultos mayores).

Autoridad responsable: Secretaría de Salud**Plazo:** Corto plazo

3.2 Reforzar el programa “Desayunos Saludables” con el objetivo de tener: i) aumento y sistematización de la población beneficiaria en el estado, ii) focalizarse en estudiantes en situación de vulnerabilidad (grupos indígenas, personas con discapacidad, mujeres); iii) generar mecanismos participación y evaluación por parte de la sociedad civil, en particular, la población beneficiaria; iv) Transparencia y rendición de cuentas.

Autoridad responsable: DIF Coahuila**Área responsable directa:**

- Dirección de Vigilancia Nutricional, Apoyo Alimentario y Desarrollo Comunitario del DIF Coahuila

Plazo: Corto plazo

Estrategia 4. Coordinación y Articulación

Líneas de acción

4.1 Promover el intercambio, entre estados y municipios, de alimentos de adecuada calidad, suficiente cantidad y menor costo; con el objeto de evitar el desperdicio y facilitar accesibilidad de estos alimentos a zonas rurales.

Autoridad responsable: Secretaría de Desarrollo Social

Corresponsable:

- Secretaría de Finanzas

Área responsable directa:

- Dirección de Vigilancia Nutricional, Apoyo Alimentario y Desarrollo Comunitario del DIF Coahuila

Plazo: Mediano plazo

Estrategia 5. Participación de la sociedad civil

Líneas de acción

5.1 Generar en conjunto con la sociedad civil y los pequeños productores, un programa de microcréditos enfocado a la creación de huertos familiares con el objeto de promover la autosuficiencia alimentaria.

Autoridad responsable: Secretaría de Desarrollo Rural

Corresponsables:

- Dirección de Vigilancia Nutricional, Apoyo Alimentario y Desarrollo Comunitario del DIF Coahuila
- Secretaría de Finanzas
- Secretaría de Desarrollo Social

Plazo: Corto plazo

5.2 Fortalecer en capacidades y presupuesto a las organizaciones de la sociedad civil que cuentan con programas relacionados a la orientación sobre una alimentación adecuada.

Autoridad responsable: DIF Coahuila

Área responsable directa:

- Dirección de Vigilancia Nutricional, Apoyo Alimentario y Desarrollo Comunitario del DIF Coahuila

Plazo: Mediano plazo

Estrategia 6. Exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos

Líneas de acción

6.1 Generar mecanismos (financieros, regulatorios, fiscales) que limiten la oferta de alimentos con alto índice calórico en las instituciones de educación básica.

Autoridad responsable: Secretaría de Salud

Corresponsables:

- Secretaría de Educación
- Secretaría de Desarrollo Social

Área responsable directa:

- Dirección de Vigilancia Nutricional, Apoyo Alimentario y Desarrollo Comunitario del DIF Coahuila

Plazo: Corto plazo

Estrategia 7. Sustentabilidad

Líneas de acción

7.1 Implementar un programa de capacitación georreferenciado, en municipios con menor índice de desarrollo humano (IDH),¹¹⁹ sobre calidad alimentaria y

¹¹⁹ El índice de desarrollo humano (IDH) es un indicador del desarrollo humano por país, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se basa en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros: a) vida larga y saludable (medida según la esperanza de vida al nacer), b) educación (medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior, así como los años de duración de la educación obligatoria), c) nivel de vida digno (medido por el Producto Interno Bruto -PIB-, Paridad de Poder Adquisitivo -PPA- per cápita en dólares estadounidenses). *Cfr.* Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, "Índice de Desarrollo Humano", disponible en: <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/idh/> (fecha de consulta: 10 de julio de 2013).

administración de los recursos en el hogar, con el objeto de invertir en productos alimenticios que sean accesibles y fomenten el ejercicio a una alimentación adecuada.

Autoridad responsable: DIF Coahuila

Corresponsables:

- Secretaría de Salud
- Secretaría de las mujeres
- Secretaría de Desarrollo Social

Área responsable directa:

- Dirección de Vigilancia Nutricional, Apoyo Alimentario y Desarrollo Comunitario del DIF Coahuila

Plazo: Corto plazo

3.3 Derechos de las Mujeres

3.3.1 Antecedentes

La igualdad es la piedra angular de toda sociedad democrática que aspire a la justicia social y a la realización de los derechos humanos. En prácticamente todas las sociedades y esferas de actividad la mujer es objeto de desigualdades en las leyes y en la práctica. Se puede decir que existe discriminación en la familia, la comunidad y en el lugar de trabajo. Aunque las causas y las consecuencias puedan variar de un Estado a otro, la discriminación contra la mujer es una realidad muy difundida que se perpetúa por estereotipos, prácticas, creencias culturales y religiosas que perjudican a la mujer.¹²⁰

Sin embargo, la noción de igualdad significa mucho más que tratar a todas las personas de la misma manera. No solo brindando un trato igual a personas que estén en situación de desigualdad se erradica la injusticia. La verdadera igualdad solo puede surgir de esfuerzos encaminados a abordar y corregir situaciones asimétricas. Esta visión más amplia de la igualdad ha llegado a ser el principio subyacente y el objetivo último de la lucha por el reconocimiento de los derechos humanos de la mujer.¹²¹

Las mujeres, además del goce de todos los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos en el orden jurídico internacional y regional, cuentan con derechos específicos que deben ser adaptados adecuadamente al marco normativo nacional y local. Algunos de estos se pueden reflejar en torno a: i) igualdad de derechos y libertades en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera; ii) eliminación de todas las formas de discriminación por cuestiones de género (por ejemplo, en los derechos políticos, el matrimonio, la familia,

¹²⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Discriminación contra la Mujer: la Convención y el Comité*, Folleto Informativo No. 22, Ginebra, 1996. Pág. 1.

¹²¹ Aristóteles, *Ética Nicomáquea*, Gredos, Madrid, 1985. Libro quinto.

y el empleo); iii) medidas especiales de carácter afirmativo, como trato preferencial o sistemas de cuotas para hacer progresiva la integración de la mujer en la educación, la economía, la política y el empleo; iv) eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer, tanto en la vida pública como en la vida privada.¹²²

En esta línea, un análisis situacional sobre el estado que guardan los derechos humanos de las mujeres en el Estado Coahuila muestra que a pesar del amplio desarrollo normativo a nivel local, nacional e internacional no se reconoce a las mujeres su condición de verdaderos sujetos de derechos; la realidad que viven día a día las mujeres que habitan y transitan en Coahuila, dista mucho de lograr el pleno goce de todos sus derechos.

Aun frente a ciertos logros *institucionales*, como el establecimiento de dependencias estatales dedicadas a la protección específica de los derechos humanos de las mujeres, *normativos* con la conformación del amplio *corpus iuris* nacional e internacional y en determinados casos, los logros *presupuestales*, con la etiquetación de presupuesto designado a este rubro. Los desafíos que plantea “transversalizar” los derechos humanos y la perspectiva de género son vastos y requieren tener en cuenta el efecto diferenciado que tienen las políticas públicas entre mujeres y hombres, y las relaciones históricas desiguales de poder entre mujeres y hombres, que han alimentado la discriminación y violencia en su contra.

Se observa como las políticas de igualdad de género no han logrado penetrar las estructuras institucionales, aun cuando en el discurso oficial, el lenguaje ha permeado a espacios públicos, y dependencias estatales encargadas de la protección de los derechos de las mujeres; esto no refleja que existan lineamientos o mecanismos que regulen comportamientos al interior de las organizaciones, o estableciendo parámetros claros para transversalizar el enfoque de género en las políticas públicas.

¹²² Asamblea General de Naciones Unidas, *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*, resolución AGONU 48/104, 20 de diciembre de 1993.

El principal problema que se identifica es la falta de acceso a la justicia, lo que ha generado impunidad ante casos de violencia contra las mujeres, al respecto ha de señalarse que la capacidad de respuesta de la administración de la justicia frente a situaciones de violencia contra las mujeres, es un referente claro del grado de cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados. En Coahuila se ha podido constatar que la respuesta judicial ante casos de violencia contra las mujeres es notablemente deficiente y no corresponde a la gravedad e incidencia del problema.

La mayoría de los casos de violencia contra las mujeres presentan fallas en el procesamiento judicial, carecen de una investigación, sanción y reparación efectiva. Estas violaciones de derechos son perpetuadas y normalizadas debido a la aceptación social del fenómeno de la violencia contra las mujeres, lo cual genera la desconfianza de éstas en el sistema de impartición y procuración de justicia. La aceptación de la violencia y la discriminación contra las mujeres por gran parte de la sociedad coahuilense, se refleja en la respuesta de las autoridades estatales responsables de la administración de la justicia y en el tratamiento de los casos, en la mayoría son catalogados como conflictos “domésticos” donde no se requiere la intervención del Estado.

Se identifican vacíos en materia de investigación, juzgamiento y sanción de casos de violencia contra las mujeres. En este sentido, las mujeres se exponen a una serie de obstáculos que impiden la interposición de denuncias de actos de violencia, sobre todo, cuando procuran acceder a instancias judiciales de protección. La situación de violencia institucional se extiende a las y los defensores de derechos humanos quienes son objeto de múltiples agresiones y amenazas al acompañar a las mujeres víctimas de violencia.

La investigación de casos de violencia contra las mujeres se ve afectada negativamente por una diversidad de factores como:

- a) Retrasos injustificados por parte de las instancias encargadas de efectuar la investigación para llevar a cabo las diligencias necesarias, debido a una percepción de estos casos como no prioritarios.
- b) Con frecuencia se replican patrones socioculturales discriminatorios que descalifican, estereotipan o re-victimizan a las víctimas.
- c) No se realizan pruebas claves para lograr la identificación de los responsables.
- d) No se realiza una investigación seria e imparcial por parte de autoridades competentes.
- e) Se cuestiona la credibilidad de los testimonios de las víctimas.
- f) No se cuenta con instalaciones adecuadas para atender a las víctimas.
- g) Malos tratos para familiares cuando procuran colaborar en la investigación de los hechos.

En consecuencia, en muy pocos casos se inicia la investigación y se apertura el proceso judicial correspondiente.

Desafortunadamente, el sistema de justicia en Coahuila no protege de manera eficaz la dignidad y la privacidad de las víctimas en el marco de la investigación. Las víctimas llegan a ser re-victimizadas por una falta de capacidades institucionales y protocolos de acción para la adecuada atención a mujeres en situación de vulnerabilidad o violencia. Desde el momento inicial de interposición de la denuncia ante las autoridades, éstas no cuentan con las condiciones necesarias para asegurar la privacidad y seguridad. En la mayoría de los casos, las declaraciones se realizan en espacios abiertos donde la presencia de personas ajenas a la investigación refuerza la vulnerabilidad a la que ya está expuesta la denunciante.

La persistencia de patrones socioculturales discriminatorios generan la descalificación de la credibilidad de la víctima durante el proceso penal en casos de violencia y una asunción tácita de responsabilidad de la víctima por los hechos, ya sea por su forma de vestir, por su ocupación laboral, conducta sexual, relación o

parentesco con el agresor; lo cual produce la inacción por parte de los fiscales, policías y jueces ante denuncias de hechos violentos. Situación que se acentúa en el caso particular de las mujeres migrantes.

En Coahuila también es común que las mujeres víctimas de violencia o de cualquier otro delito ignoren sus derechos y desconozcan ante qué autoridad los pueden hacer valer, por ende, no acuden a las instituciones adecuadas, y en general impera la cultura de la no denuncia. Ante tal hecho, se hace evidente la necesidad de módulos de información sobre a qué instancias pueden acudir para la defensa de derechos humanos, canalización, defensa jurídica de sus derechos. En específico es latente el desconocimiento de la labor de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, sus funciones y competencias.

Las mujeres migrantes enfrentan una doble vulneración, en primer lugar por su calidad migratoria irregular en su tránsito por México y en segundo término por su condición de género. Para prevenir la violación continua de sus derechos, es necesario generar programas permanentes de atención especial a las mujeres migrantes, que velen por sus derechos, brindándoles apoyo no solo en el ámbito psicológico, sino también para su recuperación física y emocional en coordinación entre la Secretaría de la Mujer, el DIF y las casas del Migrante en el Estado.

En relación con los **derechos laborales**, las mujeres sufren violaciones constantes a sus derechos como trabajadoras. Por ejemplo, perciben menos salario por el mismo trabajo que un hombre; sufren violencia y discriminación en el ámbito laboral por embarazo, por ser mujer y por su aspecto físico; y enfrentan situaciones de acoso sexual, y que en muchos casos conduce a despidos injustificados. Además, en Coahuila no hay sindicatos independientes que puedan defender sus derechos como trabajadoras de la maquila.

De acuerdo con el Diagnóstico sobre la Incorporación de las Mujeres al Mercado Laboral a través de las Agencias de Subcontratación,¹²³ solo 44% de las mujeres trabajadoras reciben prestaciones de acuerdo a la ley, mientras que al otro 56% no le son respetados sus derechos laborales. 45% de las mujeres siguen ocupando puestos relacionados con tareas de servir y atender, que reproducen roles de género, y no están presentes en los niveles directivos o gerenciales.

Las mujeres son explotadas en las maquilas ganando salarios mínimos, cumpliendo extenuantes horarios de trabajo y sin tener contratos fijos. Por lo que se necesita capacitar a mujeres y hombres trabajadores de la maquila con el fin de concientizar y promover entre ellas y ellos el trabajo colectivo solidario enfocado en sus derechos como trabajadores sin distinción de género.

Por otra parte, se presentan otras situaciones que afectan el derecho al nivel más alto de salud como la criminalización de la interrupción legal del embarazo, y en general, hay un difícil acceso a información clara y precisa sobre derechos sexuales y reproductivos.

3.3.2 Referencias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos

3.3.2.1 Marco jurídico universal

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en sus artículos 1 y 2, indica que todos los seres humanos nacen libres e iguales, y que toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.¹²⁴

¹²³ Cfr. Centro de apoyo a trabajadoras de la maquila de La Laguna A.C., *Diagnóstico sobre la incorporación de las mujeres al mercado laboral a través de las agencias de colocación (outsourcing)*, 2011, Torreón, Coahuila, México.

¹²⁴ *Op. cit.* Supra nota 105.

Sin embargo, dos años antes, en 1946, la Organización de Naciones Unidas estableció la División para el Adelanto de la Mujer (DAW), que buscaba mejorar el estatus de la mujer en el mundo y buscar la igualdad ante el hombre. A través del DAW se pretendía asegurar la participación de las mujeres en todos los aspectos de la vida y promoverlas como participantes y beneficiarias del desarrollo sostenible, paz y seguridad, gobierno y derechos humanos. Además de estimular el fortalecimiento de la perspectiva de género tanto en el sistema de las Naciones Unidas, como fuera de él.¹²⁵

En 1975, en el marco de la Conferencia Mundial sobre el Año Internacional de la Mujer, celebrada en México, se recomendó la creación de un instituto de investigación y capacitación dedicado a la promoción de las mujeres. El año siguiente el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas (ECOSOC) fundó el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW). La misión del INSTRAW era realizar, a nivel internacional, programas que contribuyeran al empoderamiento de la mujer y a fomentar la igualdad de género.¹²⁶

En los PIDCyP y PIDESC,¹²⁷ los Estados partes, se comprometen a garantizar la igualdad de todas las personas en el goce de todos los derechos que en ellos se enuncian. En este sentido, la Carta Internacional de Derechos Humanos¹²⁸ establece

¹²⁵ Centro de información de Naciones Unidas, “División para el Adelanto de la Mujer”, disponible en: <http://www.cinu.org.mx/temas/mujer/daw.htm> (fecha de consulta: 15 de abril de 2013).

¹²⁶ Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer, disponible en: <http://www.cinu.org.mx/temas/mujer/instraw.htm> (fecha de consulta: 15 de abril de 2013).

¹²⁷ Cfr. Organización de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 2200 A (XXI), Nueva York, 16 de diciembre de 1966. Y Organización de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 2200 A (XXI), Nueva York, 16 de diciembre de 1966.

¹²⁸ La Carta Internacional de Derechos Humanos comprende tres instrumentos: la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como sus Protocolos Facultativos. Estos instrumentos constituyen la base ética y jurídica de toda la labor de la ONU en materia de derechos humanos, disponible en: http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/_ciddh.htm (fecha de consulta: 15 de abril de 2013).

un amplio conjunto de derechos, aparentemente, sin distinción de género; sin embargo, se advirtió por la comunidad internacional que esto no era suficiente para garantizar a las mujeres la protección específica sobre violaciones particulares a sus derechos humanos, por lo que se consideró necesario contar con otros instrumentos para protegerlos.

En consecuencia, el 18 de diciembre de 1979, la AGONU aprobó la Convención sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación a la Mujer (CEDAW),¹²⁹ que entró en vigor en 1981. La Convención establece un programa de acción para que los Estados partes garanticen poner fin a la discriminación por razón de sexo, obligándose a consagrar la igualdad de género en su legislación nacional, a derogar todas las disposiciones discriminatorias en sus leyes, y promulgar nuevas disposiciones para proteger contra la discriminación a la mujer. También establece la creación de tribunales e instituciones públicas para garantizar a las mujeres una protección eficaz contra la discriminación, y adoptar medidas para eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer practicada por personas, organizaciones y empresas.

En el preámbulo de la CEDAW se reconoce explícitamente que “las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones” y subraya que éstas “violán los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana”. Según el artículo 1, por discriminación se entiende “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo (...) en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”. La CEDAW, contempla, entre otros, temas como la modificación de los patrones sociales y culturales (artículo 5), la igualdad en la vida política y pública (artículo 8), la igualdad en la educación (artículo 10), en los derechos en materia de empleo y trabajo (artículo 11), en el acceso a la atención a la salud (artículo 12), y a la seguridad económica (artículo 13) y que encuentran relación con problemáticas que se presentan en la entidad.

¹²⁹ *Op. cit.* Supra nota 47.

Al ratificar la Convención, los Estados partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, obligándose a seguir una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y a tomar “todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre” (artículo 3). En el artículo 17 de la CEDAW se establece la creación de un Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, con el fin de examinar los progresos realizados en la aplicación de sus disposiciones. El Comité estudia informes de los Estados partes y formula propuestas y recomendaciones.

En 1985, se estableció el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), para apoyar las iniciativas, tanto de las organizaciones gubernamentales como de la sociedad civil, orientadas a mejorar la calidad de vida de las mujeres, es decir que contribuir a lograr que las mujeres tuvieran las mismas oportunidades que los hombres en el ejercicio pleno de sus derechos en términos económicos, culturales, sociales y políticos.¹³⁰ En julio de 2010, la AGONU sustituye el mandato de UNIFEM y crea ONU Mujeres, la entidad para la igualdad de género y el empoderamiento de la Mujer. Las principales funciones de ONU Mujeres son:¹³¹

- Dar apoyo a las entidades intergubernamentales como la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en la formulación de políticas y estándares y normas mundiales.
- Brindar asistencia a los Estados Miembros para implementar esos estándares, dando, cuando sea necesario, el apoyo técnico y financiero adecuado para

¹³⁰ *Cfr.* Centro de información de Naciones Unidas, “Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer”, disponible en: <http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/mexico/fond/unifem.htm> (fecha de consulta 15 de abril de 2013).

¹³¹ *Cfr.* Organización de las Naciones Unidas Mujeres, disponible en: <http://www.unwomen.org/es/about-us/about-un-women/> (fecha de consulta: 15 de abril de 2013).

ayudar a los países que lo soliciten, así como para establecer alianzas eficaces con la sociedad civil; y

- Hacer que el sistema de la ONU rinda cuentas de sus compromisos en materia de igualdad de género, incluyendo el monitoreo continuo de los progresos dentro del sistema.

En 1993, la Declaración y el Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, establecen como objetivo prioritario de la comunidad internacional la plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional. Asimismo, se planteó la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo, y se reconoció que los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales.¹³²

En el apartado referente a la igualdad de condición y los derechos humanos de la mujer, de la Declaración y el Programa de Acción de Viena, se insta a la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, como una prioridad para los gobiernos y se subraya la importancia de la integración y la plena participación de la mujer, como agente y beneficiaria, en el proceso de desarrollo. Asimismo, se planteó la eliminación de la violencia contra la mujer en la vida pública y privada, las formas de acoso sexual, la explotación y la trata de mujeres, la eliminación de los prejuicios sexistas en la administración de la justicia y a erradicar cualquier conflicto entre los derechos de la mujer y las consecuencias perjudiciales de ciertas prácticas tradicionales o costumbres, de prejuicios culturales y del extremismo religioso.

A pesar de todos estos esfuerzos, la igualdad de género no ha sido alcanzada, por lo que ésta se introduce en la Declaración del Milenio como punto toral para la agenda de desarrollo al 2015. Así, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM 3)

¹³² *Cfr. Op. cit.* Supra nota 22 (Parte I). Capítulo III.

se introduce la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer como una prioridad para la agenda mundial, sin embargo, en la actualidad las metas e indicadores respecto del ODM 3 muestran los siguientes aspectos:¹³³

- Para las adolescentes de algunas regiones, hacer realidad el derecho a la educación sigue siendo una meta difícil de alcanzar.
- La pobreza es un importante obstáculo para la educación, especialmente entre las niñas de mayor edad.
- En todas las regiones en vías de desarrollo, salvo en los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), hay más hombres que mujeres en empleos remunerados.
- A las mujeres se les suele relegar a las formas de empleo más vulnerables. Gran cantidad de mujeres trabajan en empleos informales, con la consiguiente falta de prestaciones y seguridad laboral
- Los puestos en los niveles más altos siguen obteniéndolos los hombres, la diferencia es abrumadora.
- Las mujeres acceden lentamente al poder político, pero por lo general gracias a cuotas y otras medidas de carácter afirmativo.

¹³³ Organización de las Naciones Unidas “Objetivo 3: promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer”, disponible en: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/gender.shtml> (fecha de consulta: 18 de agosto de 2013).

En 2012, el Comité CEDAW emitió una serie de observaciones finales al Estado mexicano, entre las que destacan para efectos de análisis del presente capítulo:

Recuadro. 8
Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer¹³⁴
Resumen observaciones finales a México

- Cumplir sus obligaciones de diligencia debida para prevenir la violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica, las desapariciones forzosas, las torturas y los asesinatos, en particular el feminicidio;
- Adoptar todas las medidas necesarias para establecer un sistema estándar para la reunión periódica de datos estadísticos sobre la violencia contra la mujer, desglosados según el tipo de violencia y las circunstancias en que se cometió el acto de violencia, que incluya información sobre los autores y las víctimas de estos actos y la relación entre ellos;
- Dar prioridad a la plena aplicación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, ejecutando el Programa Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y activando el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, con la participación de los 32 estados federales;
- Revisar el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres para hacer frente a la violencia contra las mujeres con miras a mejorar la coordinación y fortalecer su capacidad en los planos federal, estatal y municipal;
- Acelerar la aplicación de las órdenes de protección en el plano estatal, garantizar que las autoridades pertinentes sean conscientes de la importancia de emitir órdenes de protección para las mujeres que se enfrentan a riesgos;
- Abordar urgentemente los obstáculos que limitan la activación del Mecanismo de Alerta de Género;

¹³⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, México, CEDAW/C/MEX/CO/7-8*, 7 de agosto de 2012.

- Adoptar medidas para fomentar la denuncia de los casos de violencia contra la mujer, y garantizar que existan procedimientos adecuados y armonizados para investigar, enjuiciar y sancionar a los autores de actos de violencia contra la mujer;
- Garantizar el acceso de las mujeres a la justicia, mejorando la capacidad de los centros de justicia para las mujeres.

En **materia laboral** se recomienda que el Estado mexicano:

- Adopte medidas para garantizar la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en el mercado laboral, inclusive recurriendo a medidas especiales de carácter temporal, con objetivos que hayan de alcanzarse en un plazo prefijado, y efectivos para supervisar y sancionar las prácticas discriminatorias contra la mujer en el ámbito del empleo, como ocurre en la industria maquiladora;
- Garantice la implementación efectiva del protocolo para la intervención en casos de hostigamiento sexual en la administración pública y adopte medidas semejantes para prevenir ese delito en el sector privado;
- Adopte medidas que permitan mejorar la situación de la mujer en el sector no estructurado, supervisar sus efectos y asegurar la continuación del programa Seguro Popular, orientado a la prestación de servicios de salud a ese grupo de mujeres;
- Revise el marco jurídico de protección social para formular una política integral que asegure a las trabajadoras domésticas acceso en pie de igualdad a una remuneración y tratamiento iguales por trabajo de igual valor, prestaciones, seguridad social y condiciones de trabajo seguras;
- Ratifique el Convenio núm. 156 de la OIT sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, y el Convenio núm. 189 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos.

3.2.2.2 Marco jurídico regional

En el ámbito regional, la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), de la Organización de los Estados Americanos (OEA) establecida en 1928, fue el primer órgano intergubernamental creado para asegurar el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres. Está constituida por 34 Delegadas, una por cada Estado Miembro de la OEA y se ha convertido en el principal foro de debate y de formulación de políticas sobre los derechos de las mujeres y la igualdad de género en la región, su misión es incidir en la política pública a partir de un enfoque de derechos para lograr la ciudadanía plena de las mujeres y la eliminación de la discriminación y la violencia de género.¹³⁵

Los Estados partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), se comprometen, conforme al artículo 1, a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por ningún motivo, incluyendo por razones de sexo. Este compromiso está reconocido también en el Protocolo Adicional a la CADH en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”.

En junio de 1994, la Asamblea General de la OEA dio a conocer la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer, llamada también Convención de Belém Do Pará.¹³⁶ No existe ni en el sistema universal (ONU), ni en los otros sistemas regionales de derechos humanos (África y Europa), una Convención que trate este tema de manera directa y tan completa.¹³⁷ Es además el tratado con mayor número de ratificaciones por el sistema interamericano (32

¹³⁵ Cfr. Organización de los Estados Americanos, “Comisión Interamericana de Mujeres”, disponible en: <http://www.oas.org/es/cim/nosotros.asp> (fecha de consulta: 16 de abril de 2013).

¹³⁶ Organización de los Estados Americanos, *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer*, adoptada en Belém Do Pará, Brasil, 9 de junio de 1994.

¹³⁷ Chiarotti Boero, Susana, “Violencia contra las mujeres, tratados internacionales y el compromiso municipal”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2009, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/inst/evacad/Eventos/2012/0302/doc/20120824-6.pdf> (fecha de consulta: 15 de abril de 2013).

ratificaciones y adhesiones; la ratificación del Estado mexicano se dio el 12 de noviembre de 1998).

La Convención de Belém Do Pará reconoce en los siguientes términos la violencia contra la mujer:

- Es una violación a los derechos humanos y las libertades fundamentales;
- Limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades;
- Es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y varones.

La Convención Belém Do Pará define específicamente la violencia contra la mujer como: “toda acción o conducta basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” (artículo 1). Esta definición incluye tanto las acciones como las conductas violentas, importante especialmente en la región, donde no se entendía como violencia una agresión, si no había una conducta, es decir, una serie reiterada de actos, permanente violenta. Eso dejaba sin sancionar hechos graves que ocurrían una sola vez y que fueron el prolegómeno de muchas muertes de mujeres.¹³⁸

Para la Convención Belém Do Pará, las formas de violencia contempladas son la física, sexual y/o psicológica; en tanto que de conformidad con lo señalado en el artículo 2, los ámbitos donde puede tener lugar son tres: la familia o unidad doméstica, la comunidad o bien la que sea perpetrada por el Estado. La violencia contra la mujer comprende además, entre otras manifestaciones: violación, maltrato, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo.

¹³⁸ *Ídem.*

En este instrumento se reconoce el derecho de toda mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.¹³⁹ En este sentido, las obligaciones que recaen en los Estados son bastante amplias pues además de las reformas legales necesarias, se prevé la capacitación a los y las agentes del Estado, campañas masivas, acceso a la justicia, reparación a las mujeres que sufran violencia.¹⁴⁰ Además, los Estados partes deben adoptar medidas específicas para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres y estereotipos que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer, a través del diseño de programas de educación formales y no formales, con el objetivo de contrarrestar prejuicios y costumbres.¹⁴¹

Si bien la Convención CEDAW fue un primer logro en cuanto a sustraer del ámbito privado al público, el tema de todas las formas de discriminación contra la mujer; la Convención Belém Do Pará materializa por primera vez el tema de violencia contra la mujer en un instrumento internacional, introduciéndolo en el debate y en el tratamiento de los derechos humanos.¹⁴²

3.3.3 Marco jurídico nacional y local

En el orden jurídico nacional la CPEUM, en su artículo 1 prohíbe la discriminación, toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, que tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.¹⁴³

¹³⁹ *Op. cit.* Supra nota 136. Artículo 6, b).

¹⁴⁰ *Ibidem.* Artículo 8, c)

¹⁴¹ *Ibidem.* Artículo 6, b)

¹⁴² Medina, Quiroga, Cecilia, *Violencia contra la Mujer y Derecho Humanos. El sistema internacional*, Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, N° 2, junio 1995. Págs. 53-62.

¹⁴³ *Op. cit.* Supra nota 9. Artículo 1.

El marco normativo para las mujeres se concentra en: la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres,¹⁴⁴ Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia¹⁴⁵ y la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres: Criterios para la prevención y atención y la Ley Federal del Trabajo.

Asimismo, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación promueve las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas, y compromete al Estado a adoptar las medidas necesarias para que toda persona goce, sin discriminación alguna, de todos los derechos y libertades consagrados en la CPEUM.¹⁴⁶

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, tiene por objeto regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres. También, dispone que la igualdad entre mujeres y hombres implica la eliminación de todas las formas de discriminación en cualquier ámbito de la vida. Este instrumento, en su artículo 17, establece que la política que realice el Ejecutivo Federal deberá fomentar la igualdad entre mujeres y hombres y asegurarse que la planeación presupuestal incorpore la perspectiva de género, apoye la transversalidad y prevea el cumplimiento de los programas, proyectos y acciones para la igualdad entre mujeres y hombres. Asimismo, indica que se debe fomentar la participación y representación política equilibrada entre mujeres y hombres; promover la igualdad de acceso y el pleno disfrute de los derechos sociales para las mujeres y los hombres, la igualdad entre mujeres y hombres en la vida civil, y la eliminación de estereotipos establecidos en función del sexo.

¹⁴⁴ Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 6 de marzo de 2012.

¹⁴⁵ Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 28 de enero de 2011.

¹⁴⁶ Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 27 de noviembre de 2007, 11 de junio de 2003. Artículo 2.

Por otro lado, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia establece la coordinación entre los tres ámbitos de gobierno para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia. Retoma de los instrumentos internacionales el concepto de violencia contra las mujeres como cualquier acción u omisión, basada en el género, que cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público.

La Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005 violencia familiar, sexual y contra las mujeres: criterios para la prevención y atención, establece los criterios a observar en la detección, prevención, atención médica y la orientación que se proporciona a las y los usuarios de los servicios de salud en general y en particular a quienes se encuentren involucrados en situaciones de violencia familiar o sexual, así como en la notificación de los casos.¹⁴⁷ La referida Norma Oficial, en el artículo 4.26 señala que por violencia contra las mujeres, se entiende cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público:

- a) que tenga lugar al interior de la familia o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea o no que el agresor comparta el mismo domicilio que la mujer;
- b) que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona.

Como es posible apreciar, de acuerdo con la Norma Oficial, la violencia se puede presentar en el interior de la familia o en cualquier otra relación interpersonal, sin importar que el agresor no habite en el mismo domicilio que la víctima. No obstante, no se menciona expresamente la violencia perpetrada por agentes estatales,

¹⁴⁷ Cfr. NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención. *Diario Oficial de la Federación*, publicada el 16 de abril de 2009.

y que es contemplada en los estándares internacionales como en el artículo 2 de la Convención de Belém Do Pará; la Norma Oficial, dispone que la violencia puede tener lugar en la comunidad y ser perpetrada por cualquier persona, por lo que se puede colegir que se incluye a los agentes estatales.

En el ámbito local, la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza en su artículo 1 prohíbe la discriminación motivada, entre otras causas, por razón de género y reconoce a través del artículo 173 la igualdad de derechos del hombre y de la mujer en todos los ámbitos de la vida cultural, social, jurídica, política y económica.¹⁴⁸

Por otra parte, el artículo 1 de la Ley para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila de Zaragoza,¹⁴⁹ señala que se debe de promover y garantizar el derecho a la igualdad sustantiva de oportunidades y trato de las personas. Además, tiene por objeto, prevenir toda forma de discriminación en contra de cualquier persona motivada por razones de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, económica o de salud, estado de gravidez, lengua, religión, expresión de las ideas u opiniones, preferencias sexuales, estado civil, filiación e identidad política, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que represente obstáculo para su desarrollo pleno e integral.

Esta misma ley, menciona en el artículo 3, que por “(...) grupos vulnerables se entienden los integrados por: niños, adultos mayores, indígenas, mujeres, personas con discapacidad, en pobreza extrema, sin empleo, presidiarios y expresidiarios, y en general cualquier sector de la población que directa o indirectamente se enfrente a tratos o acciones discriminatorias”.¹⁵⁰

¹⁴⁸ *Op. cit.* Supra nota 11. Artículos 1 y 173.

¹⁴⁹ Ley para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila de Zaragoza, *Periódico Oficial*, publicada el 24 de agosto de 2007. Artículo 2.

¹⁵⁰ El término “grupos en situación de vulnerabilidad” hubiera sido más adecuado, en virtud de que al señalar que se encuentran en un estado permite advertir que la situación de vulnerabilidad no es un estado permanente.

La Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Coahuila de Zaragoza tiene por objeto la prevención, atención, asistencia, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres (de cualquier edad) en el ámbito público y privado. Dispone en el artículo 6, que violencia contra la mujer es todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.¹⁵¹

Por otra parte, señala que se entenderá que la violencia contra la mujer abarca los siguientes actos, aunque sin limitarse a ellos:

- La violencia física, sexual, económica, patrimonial y psicológica que se produzca en la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violación por el marido y cualquier práctica tradicional nociva para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación.
- La violencia física, sexual, económica, patrimonial y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada.
- La violencia física, sexual, económica, patrimonial y psicológica dondequiera que ocurra.

Por último, la Ley de Asistencia Social y Protección de Derechos del Estado de Coahuila de Zaragoza,¹⁵² en el artículo 6, contenido en el capítulo III, referente a las

¹⁵¹ Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Coahuila de Zaragoza, *Periódico Oficial*, 11 de julio de 2008. Artículo 1.

¹⁵² *Ídem*.

personas sujetas de asistencia social, tienen derecho a la asistencia social las personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad y sus familias, preferentemente, las mujeres:

- En estado de gestación o lactancia, carentes de recursos económicos, y sus hijos en edad de infancia temprana;
- En situación de maltrato o abandono, o
- En situación de explotación, incluyendo la sexual.

Nuevamente, hay que recordar que no resulta adecuado considerar a todas las mujeres en situación de vulnerabilidad. Por otra, un enfoque asistencial no refleja un enfoque de derechos humanos ni retoma adecuadamente las obligaciones del Estado, por lo que resulta necesaria la reforma de estas leyes y la generación de políticas públicas con perspectiva de género y de derechos humanos, dirigidas a contravenir la discriminación y la violencia de género.

3.3.4 Políticas públicas y programas.

En el Estado de Coahuila de Zaragoza, el Ejecutivo ha implementado una serie de programas tendientes a buscar la igualdad entre los hombres y las mujeres. En este sentido el **Programa Igualdad de Género**¹⁵³ a cargo de la Secretaría de las Mujeres, retoma las obligaciones estatales contempladas en los instrumentos internacionales, e incluye entre sus principales objetivos:

- Fortalecer la incorporación de la perspectiva de género en la gestión pública estatal, en el marco de las disposiciones nacionales y locales, así como las internacionales ratificadas por nuestro país, en materia de derechos de las mujeres.

¹⁵³ Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, 2012-2017 (Saltillo, Coahuila, septiembre 2012).

- Ampliar la atención a las necesidades de las mujeres en el campo de la salud, particularmente al cáncer cérvico uterino y mamario, obesidad y las enfermedades que de ella se derivan, así como las referidas a los derechos sexuales y reproductivos, la maternidad y enfermedades más frecuentes.
- Ampliar el ingreso y conclusión en el ámbito educativo de la población femenina, así como el acceso a la información, capacitación y tecnología para reducir las brechas de género.
- Promover y ampliar alternativas ocupacionales para las mujeres coahuilenses promoviendo y facilitando su acceso a las oportunidades de empleo y participación económica, promoviendo su desarrollo integral.
- Disminuir los niveles de violencia y avanzar en la eliminación de toda forma de discriminación contra las mujeres.
- Consolidar una cultura de igualdad de género, combatiendo la presencia de estereotipos que contribuyen a la persistencia de la discriminación contra las mujeres.

El **programa de Empleo y Justicia Laboral**¹⁵⁴ a cargo de la Secretaría del Trabajo, establece los siguientes objetivos:

- Impulsar la igualdad de oportunidades, de acceso y de permanencia en el ámbito laboral entre los grupos de difícil colocación, principalmente personas adultas mayores, jóvenes, mujeres jefas de familia, personas con discapacidad, personas que viven con VIH-SIDA y jornaleros agrícolas.
- Diseñar e instrumentar políticas y acciones para el acceso y permanencia en un trabajo digno que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres, así como la inclusión de las personas de difícil colocación, principalmente personas adultas mayores, jóvenes, mujeres jefas de familia, personas con discapacidad, personas que viven con VIH-SIDA y jornaleros agrícolas.

¹⁵⁴ Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, *Programa de Justicia Laboral 2011-2017* (Saltillo, Coahuila, septiembre 2012).

- Fomentar una política laboral para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Como se aprecia, uno de los objetivos que establece el **Programa de Empleo y Justicia Laboral**, es el fomentar una política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres a efecto de cumplir con los estándares internacionales en la materia, pero además, mediante acciones afirmativas como impulsar la igualdad de oportunidades de acceso y de permanencia en el ámbito laboral y sobre todo a un trabajo digno, principalmente a grupos que en el programa se han denominado de “difícil colocación”.

Por último, el **Programa de Desarrollo Social**¹⁵⁵ implementado por Secretaría de Desarrollo Social, busca:

- Promover el uso de los servicios de salud, especialmente de las mujeres, niñas y niños de las familias en pobreza.
- Promover la construcción de indicadores desagregados por sexo que permitan precisar el impacto específico y diferencial que generen las políticas públicas en mujeres y hombres.
- Impulsar el empoderamiento de las mujeres, su participación y representación en la toma de decisiones.

Un aspecto importante es que en las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia no cuentan con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género, por lo que se sugiere la evaluación de las acciones que están siendo llevadas a cabo para diseñar una estrategia de abordaje que contemple de forma integral la participación activa de las mujeres en la prevención del delito conforme lo establece la Ley del sistema de seguridad nacional.

¹⁵⁵ Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, *Programa de Desarrollo Social 2011-2017* (Saltillo, Coahuila, septiembre 2012).

En el marco de lo que se ha señalado, es necesario identificar que los presupuestos públicos con perspectiva de género son una herramienta específica dirigida a reconocer las desigualdades y remediarlas a través de la asignación de recursos públicos. Las diferencias específicas de las mujeres y los hombres no son reconocidas, bajo el supuesto de que las políticas públicas y los programas son aplicables para toda la población, de ahí que sean vistos como neutrales al género, aun cuando los impactos de las políticas económicas y sociales no lo son.

En el proceso de audiencias públicas, las OSC indicaron que ciertos componentes clave del enfoque de derechos humanos deben permear la elaboración de las políticas públicas en la entidad, es decir: la participación e inclusión, y en segundo término, transparencia y rendición de cuentas.

Con relación a este último aspecto, se enfatizó la necesidad de generar información para evaluar la asignación y ejercicio de los recursos etiquetados con enfoque de género. De manera general, se debe puntualizar que una herramienta de gestión pública como es el Programa de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, se considera la perspectiva de género y la no discriminación como ejes transversales. Al igual que es preciso la puntualización de las violaciones de derechos humanos de las mujeres en un capítulo, se debe, a su vez, establecer un paquete de acciones afirmativas que permitan reducir las brechas entre mujeres y hombres y establecer un mecanismo claro de evaluación y/o modificación de las acciones que han enfrentado algún grado de incumplimiento, justamente en este aspecto abona también la colaboración mano a mano con las OSC.

El Programa de Derechos Humanos del Estado de Coahuila aspira a tener un impacto presupuestal que garantice que las dependencias públicas incorporen el enfoque de género.

3.3.5 Conclusiones.

Tras un análisis del marco jurídico universal, regional, nacional y estatal sobre los derechos de las mujeres y la identificación de las principales problemáticas a través de las audiencias públicas participativas, se evidenció que no existe un cabal cumplimiento de las obligaciones de respetar, proteger, promover y garantizar, bajo los principios de igualdad y no discriminación, los derechos de las mujeres.

Para ello, se requeriría establecer un nuevo pacto social que coloque en el centro del interés del Estado y de sus políticas públicas a las personas titulares de esos derechos, es decir las mujeres, que históricamente han sufrido violencia y discriminación. Este nuevo pacto social al que se hace alusión, parte de concepto de ciudadanía plena: *“Todos los derechos para todas”* y constituye una gran oportunidad para plantear mecanismos innovadores de protección y garantía a los derechos humanos de todas las personas bajo la jurisdicción del Estado de Coahuila.

Sin duda las problemáticas descritas a lo largo de este capítulo, muestran como las mujeres solo tendrán igualdad de acceso a la justicia, y la violencia contra la mujer solo será eliminada, cuando se construya una mentalidad fuera de las estructuras patriarcales que las conciba como iguales en derechos, ésta es la causa estructural de la violencia contra las mujeres.

Como elementos clave para prevenir, sancionar y erradicar la discriminación y la violencia contra la mujer, resulta necesario:

- Erradicar conceptos y valoraciones discriminatorios en las leyes;
- Formar a los operadores del sistema de justicia en el respeto de los derechos humanos de las mujeres y la observancia de la perspectiva de género;
- Incluir la perspectiva de género en la formación curricular desde la formación inicial de los niños y las niñas así como fomentar la creación de políticas públicas libres de estereotipos de género.

Otro obstáculo relevante, que se retoma de las Observaciones Finales del Comité CEDAW a México, es la inexistencia o falta de veracidad de sistemas de información para recopilar datos estadísticas sobre incidentes y casos de violencia contra las mujeres, indispensables para analizar posibles causas y tendencias y evaluar la respuesta del sistema de justicia ante actos de violencia contra las mujeres. El Estado de Coahuila requiere una base de datos estandarizados, que permita identificar cuantitativa y cualitativamente el grado de disfrute del derecho a una vida libre de violencia de las mujeres.

Es importante fortalecer y promover programas de capacitación para funcionarios/as públicos, judiciales y policiales, pues el impacto de estos programas no ha podido reflejarse o evaluarse. Se apunta la necesidad de que dichos programas vayan acompañados de cambios organizativos, presupuestarios, mecanismos de monitoreo y evaluación que garanticen su implementación. Lo anterior, con la intención de que los programas de capacitación resulten en institucionalización y que generen cambios sustanciales de las prácticas discriminatorias. Se propone, además, el establecimiento de un régimen de responsabilidad para sancionar a los/as servidores públicos que estén implicados o contribuyan a través de la acción u omisión a la violación de los derechos de las mujeres. Es preciso fortalecer políticas y campañas de prevención de todas las formas de violencia contra las mujeres, en particular aquellas perpetradas con la aquiescencia de autoridades estatales contra las mujeres durante el proceso judicial o administrativo y las agresiones cometidas por particulares en los distintos ámbitos: familiar, laboral, etc.

Las políticas de prevención de la Secretaría de la Mujer de Coahuila se han centrado exclusivamente en campañas de sensibilización y difusión de información sobre el problema de la violencia contra las mujeres y el problema de la discriminación contra las mujeres como acciones aisladas. Sin embargo, es preciso contar con un enfoque integral, que abarque al poder Ejecutivo, Legislativo y

Judicial. Las campañas y estrategias de comunicación de prevención deben abordar factores de riesgo y detonantes de la violencia en distintos ámbitos.

La gran mayoría de las organizaciones de la sociedad civil, destacaron el valor de educar a la población en general en derechos humanos, en particular sobre los derechos de las mujeres, para sensibilizar y cambiar comportamientos desde una edad temprana. Para ello, el Estado de Coahuila de Zaragoza debe lograr la adecuada implementación de la reforma en materia de derechos humanos de 2011, donde se contempla que la EDH debe ser retomada por las instituciones educativas.

Parte primordial de las estrategias de intervención, es que las OSC impulsen el tema de género en las instituciones. Un gran número de organizaciones han trabajado varios años denunciando la violencia, discriminación y desigualdad, proponiendo reformas y acciones, apoyando con proyectos y defendiendo los derechos de las mujeres y de los hombres de Coahuila. De tal manera, que se propone la creación de un Observatorio ciudadano de Violencia Social y Género integrado por OSC, como una herramienta que tenga repercusiones institucionales y facilite el acceso y procuración de justicia para las mujeres.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Esta iniciativa se presentó por la asociación civil “Pro mujer Lagunera A.C” durante las audiencias públicas el 8 de mayo, en la sede de Torreón, Coahuila.

3.3.6 Plan Operativo

Estrategia 1: Exigibilidad, justiciabilidad de los derechos humanos

Líneas de acción

1.1 Establecer un comité de implementación y seguimiento de las recomendaciones, a nivel estatal, que se dirigieron al Estado mexicano por el comité de la CEDAW.

Autoridad responsable: Secretaría de las Mujeres

Corresponsables:

- Procuraduría General de Justicia del Estado
- Secretaría de Desarrollo Social
- Procuraduría de la Familia y Protección de Derechos
- Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila
- Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo

Plazo: Mediano plazo

1.2 Realizar un estudio de la normatividad y de las políticas públicas locales a efecto de armonizar su contenido con los estándares internacionales en materia de violencia y discriminación en contra de las mujeres.

Autoridad Responsable: Consejería Jurídica

Corresponsables:

- Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo
- Secretaría de las Mujeres
- Secretaría de Gobierno

Plazo: Largo plazo

1.3 Establecer un órgano de control encargado del monitoreo del programa integral de atención a las mujeres víctimas de la violencia.

Autoridad Responsable: Procuraduría General de Justicia del Estado

Corresponsables:

- Secretaría de las Mujeres
- Comisión Estatal de Seguridad
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Educación
- Secretaría de Gobierno
- Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila

Plazo: Mediano plazo

Estrategia 2. Participación de la sociedad civil

Líneas de acción

2.1 Crear un observatorio ciudadano de género con amplia participación de la sociedad civil, que se vincule a observatorios de carácter similar a nivel federal.

Autoridad Responsable: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila

Corresponsables:

- Secretaría de las Mujeres
- DIF

Plazo: Mediano plazo

Estrategia 3. Promoción de una Cultura de Derechos Humanos

Líneas de acción

3.1 Diseñar e implementar campañas de difusión de los derechos de las mujeres que contengan: i) énfasis particular en los temas laborales y de violencia; ii) informen

sobre las autoridades responsables y mecanismos de exigibilidad; iii) se realice a través de diversos medios de comunicación masiva.

Autoridad Responsable: Secretaría de las Mujeres

Corresponsables:

- Comunicación Social
- Secretaría del Trabajo
- Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila

Plazo: Corto plazo

3.2 Proveer de capacitaciones focalizadas a servidores públicos, estatales y municipales, en perspectiva de género y derechos de las mujeres. Dichas capacitaciones deberán contar con: i) al menos un componente de evaluación a corto, mediano y largo plazo; ii) deben relacionarse con las responsabilidades de los servidores públicos y sus áreas de trabajo; iii) su aprobación deberá incluirse en un esquema de incentivos laborales (ascenso, aumentos, etc.).

Autoridad Responsable: Secretaría de las Mujeres

Corresponsables:

- Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila
- Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo

Plazo: Corto plazo

3.3 Diseñar e implementar talleres de sensibilización dirigidos la población en general sobre la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres, con énfasis en discriminación laboral y derecho a una vida libre de violencia.

Autoridad Responsable: Secretaría de las Mujeres

Corresponsables:

- Procuraduría General de Justicia del Estado
- Procuraduría de la Familia y Protección de Derechos
- Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila
- Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo
- Secretaría del Trabajo

Plazo: Corto plazo

Estrategia 4. Presupuesto

Líneas de acción

4.1 Etiquetar presupuesto para un programa gratuito que provea cursos de capacitación para el empleo, artes u oficios, en el que se consideren las condiciones particulares de las mujeres.

Autoridad responsable: Secretaría de Finanzas

Corresponsable:

- Secretaría del Trabajo

Plazo: Corto plazo

4.2 Etiquetar presupuesto para la realización de campañas de difusión enfocadas a los mecanismos de denuncia sobre casos de discriminación laboral, hostigamiento sexual, acoso y cualquier otra forma de discriminación laboral.

Autoridad Responsable: Secretaría del Trabajo

Corresponsables:

- Secretaría de las Mujeres
- Secretaría de Economía
- Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila

Plazo: Corto plazo

Estrategia 5. Perspectiva de Género, Igualdad y Discriminación

Líneas de acción

5.1 Incluir la perspectiva de género en los programas estatales, para la formación curricular de los niños y las niñas en educación básica y crear una campaña de difusión sobre los derechos de las mujeres, en las escuelas, enfocada en población infantil.

Autoridad Responsable: Secretaría de Educación

Corresponsables:

- Secretaría de las Mujeres
- Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila
- Comunicación Social

Plazo: Largo plazo

3.4 Personas mineras

3.4.1 Antecedentes

Si bien la actividad económica en el Estado de Coahuila de Zaragoza se ha enfocado a la actividad industrial, la actividad minera es un tema de gran impacto para algunas zonas dentro de la entidad, tanto a nivel económico como a nivel social. De acuerdo con los datos presentados en el Diagnóstico del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017, en el sector de la minería, Coahuila es el principal productor de carbón, coque, celestita, dolomita y sulfato de sodio, y posee 95% de las reservas nacionales de carbón.¹⁵⁷ Solo en la extracción del carbón hasta el 2011 la actividad generó 12,938.00¹⁵⁸ empleos y un valor de producción anual de \$7,029,579,800.00.¹⁵⁹ Sin embargo, existen sectores dentro de la actividad minera, en particular los relacionados con los pequeños y medianos productores de carbón, en los que la explotación se realiza con métodos rudimentarios e inseguros y sin criterios de sustentabilidad.

Dichas condiciones plantean serios desafíos en el cumplimiento de las obligaciones estatales de protección, respeto, promoción y garantía de los derechos humanos de las personas mineras en la entidad. Cabe mencionar que, a pesar de lo extendido de la actividad en ciertas zonas,¹⁶⁰ esta problemática era prácticamente invisible hasta antes de los eventos de Pasta de Conchos.

La invisibilidad de la situación de las personas mineras se combina y potencia con la perspectiva, por parte de las dependencias del gobierno estatal, que considera

¹⁵⁷ *Op. cit.* Supra nota 42. Pág. 46.

¹⁵⁸ Secretaría de Economía, *Anuario Estadístico de la Minería Mexicana Ampliada 2011*, México, 2012. Pág. 26.

¹⁵⁹ *Ibidem.* Pág. 40.

¹⁶⁰ La región carbonífera del Estado de Coahuila se integra con los municipios de Juárez, Múzquiz, Progreso, Sabinas y San Juan Sabinas (Nueva Rosita) y cuenta con una extensión territorial de 16,040.1 km² y una población de 174,402 habitantes, de acuerdo con cifras del Censo de Población del INEGI 2010.

el tema ajeno a su competencia. Sin embargo, existe una necesidad creciente y la voluntad por parte de las autoridades estatales de evidenciar el problema, y trabajar para generar rutas de acción alternativas para no dejar sin atención vulneraciones graves a los derechos humanos de la población de Coahuila de Zaragoza.

En el marco de las audiencias públicas, se pudieron identificar elementos fundamentales para el mapeo que guardan los derechos humanos de las personas mineras en el Estado, y que se pueden agrupar en cuatro grandes rubros:

- Falta de competencia - Falta de control y supervisión por parte de la Federación
- Necesidad de una visión integral de los derechos humanos laborales de los trabajadores mineros y los derechos de los patrones
- Problemas para el pequeño y mediano productor
- Problemas para el trabajador

Un problema fundamental identificado surge del análisis de la normativa que rige la actividad minera en el país; ya que al ser materia de carácter federal, no es competencia directa de los Estados. Situación que limita y compromete la capacidad de acción directa por parte del gobierno de la entidad. En consecuencia, los problemas relacionados con la garantía de condiciones adecuadas de trabajo son competencia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), dicha dependencia a nivel federal se encarga de monitorear e inspeccionar los centros de trabajo a efecto de verificar las condiciones en que las personas laboran. Sin embargo, en el Estado de Coahuila, dichas visitas no se realizan y, algunas veces debido a prácticas corruptas, cuando se realizan los inspectores informan a los empleadores a efecto de que se cierren los centros de trabajo o se generen simulaciones tendientes a evitar la sanción por parte de la autoridad. Aunado al hecho de que muchas veces las visitas realizadas no se ajustan a los requisitos de periodicidad necesarios para garantizar condiciones dignas de trabajo.

Por otro lado, la Secretaría de Economía Federal también tiene competencia, a través de la Coordinación General de Minería, la cual se encarga de integrar los registros necesarios para la ubicación puntual y actual de los centros de extracción minera que operan en el país.¹⁶¹ A pesar de ello, el gobierno federal tiene el problema fundamental de no saber con exactitud cuántas minas operan en la entidad debido a que las concesiones de explotación son otorgadas para espacios geográficos determinados, que en muchos casos abarcan amplios territorios, e incluso dichas concesiones pueden ser arrendadas. Esta situación se ve agravada por la existencia de minas irregulares que, sin control o supervisión de ninguna clase, desarrollan actividades mineras. Lo que trae como consecuencia que las personas que allí laboran, se vean expuestas a mayores situaciones de riesgo durante el desempeño de su trabajo y pésimas condiciones de seguridad personal.

Por otro lado, la actividad minera y sus distintas problemáticas deben ser analizadas y atendidas desde una visión integral, no abordadas únicamente desde las necesidades inmediatas de los trabajadores mineros. Respecto a las empresas concesionarias de las minas, se debe trabajar con ellas la integración del enfoque de derechos humanos y programas tendientes a incrementar conocimientos sobre sus obligaciones respecto de sus trabajadores, dado que se encuentran vinculados por una relación de correspondencia, que implica que cualquier impacto en los derechos y obligaciones de uno, directamente afectan los derechos y ejercicios del otro. Se identificó a los medianos y pequeños empleadores, como carentes de la infraestructura y el capital suficiente para operar en condiciones ideales.

¹⁶¹ Véase. Ley Minera, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 26 de junio de 2006. Artículo 7. Señala que "(...) corresponde a la Secretaría de Economía llevar el Registro Público de Minería y la Cartografía Minera y realizar toda clase de levantamiento topográficos y geodésicos con el fin de mantener actualizada esta última"; asimismo dicha normativa, a través de su Capítulo Séptimo desarrolla el régimen de inspección y sanción, en caso de incumplimiento por parte de los titulares de concesiones mineras. Entre dichas obligaciones destaca la contenida en el artículo 27 fracción IV que señala que los concesionarios deben "sujetarse a las disposiciones generales y a las normas oficiales mexicanas aplicables a la industria minero-metalúrgica en materia de seguridad en las minas y de equilibrio ecológico y protección al ambiente".

A pesar de esta situación, existen actores que tienen incidencia directa en el problema y que no han sido considerados en el análisis del mismo. Un ejemplo es la Comisión Federal de Electricidad (CFE), consumidora del carbón extraído, debido a las exigencias en los pedidos que realiza a sus proveedores éstos incentivan el “coyotaje”, pues ante el riesgo de incumplir con las exigencias en calidad y cantidad recurren a proveedores ilegales que extraen el carbón en excavaciones irregulares.¹⁶² Es preciso que el Estado ponga atención al mapeo de actores clave en el problema del consumo, la seguridad e higiene de las personas mineras en la entidad.

Con relación a los pequeños y medianos productores,¹⁶³ los empleadores no cuentan con la capacidad económica suficiente para financiar proyectos de extracción que cumplan con todos los requerimientos técnicos exigidos por la normativa nacional e internacional existente en materia de seguridad e higiene en beneficio de los trabajadores. Resulta evidente para cualquier empleador que debe cumplir con la obligación de tener bajo su responsabilidad la preservación de la integridad física, mental y una remuneración adecuada para sus trabajadores. Sin embargo, en muchos casos existe una imposibilidad material de cumplir con la norma, por lo que no solo se trata de la exigencia del derecho sino la posibilidad real de dar cumplimiento por parte de los concesionarios o empleadores.

A su vez, es importante resaltar que cualquier política o acción que se establezca, debe tomar en cuenta la afectación directa que sufrirán las familias de las personas mineras y el flujo económico que genera esta actividad en la región; por ello,

¹⁶² Problemática que se exteriorizó durante la mesa de trabajo de Piedras Negras, no obstante, en 2011 la CFE y la Promotora para el Desarrollo de Coahuila (PRODEMI), formalizaron un convenio mediante el que se estableció que la CFE solo comprará carbón a empresas que cuenten con el dictamen de cumplimiento de la Norma Oficial Mexicana “NOM-032-STPS-2008, Seguridad para Minas de Carbón”. Véase. Cámara Minera de México, *Reporte de la Situación de la Minería Mexicana*, México, 2011. Pág. 25.

¹⁶³ De acuerdo con la Estratificación de Empresas establecida en la fracción III del artículo 3 de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y en el Acuerdo por el que se establece la estratificación de las micro, pequeñas y medianas empresas, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de junio de 2009, una Pequeña Empresa en el sector industrial cuenta con un número de trabajadores dentro del rango de 11 hasta 50 y un rango de monto de ventas anuales desde \$4.01 hasta \$100 (mdp); por su parte la Mediana Empresa en el sector industrial cuenta con un número de trabajadores dentro del rango de 51 hasta 250 y un rango de monto de ventas anuales desde \$100.01 hasta \$250 (mdp).

cualquier acción gubernamental debe contar con fórmulas que permitan alternativas reales de financiamiento, para que los pequeños y medianos productores puedan cumplir con las obligaciones que tienen para con los trabajadores mineros. Algunas alternativas pueden ser: la Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila (PRODEMI), el Fondo de Garantía de la pequeña y Mediana Minería (FOGAMICO), y no solo contemplar el cese automático de la actividad minera en la región.

La actividad minera es una de las profesiones más peligrosas del mundo, por lo que incluso en condiciones óptimas de trabajo la posibilidad de siniestro es alta. Los empleados en las minas sufren una serie de atropellos en sus derechos fundamentales que se derivan principalmente de las deplorables condiciones de seguridad e higiene en las que realizan la extracción del carbón. Esta situación se ve agravada por la falta de oportunidades y fuentes de empleo que puedan competir con la extracción del carbón.¹⁶⁴

En el tema de la seguridad social, el sector minero sigue la misma tendencia que el resto del Estado,¹⁶⁵ cerca de la mitad de la población económicamente activa no cuenta con servicios de seguridad social, sin embargo, la falta de un conteo fiable sobre el número de centros de extracción y por consiguiente el número de trabajadores, hace imposible aterrizar una cifra confiable que se acerque a la realidad. Por su parte los trabajadores que efectivamente cuentan seguridad social tienen entre sus principales preocupaciones: i) atención y reconocimiento de enfermedades derivadas de su actividad; ii) reconocimiento de pensiones por incapacidad o por accidente laboral y; iii) beneficios para sus familiares en caso de fallecimiento del trabajador.

¹⁶⁴ En regiones como Saltillo y Torreón se percibe que el trabajo en las minas es “la última opción”, mientras que en la región carbonífera Piedras Negras y Monclova se observa que la minería es un trabajo altamente rentable donde se pueden percibir ingresos muy por encima del salario mínimo.

¹⁶⁵ El 45% de la población económicamente activa carece de acceso a los servicios de seguridad social. *Cfr. Op. cit. Supra nota 42. Pág. 10.*

Los trabajadores mineros en muchos casos no tienen miedo de los accidentes, es algo con lo que aprenden a vivir, y la falta de condiciones de seguridad e higiene no son factores que los desmotiven a tomar los empleos en las minas. Son actividades que en algunas zonas, como en la región de Múzquiz, llevan mucho tiempo enraizadas en la comunidad, la vida de muchas familias, a lo largo de muchas generaciones, ha girado en torno a esta actividad, “son actividades que los abuelos realizaban, los hijos realizan y los nietos seguirán realizando, no importando los riesgos”.¹⁶⁶

Esta situación de estoicismo ante la realidad de las personas mineras, se ve agravada por las carencias económicas de las familias en la región, la falta de capacitación para poder desempeñarse en otras actividades pero, principalmente, debido a la falta de fuentes de empleo que puedan competir con la actividad minera.¹⁶⁷ Un ejemplo de esto son las minas irregulares, que no cumplen con las condiciones de seguridad exigidas por la norma, pero son las que pagan más a sus trabajadores, por lo que en caso de cierre “los primeros que van a oponerse son los trabajadores”.¹⁶⁸ Esto se explica desde el costo de las minas, mientras que la inversión en un “pocito”¹⁶⁹ (mina irregular) puede fluctuar entre \$300 y \$400 mil pesos (sin contar el costo de la concesión), un pozo con todas las características eleva su costo diez veces. Situación que puede llevar a que se generen más excavaciones irregulares. Lo mismo ocurre con la mina a destajo¹⁷⁰ y la mina de arrastre (tiro inclinado)¹⁷¹ que son la tendencia, sus costos de inversión son considerables.

¹⁶⁶ Testimonio recabado en las audiencias públicas, sede Piedras Negras, Coahuila de Zaragoza, el día 8 de mayo de 2013.

¹⁶⁷ En algunos casos los ingresos que los mineros pueden llegar a percibir son de tres a cuatro veces el salario mínimo en un “pocito”; en un pozo irregular los trabajadores llegan a ganar hasta dos mil pesos por semana.

¹⁶⁸ Mesa sobre derechos de las Personas Mineras y Sus Familias realizada en la ciudad de Piedras Negras, Coahuila de Zaragoza, el día 8 de mayo de 2013.

¹⁶⁹ Pequeñas explotaciones de carbón, a las que se accede por un tiro vertical con un diámetro de 1.5 metros y una profundidad que va de los 30 a los 100 metros. El sistema para transportar a los trabajadores, es a través de un tambo de 90 centímetros de diámetro por 1.20 de alto, sujeto a un malacate tensado con motores reutilizados de automóviles.

¹⁷⁰ En este tipo de minas las capas del suelo que se encuentran por encima del carbón son retiradas quedando éste al descubierto. Posteriormente, grandes excavadoras van extrayendo el carbón y metiéndolo en camiones. Este tipo de minería es la menos peligrosa y más eficiente, pero cuenta con el inconveniente de que al moverse enormes cantidades de tierra, se produce una importante modificación del medio.

Otro factor a considerar sobre el contexto local es el desconocimiento por parte de los mineros de sus derechos, no hay en el Estado programas tendientes a buscar que los mineros tengan un conocimiento pleno de sus derechos, “si los mineros no conocen sus derechos, nunca van a hacerlos valer”.¹⁷²

Se identificó que la falta de capacitación, de educación y las condiciones de desarrollo en general, generan un círculo vicioso que favorece la vulnerabilidad de las personas de la región carbonífera, haciendo que éstas consideren y acepten trabajos que no garantizan la dignidad humana de quienes los realizan. Un problema que actualmente no está del todo documentado por las autoridades estatales o los inspectores federales es el reclutamiento de menores de edad y niños en labores explotación minera a efecto de llevar un sustento a sus familias. En el caso de las grandes empresas se presenta un problema muy serio de evasión de responsabilidades, los patrones dividen a los trabajadores en dos grupos, los sindicalizados y los que prestan sus servicios a través de terceros.

Asimismo, en algunas zonas de la región carbonífera existe un problema de acceso a la justicia, pues las distancias que deben recorrer los trabajadores para acceder a las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje son vastas,¹⁷³ y en muchos de los casos no se cuenta con los recursos económicos para contratar los servicios de un abogado, ni trasladarse de un lugar a otro. En este sentido, existe un nicho de oportunidad importante para el Estado, que a través de sus Juntas Locales puede recibir y enviar las demandas a las Juntas Federales, a efecto de facilitar el acceso a los tribunales competentes.

¹⁷¹ Tipo de mina subterránea, a la que se accede mediante la excavación de un pozo con inclinación a efecto de llegar al nivel del nacimiento.

¹⁷² Mesa sobre derechos las Personas Mineras y sus Familias realizada en la ciudad de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, el día 6 de mayo de 2013.

¹⁷³ Por ejemplo con el cierre de la Junta Federal ubicada en la ciudad de Sabinas. Situación que obliga a los trabajadores a viajar hasta la ciudad de Saltillo para acceder al órgano jurisdiccional.

En este mismo sentido, existe una dificultad intrínseca en la figura de declaración de ausencia propia de la normativa civil vigente,¹⁷⁴ que dificulta a los familiares de los trabajadores mineros desaparecidos en siniestros, reclamar los derechos laborales en los plazos establecidos por la norma.

3.4.2 Referencias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos

3.4.2.1 Marco jurídico universal

A nivel internacional son diversos instrumentos jurídicos los que establecen derechos a favor de los trabajadores y pautas a observar por los Estados en el trabajo.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece en su artículo 7, que reconoce el derecho de todas las personas al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que brinden seguridad e higiene laborales. De igual forma, este mismo instrumento, en el artículo 12, precisa el derecho al más alto nivel de salud física y mental, para lo cual los Estados deben de adoptar las medidas necesarias para el mejoramiento de la higiene en el trabajo.¹⁷⁵

En el seno de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se han celebrado diversos convenios ratificados por México, a partir de ellos se desprenden obligaciones instrumentales a cargo de los Estados, para que el derecho al trabajo en condiciones de seguridad e higiene pueda materializarse. El Convenio número 150, sobre la administración del trabajo, se refiere a las actividades de la administración pública en materia de política nacional del trabajo y el sistema de administración del trabajo.¹⁷⁶

¹⁷⁴ Cfr. Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza, *Periódico Oficial*, última reforma publicada el día 5 de abril de 2013. Capítulo IX De los Ausentes e Ignorados, artículos 109 – 110.

¹⁷⁵ *Op. cit.* Supra nota 49. Pág. 4.

¹⁷⁶ Organización Internacional del Trabajo, *Convenio número 150, sobre la administración del trabajo*, Ginebra, Ginebra, 26 junio 1978. Artículo 1 incisos a y b).

Asimismo, el Convenio 155 de la OIT relativo a la seguridad y salud de los trabajadores señala, que su aplicación comprende todas las ramas de actividad económica, la aplicación de las leyes y de los reglamentos relativos a la seguridad y la higiene. Asimismo, plantea que el ámbito de trabajo deberá estar asegurado por un sistema de inspección apropiado y suficiente y que deben prevverse sanciones adecuadas por su incumplimiento y exigírsele a los empleadores que, garanticen que los lugares de trabajo, la maquinaria, el equipo y las operaciones y procesos bajo su control sean seguros y no entrañen riesgo alguno para la seguridad y la salud de los trabajadores.¹⁷⁷ Como complemento al Convenio 155, la OIT emite la recomendación sobre seguridad y salud en las minas, número 183,¹⁷⁸ que determina la previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores para formular, aplicar y revisar una política coherente de salud y seguridad en las minas, así como de la duración de la jornada, el trabajo nocturno y el trabajo por turnos.

Por su parte el Convenio número 176 de la OIT sobre seguridad y salud en las minas,¹⁷⁹ señala que el término mina abarca:

- 1) Los emplazamientos, subterráneos o de superficie, en los que se lleven a cabo, en particular, las actividades siguientes:
 - la exploración de minerales, excluidos el gas y el petróleo, que implique la alteración del suelo por medios mecánicos;
 - la extracción de minerales, excluidos el gas y el petróleo;
 - la preparación, incluidas la trituración, la molturación, la concentración o el lavado del material extraído, y

¹⁷⁷ Organización Internacional del Trabajo, *Convenio número 155, relativo a la seguridad y salud de los trabajadores*. Artículo 9 numeral XVI.

¹⁷⁸ Organización Internacional del Trabajo, *Recomendación sobre seguridad y salud en las minas, número 183*, Ginebra, 22 de junio 1995.

¹⁷⁹ Organización Internacional del Trabajo, *Convenio número 176 sobre seguridad y salud en las minas*, Ginebra, 22 de junio 1995.

- 2) Todas las máquinas, equipos, accesorios, instalaciones, edificios y estructuras de ingeniería civil utilizados en relación con las actividades a que se refiere el apartado anterior.

En el artículo 6 de dicho instrumento, se menciona que el empleador deberá evaluar los riesgos y tratarlos en el siguiente orden de prioridad:

- eliminar los riesgos;
- controlar los riesgos en su fuente;
- reducir los riesgos al mínimo mediante medidas que incluyan la elaboración de métodos de trabajo seguros, y en tanto perdure la situación de riesgo, prever la utilización de equipos de protección personal.

3.4.2.2 Marco jurídico regional

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos y Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”. En su artículo 1, fija la obligación de los Estados para adoptar las medidas necesarias hasta el máximo de recursos disponibles a fin de lograr la efectividad de los derechos que se reconocen en este instrumento, siendo uno de ellos el derecho al trabajo, el cual para su goce en condiciones justas, equitativas y satisfactorias requiere que en la legislación nacional el Estado garantice de manera particular su seguridad e higiene.¹⁸⁰

3.4.3 Marco jurídico nacional y local

En el ámbito nacional, el artículo 1 de la CPEUM, establece el deber de interpretar las normas relativas a derechos humanos a la luz de los tratados

¹⁸⁰ *Op. cit.* Supra nota 110. Artículos 6 y 7.

internacionales en la materia, favoreciendo en todo momento a la persona con la protección más amplia. Asimismo, el artículo 123, indica que el patrón estará obligado a observar los preceptos legales de higiene y seguridad, tomar las medidas para prevenir accidentes de trabajo, así como organizar el trabajo de manera que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores.¹⁸¹

La Ley Federal del Trabajo,¹⁸² en el capítulo XIII Bis sobre los Trabajadores en Minas, en su artículo 343-C, señala una serie de obligaciones como:

I. Facilitar y mantener en condiciones higiénicas instalaciones para que sus trabajadores puedan asearse y comer;

II. Contar, antes y durante la exploración y explotación, con los planos, estudios y análisis necesarios para que las actividades se desarrollen en condiciones de seguridad, los que deberán actualizarse cada vez que exista una modificación relevante en los procesos de trabajo;

III. Informar a los trabajadores de manera clara y comprensible los riesgos asociados a su actividad, los peligros que éstos implican para su salud y las medidas de prevención y protección aplicables;

IV. Proporcionar el equipo de protección personal necesario, a fin de evitar la ocurrencia de riesgos de trabajo y capacitar a los trabajadores respecto de su utilización y funcionamiento;

V. Contar con sistemas adecuados de ventilación y fortificación en todas las explotaciones subterráneas, las que deberán tener dos vías de salida, por lo menos, desde cualquier frente de trabajo, comunicadas entre sí;

VI. Establecer un sistema de supervisión y control adecuados en cada turno y fuente de trabajo, que permitan garantizar que la explotación de la mina se efectúa en condiciones de seguridad;

¹⁸¹ *Op. cit.* Supra nota 9. Artículo 1.

¹⁸² *Ley Federal del Trabajo, Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 30 de noviembre de 2012.

VII. Implementar un registro y sistema que permita conocer con precisión los nombres de todas las personas que se encuentran en la mina, así como mantener un control de entradas y salidas de ésta;

VIII. Suspender las actividades y disponer la evacuación de los trabajadores a un lugar seguro en caso de riesgo inminente para la seguridad y salud de los mismos;

IX. No contratar o permitir que se contrate a menores de 18 años.

Continúa el referido artículo señalando que los entes privados como en este caso los operadores de las concesiones que amparen los lotes mineros, deberán cerciorarse de que el patrón cumpla con sus obligaciones y serán subsidiariamente responsables, en caso de que ocurra un suceso en donde uno o más trabajadores sufran incapacidad permanente parcial o total, o la muerte, derivada de dicho suceso.

La Ley Minera,¹⁸³ por su parte, establece facultades para la Secretaría de Economía en la materia, como es la verificación del cumplimiento de los deberes y obligaciones de los que se dedican a dicha actividad, como es el caso de las medidas de seguridad en las minas. Por otro lado, la Norma Oficial Mexicana NOM-032-STPS-2008 sobre Seguridad para Minas Subterráneas de Carbón, tiene como objetivo establecer condiciones y requisitos de seguridad en las instalaciones y funcionamiento de las minas subterráneas de carbón para prevenir riesgos a los trabajadores que laboren en ellas. En el numeral 5 señala una serie de obligaciones para el patrón, que van desde el cumplimiento de la normatividad, capacitación y adiestramiento, prohibición del trabajo de menores de 18 años, mujeres embarazadas o en lactancia, laborar en el interior de las minas subterráneas y lo relativo a la seguridad.¹⁸⁴

Se sugiere incluir las recomendaciones de la CNDH para Pasta de Conchos y el seguimiento en este apartado.

¹⁸³ *Op. cit.* Supra nota 161.

¹⁸⁴ Secretaría de Trabajo de Prevención Social, "Norma Oficial Mexicana NOM-032-STPS-2008, Seguridad para minas subterráneas de carbón", disponible en: <http://trabajoseguro.stps.gob.mx/trabajoseguro/boletines%20anteriores/2008/bol024/vinculos/2005-0312.htm> (fecha de consulta: 30 de agosto de 2013).

Es necesario precisar que al ser la minería una actividad de competencia federal, en las entidades federativas no cuentan con normatividad que la regule; sin embargo, es necesaria la creación de una normatividad local con enfoque de derechos humanos que centrada en las personas mineras como sujetos y titulares de derechos y establezca claramente las responsabilidades y deberes del estado de Coahuila y el sector privado, como portadores de obligaciones.

3.4.4 Políticas públicas y programas

Como se mencionó en un principio, si bien la competencia originaria en materia de minería corresponde a la Federación, existen algunos programas que desde el Gobierno del Estado, actualmente ayudan a garantizar los derechos humanos de las personas mineras. Existen numerosos programas gubernamentales que utilizan paradigmas revictimizantes en lugar de promover un enfoque de derechos.

Según el informe final de la Comisión Especial para conocer las responsabilidades y origen de la tragedia de la mina Pasta de Conchos de octubre de 2007, la empresa Industria Minera México, S.A. informó, que articuló un programa integral de apoyo para las familias de los mineros fallecidos, estableciendo un fideicomiso escolar, el cual garantizaba que la empresa pagaría la educación hasta el nivel superior de los hijos de los mineros fallecidos. Asimismo otorgó un apoyo de ayuda extraordinaria de 750 mil pesos a cada familia y como el pago extraordinario del equivalente a tres salarios. Los anteriores fueron apoyos complementarios al pago de las pensiones correspondientes por ley.

Después de lo ocurrido en Pasta de Conchos y a raíz del Informe especial sobre las condiciones de seguridad e higiene en la zona carbonífera del estado de Coahuila de la CNDH, el Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza formó una Comisión Intersecretarial para la atención de las propuestas contenidas en el Informe Especial, en la que participan la Secretaría del Trabajo, la Secretaría de Desarrollo Económico,

la Secretaría de Educación, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud, Secretaría de Medio Ambiente, Subsecretaría de Protección Civil, así como la Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila (PRODEMI), el Fondo de Garantía de la pequeña y Mediana Minería (FOGAMICO), la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila (CDHEC) y el DIF Coahuila.

El Gobierno del Estado ha avanzado en el reconocimiento de un marco normativo a nivel estatal que proteja los derechos de los Trabajadores Mineros, tal y como se desprende del Proyecto de Constitución que el Ejecutivo del Estado de Coahuila que actualmente propone, y en el cuál se incluye un capítulo dedicado a este tema. Sin embargo, debe destacarse que la normativa por sí sola no será suficiente para darle solución a este problema. Por lo que debe tenerse en cuenta el rol preponderante de la CDHEC, las Asociaciones Mineras de pequeños y medianos productores, la PRODEMI, entre otros, a efecto de que dichas instancias puedan generar mecanismos propios de inspección, seguimiento y asesoría que coadyuven en las obligaciones de los organismos federales competentes, o en su caso denuncien y señalen la falta de cumplimiento de las obligaciones por parte de la Federación y sirvan de apoyo para la generación de políticas públicas encaminadas a dar salida a la actual situación de las personas mineras en el estado, lo anterior a efecto de no invadir la competencia exclusiva de la Federación en el sector minero.

Resalta el trabajo que realiza actualmente la Secretaría de Desarrollo Económico del Estado, para facilitar la integración de uniones entre los pequeños y medianos productores, dentro de las cuales se establecen cuotas de \$3.00 pesos por tonelada de carbón extraído a efecto de proporcionar capacitación y compra de equipo de seguridad. Las uniones tienen contratado personal médico particular que realiza exámenes físicos complementarios a los del Seguro Social. Asimismo, con apoyo de la Secretaría mencionada promueven la capacitación de sus trabajadores; sin embargo, dichas capacitaciones no realizan seguimiento puntual de los resultados obtenidos o evaluaciones de impacto en las condiciones de los trabajadores.

Por último, en relación al presupuesto con enfoque de derechos y dirigido a este tema, se identificó dentro del Presupuesto de Egresos que para el año 2013 se establece un presupuesto para la PROMOTORA DE DESARROLLO MINERO (PRODEMI) de \$60,000,000¹⁸⁵ de pesos, dichos recursos administrados por la Secretaría de Finanzas para ser potenciados, reservándose ésta únicamente los fondos para los gastos operativos.¹⁸⁶ Sin embargo, no se encontró información sobre los montos destinados a cada una de sus tareas como: elaborar y ejecutar programas para el fortalecimiento y modernización de las actividades mineras en el estado (artículo 2 fracción II) y diseñar e implementar programas de fortalecimiento a la industria minera estatal en lo relativo a la exploración, extracción, financiamiento, comercialización, transportación, capacitación y asistencia técnica (artículo 2 fracción IV); y como estos recursos pudieron contribuir al mejoramiento de las condiciones de laborales de los trabajadores de la región carbonífera del Estado.

3.4.5 Conclusiones

El primer paso para mejorar la situación de las personas mineras, es el reconocimiento de la existencia e importancia del problema dentro del Estado de Coahuila, el paso siguiente es poder generar datos estadísticos confiables y mapear en la región Carbonífera el estado del arte y la magnitud del problema. Cabe resaltar que cualquier iniciativa de política pública debe ser transversal e involucrar por lo menos a la Secretaría de Salud, la Secretaría del Trabajo, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Economía y debe incluir al sector privado, pues la asesoría y coordinación con éste, es fundamental.

A continuación se enuncian las principales aristas de análisis que surgieron de las problemáticas identificadas.

¹⁸⁵ Decreto No. 165. Presupuesto de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2013, *Periódico Oficial*, Tomo CXIX, Número 102, publicado el 21 de diciembre de 2012.

¹⁸⁶ Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones al Decreto de la Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila, *Periódico Oficial*, Tomo CXVI, Número 102, publicado el 22 de diciembre de 2009.

a) Falta de competencia por parte del Estado / falta de control y supervisión por parte de la Federación

El Estado de Coahuila debe tomar un rol activo que le permita garantizar los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción. Pues si bien, se ve impedido por la normativa a dar una solución frontal a las problemáticas identificadas, el Estado debería ser capaz de brindar un **acompañamiento a las personas mineras, canalizarlas a las instancias correspondientes, advertir las violaciones existentes y en su caso denunciar** la inactividad de los órganos competentes, a efecto de proteger a sus habitantes. Así, resulta necesario que el gobierno del estado realice un análisis comprensivo, que le permita generar un aparato normativo que lo dote de **soluciones alternas que no contravengan las competencias federales y que puedan abordar de manera integral la problemática.**

Se apuntó que el gobierno del estado debe hacer lo posible en el ámbito de su competencia para poder ubicar las minas existentes y poder realizar levantamientos de datos estadísticos georreferenciados y desagregados para poder tomar una postura proactiva a favor de las personas mineras. Debido a la extensión de la zona carbonífera, resulta fundamental que el gobierno del estado pueda **hacer partícipes y corresponsables a los municipios tanto en el diagnóstico como en la solución** de los problemas planteados. A efecto de evitar que los derechos de las personas mineras a condiciones de trabajo dignas sea nugatorio, se debe enfocar la solución a dos temas torales: i) la dispersión geográfica de los centros mineros y ii) las limitaciones de los organismos supervisores de instancias federales como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o en su caso la Secretaría de Economía.

En este sentido, se propone la creación de un órgano estatal que sea capaz de realizar observaciones puntuales a la Federación. Un ejemplo concreto de funcionalidad, sería exigir transparencia por parte de los organismos técnicos

especializados en la materia en casos de siniestro y promover la cultura de denuncia de operaciones clandestinas de minera.

b) Necesidad de una visión integral

Resulta fundamental **generar un mapa de actores** comprensivo, pues tal y como se puede observar, es un tema que no solo involucra los derechos de los trabajadores, sino que los derechos de los patronos y la derrama económica que la actividad minera genera en numerosos municipios; además de tomar en cuenta a todos aquellos partícipes de la actividad económica del carbón, como lo son, consumidores finales como la CFE.

Es recomendable que el gobierno se coordine y vincule con el sector privado; el objetivo debe ser que todas las microempresas que actualmente brindan empleo en esta actividad, puedan interesarse en el mejoramiento de las condiciones laborales. Se requieren estímulos, equipo, para que el trabajo que ofertan pueda cumplir con las condiciones adecuadas de seguridad y se dignifique la actividad. De ahí que, un aspecto fundamental es que no se trata de cerrar las minas, se trata de hacerlas más seguras para los trabajadores, valorando las condiciones económicas de los patronos y la importancia de la actividad en la región. En este sentido se abordó la propuesta de establecer subsidios e incentivos fiscales a nivel regional que permitan mejorar las condiciones de los trabajadores, si bien existen ciertas exenciones fiscales a nivel federal para los patronos que destinan recursos a los trabajadores, éstas denotan ser insuficientes.

c) Problemas para el pequeño y mediano productor

Se concluye que debido a la naturaleza de esta actividad y los altos costos que representa la apertura de una excavación que presente todos los requerimientos marcados por la ley en materia de seguridad e higiene, y la presencia de productores irregulares que operan a muy bajo costo, debe dársele un tratamiento distinto a las

problemáticas que enfrentan las grandes empresas a aquellas que enfrentan los pequeños y medianos productores.

d) Problemas para el trabajador

Resulta claro que los principales problemas para el trabajador en las minas devienen de la falta de condiciones ideales de seguridad e higiene. Sin embargo, debido a los riesgos y características propias de una de las actividades más peligrosas del mundo, se recomienda conocer puntualmente las problemáticas de los trabajadores, antes de poder generar una estrategia integral, pues no es lo mismo trabajar a 20 m de profundidad que a 100 m, en una mina de arrastre o en un “pocito”.

Por otro lado, se establece la necesidad de combinar los programas de desarrollo social en la región Carbonífera (educación, salud, etc.) con una **campana cultural e informativa** que permita generar en los hijos de los trabajadores mineros la posibilidad de construir proyectos de vida que rompan el círculo existente en el cuál se desincentiva continuar con la educación formal, dado que las únicas formas de empleo son las minas.¹⁸⁷

Debido a los vacíos en la normativa existente a nivel federal y estatal, y a la falta de criterios sobre la declaración de ausencia, se concluyó que no existen recursos simples y expeditos para poder declarar la ausencia de los trabajadores desaparecidos en siniestros. Por lo que la generación de normativa específica que pueda garantizar los derechos de los trabajadores mineros y de sus familiares, cuando desaparecen en siniestros, resulta una acción que puede realizarse de manera inmediata y al alcance del Gobierno del Estado.

¹⁸⁷ En las audiencias públicas con sede en Piedras Negras, Coahuila de Zaragoza, el día 8 de mayo de 2013, un testimonio refleja esta situación a través de la frase “para qué estudiar si de todas formas voy a ir a la mina”.

Por último debe hacerse mención sobre la participación y posible intervención de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila (CDHEC) en el tema. Si bien, los organismos públicos de derechos humanos no tienen competencia directa, la Comisión a través de su estructura puede brindar acompañamiento a casos particulares y coadyuvar con la CNDH en el seguimiento de las recomendaciones previamente emitidas para casos emblemáticos en el estado, como fue Pasta de Conchos. Asimismo, es preciso verificar las particularidades y problemáticas de los centros de trabajo y apuntalar la búsqueda de soluciones para las violaciones planteadas.

En la elaboración del Informe Especial de la CNDH sobre la situación de la zona carbonífera de Coahuila¹⁸⁸ la CDHEC aportó datos valiosos y coadyuvó en la elaboración del mismo, aunque con un papel acotado debido a la limitante constitucional que imponía el artículo 102 B constitucional antes de la reforma de 10 de junio de 2011. Situación que en la actualidad se ha modificado en materia laboral, y que abre la posibilidad de las Comisiones Estatales para conocer las condiciones de inseguridad de los centros de extracción en la zona carbonífera. En este sentido cabe mencionar que la Comisión Estatal de Derechos Humanos realiza esta clase de tareas, en los centros penitenciarios, corroborando las instalaciones y el proceso de readaptación de los internos, una función similar sería una herramienta muy útil en el tema.

3.4.6 Plan Operativo

Estrategia 1. Promoción de una Cultura de Derechos Humanos

Líneas de acción

1.1 Implementar en la región Carbonífera campañas de difusión de los derechos humanos de las personas mineras, en específico en relación con sus derechos laborales.

¹⁸⁸ *Op. cit.* Supra nota 49.

Autoridad responsable: Secretaría de Trabajo

Corresponsable:

- Comunicación Social

Plazo: Corto plazo

1.2 Realizar acciones y eventos tales como una feria del empleo y la inversión con el objetivo de incentivar actividades económicas alternas a la minería en la región Carbonífera.

Autoridad responsable: Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad

Corresponsables:

- Secretaría de Finanzas
- Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo
- Secretaría de Gobierno

Plazo: Mediano plazo

1.3 Crear programas de capacitación dentro de las empresas mineras, tendientes a mejorar las condiciones de seguridad e higiene, enfocados a la pequeña y mediana minería.

Autoridad responsable: Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad

Corresponsable:

- Secretaría de Finanzas

Área responsable directa:

- Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila (PRODEMI)

Plazo: Corto plazo

Estrategia 2. Participación de la sociedad civil

Líneas de acción

2.1 Formación de una Comisión Intersecretarial para la atención de las propuestas contenidas en el Informe Especial de la CNDH, en la que participen la Secretaría del Trabajo, la Secretaría de Desarrollo Económico, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud, Secretaría de Medio Ambiente, Subsecretaría de Protección Civil, así como la Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila (PRODEMI), el Fondo de Garantía de la Pequeña y Mediana Minería (FOGAMICO), la CDHEC y el DIF Coahuila.

Autoridad responsable: Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo

Corresponsables:

- Secretaría del Trabajo
- Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad
- Secretaría de Educación
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Medio Ambiente
- Subsecretaría de Protección Civil
- PRODEMI
- FOGAMICO
- DIF Coahuila

Plazo: Corto plazo

2.2 Impulsar con la Secretaría del Trabajo y Prevención Social (nivel federal) la creación de una base de datos para el estado que permita el registro y ubicación de las minas regulares en la entidad.

Autoridad responsable: Secretaría del Trabajo

Corresponsables:

- Secretaría de Gobierno
- Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo
- Secretaría de Desarrollo Económico y competitividad

Plazo: Corto plazo

Estrategia 3. Accesibilidad

Líneas de acción

3.1 Difundir información sobre la existencia de actividades profesionales, educativas, promoción de becas alternativas a la minería dirigidas a las y los hijos de los trabajadores mineros.

Autoridad responsable: Secretaría de Educación

Corresponsable:

- Secretaría del Trabajo

Plazo: Mediano plazo

3.2 Realizar campañas de sensibilización dirigidas a evitar la deserción en todos los niveles educativos en la zona carbonífera.

Autoridad responsable: DIF

Corresponsables:

- Secretaría de Educación
- Procuraduría de la Familia y Protección de Derechos

Plazo: Corto plazo

3.3 Facilitar el acceso a la educación para los trabajadores mineros y sus familiares, mediante sistemas educativos remotos, horarios flexibles y evaluación de necesidades específicas en materia de educación básica, media y media superior.

Autoridad responsable: Secretaría de Educación

Área responsable directa:

- Instituto Estatal de Educación para Adultos

Plazo: Corto plazo

3.4 Realizar un estudio de necesidades educativas de los trabajadores mineros que contenga: i) número de escuelas que se deben abrir en la región Carbonífera, ii) contemple a la población meta (infancia, jóvenes y adultos)

Autoridad responsable: Secretaría de Educación

Corresponsables:

- Secretaría de Finanzas
- Secretaría del Trabajo

Plazo: Largo plazo

Estrategia 4. Exigibilidad, justiciabilidad de los derechos humanos

Líneas de acción

4.1 Incorporar a la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza los derechos de las personas mineras.

Autoridad responsable: Consejería Jurídica

Corresponsable:

- Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo

Plazo: Mediano plazo

Estrategia 5. Presupuesto

Líneas de acción

5.1 Establecer programas de subsidios focalizados (equipo, capacitación, estímulos fiscales, etc.) a las asociaciones de pequeños y medianos productores y respaldar a los pequeños y medianos productores de la región Carbonífera.

Autoridad responsable: Secretaría de Finanzas

Área responsable directa:

- Fondo de Garantía

Plazo: Corto plazo

5.2 Generar programas de capacitación de auto empleo para generar actividades productivas diversas a la minería.

Autoridad Responsable: Desarrollo Rural

Corresponsables:

- Secretaría del Trabajo
- Secretaría de Finanzas

Plazo: Mediano plazo

Estrategia 6. Sustentabilidad

Líneas de acción

6.1 Realizar un estudio regional sobre las actividades económicas alternativas a la minería, con el objetivo de ofertar a la población de la zona carbonífera con particular énfasis en jóvenes y adultos.

Autoridad responsable: Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad

Corresponsable:

- Secretaría del Trabajo
- Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo

Plazo: Mediano plazo

3.5 Derechos de la Infancia y de las y los jóvenes¹⁸⁹

3.5.1 Antecedentes

A nivel internacional, se ha reconocido la obligación del Estado de proporcionar a los niños, niñas y adolescentes una protección especial que atienda las necesidades de éstos como verdaderos sujetos de derecho y no solo como objeto de protección.¹⁹⁰ Al respecto, el DIDH señala cinco principios que dan forma a esta visión integral de derechos humanos, a saber:¹⁹¹

1) Igualdad y No Discriminación

Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menores requiere y al cuidado que sea necesario para su bienestar.

2) Interés Superior del Niño

Es un mandato del Estado para privilegiar determinados derechos de los niños frente a situaciones conflictivas en las que se deban restringir o limitar derechos individuales o intereses colectivos. De este modo, presenta un contenido normativo

¹⁸⁹ En este documento se utiliza la definición «niño» para referirse en forma indistinta al recién nacido, infante, niño, niña y adolescente menor de 18 años de edad. *Cfr.* Organización de las Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos del Niño*, Adoptada por la Asamblea General en su resolución 44/25, 20 de noviembre de 1989. El Artículo 1 establece: "(...)se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad".

¹⁹⁰ *Ídem.* y Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, Opinión Consultiva OC-17/02, 28 de agosto de 2002, Serie A, No. 17. Párr. 28.

¹⁹¹ Emilio Buaiz, Yuri, *Todos los Niños tienen derechos, Fondo de la Organización de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)*, Venezuela, 2005. Pág. 5-7.

específico que supone que determinados derechos de los niños poseen un "mejor interés" o prevalencia respecto de otros derechos individuales y-o intereses colectivos.¹⁹² Estos derechos que no permiten limitación alguna son reconocidos expresamente por la Convención sobre Derechos del Niño (CDN) en sus artículos 6 (derecho a la vida), 7 (derecho al nombre y a la nacionalidad), 8 (derecho a la identidad y a la protección contra injerencias ilícitas), 14 (libertad de pensamiento, conciencia y religión), 24 (derecho a la salud), 27 (nivel de vida y desarrollo adecuados), 28 (derecho a la educación), 31 (derecho al descanso, al esparcimiento y al juego) y 40 (garantías penales).

Lo anterior, implica que existe un contenido mínimo esencial de derechos del niño dentro de la CDN que constituiría un claro límite a la actividad estatal al impedir su actuación arbitraria. El interés superior del niño definido de esta forma otorga prioridad a las políticas públicas destinadas a garantizar el núcleo duro de los mencionados derechos de la CDN, como expresión de los deberes de prestación positiva del Estado.¹⁹³

3) Prioridad Absoluta

Para hacer efectivos los derechos de las niñas y los niños, el Estado debe adoptar las medidas que sean necesarias primeramente, hasta el máximo de los recursos de que dispongan y cuando no los tengan,¹⁹⁴ deben recurrir también con prioridad a la cooperación internacional.

Estas medidas suponen para las niñas y los niños:

- Preferencia en la formulación de las políticas públicas,
- Preminencia en la formulación y asignación presupuestaria,

¹⁹² Freedman, Diego, "Funciones normativas del interés superior del niño", disponible en: <http://www.juragentium.org/topics/latina/es/freedman.htm> (fecha de consulta 18 de 2013).

¹⁹³ Garzón Valdez, Ernesto, "Desde la modesta propuesta de J. Swift a las casas de engorde. Algunas consideraciones acerca de los derechos de los niños", en *Doxa*, Cuadernos de Filosofía del Derecho, No. 15-16, Vol. II, 1994. Pág. 741.

¹⁹⁴ *Op. cit.* Supra nota 106. Párr. 9-10.

- Preferencia en la atención en situaciones de emergencia, y en el acceso a los servicios públicos.

4) Corresponsabilidad y Solidaridad Social

El Estado, la sociedad en general, y la familia en particular conforman una trilogía responsable de hacer efectivos los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

5) Efectividad

Para que las medidas dirigidas a este grupo de población sean efectivas no pueden ser entendidas como temporales u ocasionales, por el contrario, deben ser parte de una política sostenida y continuada que garantice la perdurabilidad del ejercicio de los derechos a las niñas, niños y adolescentes, generación tras generación.

A partir de estas premisas, debe analizarse de acuerdo con el Censo 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Coahuila tiene una población total de 2,748,391 habitantes, de los cuales el 29.4 % corresponde a la población de 0 a 14 años, mientras que la población joven de 15 a 29 años, representa el 25.9% del total de la población.¹⁹⁵ En virtud de que no se cuenta con datos estadísticos de 0 a 18 años, edad señalada por la CDN, se menciona la que proporciona la Red por los Derechos de la Infancia en México, la cual a través del sistema de indicadores de derechos: “la Infancia Cuenta en México 2010”,¹⁹⁶ señala que en Coahuila residían 957, 787 niñas y niños de 0 a 17 años de edad, los cuales representan el 34.8% respecto del total de población.

¹⁹⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Censo de Población y Vivienda 2010”, disponible en: <http://www.censo2010.org.mx/> (fecha de consulta: 15 de abril de 2013).

¹⁹⁶ Red por los Derechos de la Infancia en México, “La infancia cuenta”, disponible en: <http://www.infanciacuenta.org/icm/coah> (fecha se consulta: 20 de julio de 2013).

La Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS) de 2010,¹⁹⁷ indicó que en la región noreste del país (Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila), el 63.9% de la población encuestada opinó que los niños y las niñas deben tener los derechos que les da la ley; 28.5% consideró que debían tener los derechos que sus padres les quieren dar; y un poco menos del 5.6% consideró que las y los niños no tenían derechos porque eran menores de edad. Estos datos reflejan la falta de conocimientos y aceptación plena en el país de la titularidad de derechos de las niñas y los niños; en este sentido no se conciben como sujetos de derechos en condiciones de igualdad independientemente de una condición etaria.

Los primeros años de vida de las niñas y los niños son de vital importancia para su desarrollo, sobre todo para aquellos que habitan en comunidades que enfrentan pobreza, malnutrición, dificultades de acceso a servicios de salud y educación. Según datos de INEGI en 2010 en Coahuila una décima parte de la población menor de 15 años (10.4%) residía en localidades de menos de 2,500 habitantes; una de cada cuatro (24.6%) radicaba en localidades de 2,500 a 99,999 habitantes y la mayoría (65%) residía en localidades de 100,000 y más habitantes. Los municipios que presentaban mayor población infantil (0 a 14 años) eran Saltillo (207,382), Torreón (176,154) y Monclova (59,311) en conjunto concentraban 55.6% del total estatal.¹⁹⁸

Así, la distribución territorial de la población infantil en Coahuila se presenta de la siguiente manera: por un lado, un gran número de población concentrada en un número reducido de municipios, lo que en muchas ocasiones trae como consecuencia el establecimiento de asentamientos humanos en condiciones de vida por debajo de los niveles mínimos necesarios para garantizar el bienestar de las familias. Y al mismo tiempo, un porcentaje de asentamientos humanos dispersos a lo largo del Estado.¹⁹⁹ El

¹⁹⁷ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, (ENADIS) 2010*, México. 2010. Pág. 70. Se entrevistaron 52,095 personas.

¹⁹⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Estadística a propósito del Día del Niño. Coahuila de Zaragoza", disponible en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2013/ni%C3%B1o5.pdf> (fecha de consulta: 15 de abril de 2013).

¹⁹⁹ *Ídem*.

análisis de la distribución de la población en el territorio estatal constituye un insumo básico que las instituciones deben generar para la formulación de políticas sociales y la instrumentación de programas de desarrollo estatal.

En este contexto, entre las principales problemáticas que afectan el ejercicio pleno de los derechos humanos de la infancia y de las y los jóvenes en el Estado de Coahuila, encontramos aquellas que se relacionan con el derecho a la educación, el derecho a la salud, el derecho a ser protegidos de toda forma de violencia.

El **Derecho a la educación** es un derecho fundamental para todas las personas, aún más cuando se trata del desarrollo de las niñas, niños y adolescentes. Este derecho debe de ser ejercido en condiciones de igualdad y de manera progresiva. De acuerdo con el censo de 2010 del INEGI,²⁰⁰ en Coahuila, el 4% de la población de 5 a 14 años no asiste a la escuela, por lo que es probable que no sepa leer ni escribir. Los datos sociodemográficos de Coahuila en 2010, indican que de cada 100 personas de 15 años y más, el 3% de la población no tiene instrucción, el 55.2% tiene educación básica y el 19.7% cuenta con educación media superior.²⁰¹

Aunado al porcentaje de menores que no asisten a la escuela en el estado de Coahuila, se identificó como un problema latente la deserción infantil, debido a escasas oportunidades para que las y los niños, puedan matricularse en el nivel medio, y el rol de los padres de familia que no promueven la asistencia de niñas y niños a la escuela. Por lo cual sería deseable sensibilizar sobre la importancia del derecho a la educación de las niñas, los niños y los adolescentes.

²⁰⁰ *Ídem*.

²⁰¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Panorama Sociodemográfico de Coahuila de Zaragoza", disponible en: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/panora_socio/coah/Panorama_Coah.pdf (fecha de Consulta: 15 de abril de 2013). Entendiéndose por educación básica y media superior, educación de tipo básico la compuesta por el nivel preescolar, el de primaria y el de secundaria. El tipo medio-superior la comprendida por el nivel de bachillerato, los demás niveles equivalentes a éste, así como la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes. *Cfr.* Ley General de Educación, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 11 de septiembre de 2013. Artículo 37.

Asimismo, ha de señalarse que aún persisten en Coahuila prácticas de discriminación escolar por discapacidad, aspecto que también involucra a la Secretaría de Educación, por no promover planes de estudios que fomenten una educación inclusiva y además no generar escuelas públicas con las condiciones de accesibilidad necesarias que permitan a las personas con algún tipo de discapacidad tengan igualdad de condiciones en los planteles educativos.

El artículo 24 de la CDN, reconoce para el niño el **derecho a la salud**, entendida como el disfrute del más alto nivel de salud y de los servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. En este sentido se analizan aspectos como: mortalidad infantil y malnutrición.

En Coahuila de Zaragoza, las infecciones respiratorias son la principal causa de muerte, en el grupo de 0 a 1 año de edad.²⁰² Esto es importante, porque está relacionado con la provisión de los servicios de salud. Por lo que respecta a la nutrición, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Alimentación Adecuada (ENSANUT) 2006,²⁰³ se señala que en Coahuila, del total de niños preescolares evaluados, el 6.1% presentó bajo peso, es decir que se encuentra por debajo de un valor saludable.

Las y los niños tienen derecho a ser protegidos contra todo tipo de **violencia**, sin embargo, enfrentan violencia física, emocional y abandono. En el estado de Coahuila, la Procuraduría de la Familia y Protección de Derechos, reportó al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia en 2011, que atendió a 5,726 menores maltratados, de los cuales 3,081 fueron niñas y 2,645 niños.²⁰⁴ Asimismo, del

²⁰² Cfr. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Cuéntame”, disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/defunciones.aspx?tema=P> (fecha de consulta: 15 de abril de 2013).

²⁰³ Cfr. Secretaría de Salud, “Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006”, http://insp.mx/ensanut/resultados_ensanut.pdf (Fecha de consulta: 15 de abril de 2013).

²⁰⁴ Cfr. Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, disponible en: http://procuraduria.dif.gob.mx/micrositio_pdmf (fecha de consulta: febrero de 2013).

periodo de diciembre de 2011 al 31 de diciembre de 2012, atendió 4,814 casos de violencia. Entre los tipos de violencia que tuvieron mayor incidencia se reportaron: violencia física, emocional, omisión de cuidados y falta de cumplimiento de pensión alimenticia. Se identificó que estas formas de violencia con regularidad se reproducen en el seno de la familia y en la escuela (*bullying*),²⁰⁵ aspecto que además constituye contribuye a la deserción escolar.

En relación al acceso a la justicia y debido proceso, la Procuraduría de la Familia y Protección de Derechos ha identificado que dentro de los procedimientos judiciales **se niega la participación de las niñas, los niños y adolescentes**; práctica contraria al objeto y fin de la CDN. En este sentido, se vulneran los derechos de las y los niños y adolescentes; lo cual exige capacitación y sensibilización de los órganos jurisdiccionales y operadores jurídicos en el estado.

Algunas de las principales problemáticas identificadas en el estado de Coahuila que están ligadas a la violencia son la pobreza y exclusión social como detonantes de las situaciones de violencia que afectan particularmente a menores y jóvenes en situación de calle y migrantes que sufren condiciones de explotación laboral, tráfico y explotación sexual. Aunado a esto, la violencia en el Estado se exagera debido al riesgo que enfrentan las y los jóvenes al consumo de alcohol, tabaco y estupefacientes.

3.5.2 Referencias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos

3.5.2.1 Marco jurídico universal

A nivel internacional, diversos instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en particular, la

²⁰⁵ La Real Academia Española define el Bullying como acoso escolar y a toda forma de maltrato físico, verbal o psicológico que se produce entre escolares, de forma reiterada y a lo largo del tiempo.

CDN,²⁰⁶ señalan la necesidad de proporcionar a las niñas y los niños una protección especial.

La DUDH indica que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Al hablar de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, se puede decir que no existe un *corpus iuris* específico para las y los adolescentes, por lo cual pareciera que sus derechos están subsumidos en los de la niñez, toda vez, que en el marco de instrumentos vinculantes solo PIDESC, menciona a los adolescentes en el artículo 10 donde indica que (...) “Los estados deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna” y que debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social, y “su empleo en trabajos nocivos para su salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal”.²⁰⁷

El PIDCP en el artículo 24 señala específicamente que “todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna a las medidas de protección que su condición de menor requiere tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado”.²⁰⁸

Aunque contenidos en el PIDCP y PIDESC la comunidad internacional crea un *corpus iuris* específico para los derechos de las y los niños contenidos principalmente en la Declaración de los Derechos del Niño de 1959, y en la CDN de 1989. Esta última señala una serie de responsabilidades para los estados, así como para los padres o tutores, creando espacios de corresponsabilidad social; insta a tomar medidas a las instituciones públicas o privadas, tribunales, autoridades administrativas, órganos legislativos, pero también a los padres, tutores y titulares del niño ante la ley. De este

²⁰⁶ *Op. cit.* Supra nota 189.

²⁰⁷ *Op. cit.* Supra nota 127. Artículo 10.

²⁰⁸ *Op. cit.* Supra nota 127. Artículo 24.

instrumento se desprenden principios como son: la no discriminación, el interés superior del niño, el derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo y el respeto por los puntos de vista del niño.

La CDN, en el artículo 1 menciona que se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, sin hacer distinción alguna entre niños y adolescentes. Por su parte el PIDESC, en el artículo 10, apartado III, hace alusión a que los Estados partes deben de tomar medidas de protección y asistencia en favor de los niños y adolescentes, sin hacer referencia a los parámetros de edad entre los que se considera a los niños y los adolescentes.²⁰⁹

El Comité de los Derechos del Niño es un órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la CDN y la aplicación de los dos Protocolos Facultativos de la Convención, sobre el involucramiento de los niños en conflictos armados y sobre la venta de niños, prostitución infantil y pornografía infantil. Por su parte la Declaración y Programa de Acción de Viena, en el apartado 4 relativo a los derechos del niño, reitera el principio de “los niños ante todo” y subraya la importancia de que se intensifiquen los esfuerzos nacionales e internacionales especialmente los del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) con objeto de promover el respeto de las y los niños a la supervivencia, la protección, el desarrollo y la participación.²¹⁰

3.5.2.2 Marco jurídico regional

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, en el artículo 16 señala como una obligación de los Estados partes, el tomar las medidas necesarias para garantizar que “(...) todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su

²⁰⁹ *Op. cit.* Supra nota 127.

²¹⁰ *Op. cit.* Supra nota 22.

condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado (...) todo niño tiene el derecho a crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres; salvo circunstancias excepcionales, reconocidas judicialmente, el niño de corta edad no debe ser separado de su madre; (...) todo niño tiene derecho a la educación gratuita y obligatoria, al menos en su fase elemental, y a continuar su formación en niveles más elevados del sistema educativo”.²¹¹

La Corte IDH ha señalado que el interés superior del niño es el “punto de referencia para asegurar la efectiva realización de todos los derechos contemplados en la CDN, cuya observancia permitirá al niño el más amplio desenvolvimiento de sus potencialidades, y que la prevalencia del interés superior del niño debe ser entendida como la necesidad de satisfacción de todos los derechos de la infancia y la adolescencia, que obliga al estado e irradia efectos de la interpretación de todos los demás derechos de la Convención Americana cuando el caso se refiere a menores de edad.”²¹²

En el marco regional de los derechos humanos de las y los jóvenes, el instrumento más avanzado en esta materia es la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (CIDJ). En dicho instrumento se toma en cuenta la desprotección jurídica de las y los jóvenes, quienes históricamente han estado subsumidos en otros grupos de población. En este sentido, el artículo 1, de este instrumento, reconoce a los jóvenes como titulares de derechos y plantea el desarrollo de políticas y propuestas dirigidas a la promoción y fortalecimiento de las capacidades de la juventud.²¹³ Entre las principales áreas de avance es que la CIDJ reconoce a las y los jóvenes como sujetos jurídicos, cuestión relevante en el sentido que muchas de las políticas públicas y programas dirigidos hacia las y los jóvenes han tenido

²¹¹ Organización de los Estados Americanos, *Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”*, San José, Costa Rica, OEA, 22 de noviembre de 1969. Artículo 19.

²¹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Justicia juvenil y Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., 13 de julio de 2011. Párr. 22.

²¹³ La aplicación de la CIDJ está circunscrita a los 21 países que conforman la Comunidad Iberoamericana de Naciones. *Cfr.* Ratificación por País de la Convención Iberoamericana de los Derechos de los jóvenes, disponible en: <http://www.laconvencion.org/index.php?secciones/mapa>, (fecha de consulta 15 de mayo de 2013).

históricamente un carácter paternalista. Además, este instrumento permite observar las particularidades para el disfrute de los derechos de la juventud y reafirma sus demandas por identidad, no discriminación, mejores condiciones de vida, y su desarrollo como agentes de cambio social. En la región, la CIDJ da la pauta para desarrollar programas vinculados a derechos específicos relacionados directamente con este grupo de población como son: educación, salud, empleo, deportes, etc.

El organismo internacional encargado de impulsar la consolidación y armonización legislativa de la CIDJ en otros países de la región es la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ). Su mandato incluye coadyuvar en la ratificación y consolidación de la Convención; asimismo busca fomentar el diálogo y la cooperación en materia de juventud, fortalecer la institucionalidad de los países en materia de jóvenes, mejorar el conocimiento de las y los jóvenes, apoyar la consolidación de plataformas y organizaciones juveniles para canalizar la participación de las y los jóvenes y elaborar un marco de referencia para el diseño de políticas y programas de juventud.²¹⁴

3.5.3 Marco jurídico nacional y local

La CPEUM, en su artículo 4, reconoce que “En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos (...) tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de **alimentación adecuada, salud, educación** y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Asimismo, la Ley de Asistencia Social, de 2012, considera como sujetos de asistencia social, a todas las niñas, los niños y adolescentes, entendiendo por asistencia social el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las

²¹⁴ Organización Iberoamericana de la Juventud, disponible en: <http://www.oij.org> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2013).

circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.²¹⁵ Cabe mencionar que la asistencia social no constituye la protección integral de los derechos de las niñas, los niños y adolescentes, ya que responde, solamente para cubrir ciertas necesidades, pero no al goce pleno como sujetos de derechos.

La Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, de 2010, menciona en el artículo 3 que “la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, tiene como objetivo asegurarles un desarrollo pleno e integral, lo que implica la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad”.²¹⁶ Asimismo estipula en el artículo 2 que se consideran niñas y niños las personas hasta los 12 años y adolescentes de los 12 a los 18 años cumplidos. Los parámetros de edad señalados difieren con los estándares internacionales establecidos por la CDN toda vez que considera niñas y niños a las personas hasta con 12 años de edad y no hasta los 18, como lo menciona en su artículo 1, el ya citado instrumento internacional.

Aunque México no cuenta con una Ley General de la Juventud, se han presentado varias iniciativas al respecto. El marco jurídico, a nivel federal, se basa en la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud 1999 (IMJUVE), como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio; el Instituto tiene el objetivo de mejorar la calidad de vida de las y los jóvenes. Dicha ley obliga al IMJUVE a hacer cumplir las disposiciones en materia de juventud contenidas en la CPEUM y en los Tratados Internacionales suscritos por México.

²¹⁵ Ley de Asistencia Social, Diario Oficial de la Federación, 2 de septiembre de 2004.

²¹⁶ Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 19 de agosto de 2010.

El IMJUVE tiene entre sus obligaciones definir e instrumentar una política nacional de juventud , establecida en el Programa Nacional de Juventud (PRONAJUVE 2008-2012) y, a través de este instrumento de la administración pública, trabajar interinstitucionalmente para desarrollar políticas, programa y presupuestos para otorgar a las y los jóvenes mexicanos mejores oportunidades en educación, salud, empleo y participación social. Nuevamente, respecto de la definición etaria, el IMJUVE enfoca sus esfuerzos en la población comprendida entre los 12 y 29 años de edad.²¹⁷

En el ámbito local, la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, de 2012, en el artículo 173, señala: “Los menores tienen derecho a una vida sana, a la salud, a la alimentación adecuada, a la educación, a la cultura, a la recreación, a la preparación para el trabajo y a llevar una vida digna en el seno de la familia. **Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a su salud física y mental.** Las Leyes deberán ampararlos desde su concepción y determinarán los apoyos para su protección a cargo de las instituciones públicas”.²¹⁸ No se hace referencia alguna al principio del interés superior del niño, como aparece en la CPEUM.

La Ley de Asistencia Social y Protección de Derechos del Estado de Coahuila de Zaragoza, de 2012, en el artículo 6, menciona que tienen derecho a la asistencia social las personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad y sus familias, preferentemente (...) los niños, niñas y adolescentes en riesgo o en situación extraordinaria. El artículo 7 establece que el Estado asume la atención y protección de menores en sus aspectos físico, mental y moral, como coadyuvante de los deberes y derechos de la patria potestad o la tutela, sin perjuicio de las disposiciones previstas sobre la materia en los ordenamientos e instrumentos aplicables.²¹⁹ Esta ley, al igual

²¹⁷ Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE), disponible en: http://www.imjuventud.gob.mx/pagina.php?pag_id=1 (fecha de consulta: 20 de marzo de 2013).

²¹⁸ *Op. cit.* Supra nota 11.

²¹⁹ Ley de Asistencia Social y Protección de Derechos del Estado de Coahuila de Zaragoza, *Periódico Oficial*, última reforma publicada el 20 de noviembre de 2012.

que la Ley de Asistencia Social a nivel federal, carece de un enfoque de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Por su parte, la Ley para la Protección de los Derechos y Deberes de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Coahuila de 2012, en su artículo 1, señala que (...) el Estado tiene como objeto promover el respeto de los derechos fundamentales y lo deberes de las niñas, los niños y adolescentes y establecer los principios que regulan la participación de las instituciones públicas y privadas en su defensa y protección”.²²⁰ En el artículo 5 establece que el interés superior del niño se debe tomar en cuenta en todas las medidas que se adopten en relación a las niñas, los niños y adolescentes.

Se puede observar que entre las disposiciones normativas del ámbito federal y local existe una falta de armonización con los estándares internacionales y regionales, encaminados a sustentar los principios básicos para el pleno goce y disfrute de los derechos humanos de las niñas, los niños y adolescentes. El solo hecho de no separar los derechos humanos de la infancia y las y los jóvenes dificulta su debida protección a nivel nacional y estatal. Asimismo, se dificulta generar mecanismos de cumplimiento, en el marco jurídico y de administración pública respecto a la minoría de edad, y de seguimiento a las observaciones que realizan al país los órganos de tratados en la materia.

La Ley del Instituto Mexicano de la Juventud IMJUVE y la Ley del Instituto Coahuilense de la Juventud consideran como beneficiarios a los jóvenes de 12 a 29 años. Esto no permite tomar medidas claras, pues se trata de un grupo de población difuso; asimismo, el marco jurídico local aún observa a las y los jóvenes como beneficiarios, no como titulares de derechos.

²²⁰ Ley para la Protección de los Derechos y Deberes de las Niñas, Niños y Adolescentes, *Periódico Oficial*, publicada el 27 de octubre de 2006.

3.5.4 Políticas Públicas y Programas

En el Estado de Coahuila se han identificado problemáticas específicas como: violencia en la familia, la escuela y la comunidad; garantizar salud y nutrición; proveer de educación de calidad, garantizar el ingreso y permanencia en la escuela.

En 2012 el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en Coahuila constituyó al Comité para la Protección de los Derechos y Deberes de las Niñas, Niños y Adolescentes, como instancia honoraria de asesoría, apoyo, vigilancia y seguimiento de la aplicación (a nivel estatal) de la CDN y de las normas internacionales vigentes en la materia. Su objetivo es promover, proporcionar y concertar programas y acciones, así como establecer políticas públicas que garanticen a las niñas, los niños y adolescentes del estado, cabal cumplimiento de sus derechos humanos.²²¹

Respecto al tema de violencia, la Procuraduría de la Familia y Protección de Derechos, es la institución que se encarga de establecer el conjunto de acciones tendientes a prevenir, detectar y atender a los menores víctimas de cualquier tipo de maltrato a través de la protección a sus derechos y así garantizar su sano crecimiento físico, moral y emocional.²²²

Respecto al derecho a la salud, el DIF, en coordinación con la Secretaría de Salud del Estado, llevan a cabo el programa *Sonríe a la Vida*, atendiendo a menores con cardiopatías congénitas y con labio y/o paladar hendido, con cirugías gratuitas. Desde 2002, fecha en que se inició el programa, se han beneficiado 351 menores.²²³

²²¹ Sistema para el Desarrollo integral de la Familia, disponible en: <http://www.difcoahuila.gob.mx/> (fecha de consulta 16 de abril de 2013)

²²² *Ídem*.

²²³ Sistema para el Desarrollo integral de la Familia, “sonríe a la vida (unidades médicas, móviles)”, disponible en: <http://www.difcoahuila.gob.mx/content/sonr%C3%A9-la-vida-unidades-m%C3%A9dicas-m%C3%B3viles> (Fecha de consulta: 16 de agosto de 2013).

También en materia de salud, específicamente prevención de adicciones para jóvenes, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y Protección de Derechos (DIF) lleva a cabo el programa Joven Con-Sentido-Prevención contra las Adicciones,²²⁴ a través del cual impulsa actividades de prevención de riesgos psicosociales como las adicciones; promueve e implementa actividades para elevar la calidad de vida de las niñas, niños y adolescentes y sus familias. Entre 2012 y 2013, se han atendido en el Estado a 33,000 niñas, niños y adolescentes, con ellos se han realizado acciones de prevención de alcoholismo, tabaquismo y drogadicción, también se imparten talleres de habilidades para la vida, se fomentan cursos, campañas, actividades recreativas, conferencias, etc.

En materia de trabajo infantil, el programa Atención y Desaliento del Trabajo Infantil (ADETI),²²⁵ a cargo de los sistemas DIF municipales, ha atendido en 2013 a 1,509 menores trabajadores, 435 de ellos han recibido un estímulo económico, para que puedan continuar con sus estudios y solventar gastos indispensables. Sin embargo, este programa contraviene las disposiciones en el marco jurídico universal sobre prevención sostenible del trabajo infantil.

El Estado requiere de programas y políticas públicas adecuadas para garantizar el cumplimiento y la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que solo serán efectivas si están solventadas con una asignación financiera acorde. Además, es vital que al momento de definir la política presupuestaria, fiscal o tributaria del país, los tomadores de decisión tengan presentes aspectos precisos de la situación local de la niñez y adolescencia en toda su dimensión.

De forma directa, en el Estado de Coahuila, el DIF realiza actividades para la protección de migrantes y sus familiares. Cuenta con el Programa “Camino a casa”

²²⁴ Dicho programa recae en la Procuraduría de la Familia y protección de Derechos, en coordinación con la Secretaría de Salud, los Centros de Integración Juvenil y el DIF Nacional.

²²⁵ DIF, “ADETI, atención y desaliento del trabajo infantil”, disponible en: <http://www.difcoahuila.gob.mx/content/%E2%80%99Cadeti%E2%80%9D-atenci%C3%B3n-y-desaliento-del-trabajo-infantil> (Fecha de consulta: 4 de septiembre de 2013).

cuyo objetivo es garantizar la reintegración de las niñas, niños y adolescentes migrantes y repatriados, a sus familias y comunidades de origen de manera segura y ordenada, su cobertura de atención se focaliza en Ciudad Acuña y Piedras Negras Coahuila.

3.5.5 Conclusiones

Frente a la existencia de violaciones de derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes respecto a los temas de violencia (maltrato, físico y psicológico, agresiones en la escuela), salud y educación; las respuestas nacionales y locales han sido insuficientes.

En el estado de Coahuila, se identificó la necesidad de establecer sistemas apropiados de monitoreo y evaluación de las políticas públicas; además de generar acuerdos y compromisos interinstitucionales, para poder coadyuvar de manera integral con el ejercicio pleno de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes.

A partir de lo analizado en este capítulo se infieren las siguientes aristas de análisis para este grupo de población:

- Generar políticas públicas con enfoque de derechos humanos.
- Crear y fortalecer mecanismos de exigibilidad: para garantizar, prevenir y reparar violaciones a derechos humanos de los menores.
- Promover una cultura de respeto y defensa de los derechos humanos a través de la capacitación, profesionalización y generación de contenidos especializados en planes educativos, etc.
- Se debe garantizar la educación universal y de calidad efectiva desde preescolar hasta la secundaria y que contemple la igualdad de oportunidades, sin discriminación.

- Generar una cultura de legalidad y educación para la paz a fin de reducir índices de violencia escolar.
- Fortalecer en la currícula escolar programa de educación en derechos humanos y resolución no violenta de conflictos;
- Fortalecer programas de salud dirigidos a niñas y niños;
- Fortalecer políticas públicas en materia de comedores públicos que resguarden efectivamente el derecho a la alimentación adecuada de niñas, niños y jóvenes indígenas y migrantes.

3.5.6 Plan Operativo

Estrategia 1. Exigibilidad, justiciabilidad de los derechos humanos

Líneas de acción

1.1 Crear y promover mecanismos de denuncia de niñas, niños y jóvenes víctimas ante cualquier tipo de violencia.

Autoridad responsable: DIF Coahuila

Corresponsables:

- Secretaría de las Mujeres
- Secretaría de la Juventud
- DIF Coahuila
- Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación
- Secretaría de Finanzas

Área responsable directa:

- Procuraduría de la Familia y Protección de Derechos

Plazo: Largo plazo

Estrategia 2. Participación de la sociedad civil

Líneas de acción

2.1 Realizar un foro sobre el ejercicio de los derechos de la infancia donde participen: i) las dependencias de gobierno responsables en la materia, ii) sociedad civil, iii) academia, iv) organismos internacionales autoridades, v) padres de familia y docentes, vi) infancia y jóvenes de la región.

Autoridad responsable: Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo

Corresponsables:

- Secretaría de las Mujeres
- Secretaría de Educación
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Salud
- Secretaría de la Juventud
- DIF Coahuila
- Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación

Plazo: Corto plazo

Estrategia 3. Perspectiva de Género, Igualdad y No Discriminación

Líneas de acción

3.1 Integrar el enfoque de derechos humanos, perspectiva de género, cultura de paz y resolución no violenta de conflictos a los programas estatales de educación básica, media superior y superior.

Autoridad responsable: Secretaría de Educación

Corresponsables:

- Secretaría de las Mujeres
- Secretaría de Finanzas
- Secretaría de la Juventud
- DIF Coahuila
- Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación

Plazo: Corto plazo

3.2 Garantizar la capacitación del personal docente y auxiliares escolares en la entidad en enfoque de derechos humanos, perspectiva de género, cultura de paz y resolución no violenta de conflictos.

Autoridad responsable: Secretaría de Educación

Corresponsables:

- Secretaría de las Mujeres
- Secretaría de Finanzas
- Secretaría de la Juventud
- DIF Coahuila
- Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación

Plazo: Corto plazo

3.3 Establecer módulos de atención, apoyo psicosocial y diálogo para niños, niñas y jóvenes, enfocados a temas como el abuso, la falta de comunicación, la discriminación docente, familiar e institucional y los estereotipos culturales, estéticos y sociales.

Autoridad responsable: DIF Coahuila

Corresponsables:

- Secretaría de las Mujeres
- Secretaría de la Juventud
- DIF Coahuila
- Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación
- Secretaría de Finanzas

Área responsable directa: Procuraduría de la Familia y Protección de Derechos

Plazo: Corto plazo

Estrategia 4. Coordinación y Articulación

Líneas de acción

4.1 Presentar una propuesta de reforma del artículo 70 de la Ley para la Protección de los Derechos y Deberes de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Coahuila, que integre a la Secretaría de la Juventud y a la Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado como miembros del Comité para la Protección de los Derechos y Deberes de las Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado.

Autoridad responsable: Consejería Jurídica

Corresponsables:

- Secretaría de las Mujeres
- Secretaría de la Juventud
- DIF Coahuila
- Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación

Plazo: Corto plazo

4.2 Armonizar la Ley para la Protección de los Derechos y Deberes de las Niñas, Niños y Adolescentes de Coahuila y la Ley de justicia para Adolescentes de Coahuila de Zaragoza con los estándares internacionales para garantizar adecuadamente todos los derechos de la niñez y la juventud.

Autoridad responsable: Consejería Jurídica

Corresponsables:

- Secretaría de las Mujeres
- Secretaría de la Juventud
- DIF Coahuila
- Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación.

Plazo: Corto plazo

4.3 Crear el Sistema Estatal de Garantía de Derechos de la Infancia, como una vinculación de los sistemas de asistencia, educación, salud, desarrollo social y de

justicia a través de políticas públicas, programas e instituciones que atienden a la niñez y a la juventud

Autoridades responsables: Secretaría de Gobierno

Corresponsables:

- DIF Coahuila
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Educación
- Secretaría de Salud
- Secretaría de la Juventud
- Dirección para Promover la Igualdad. y Prevenir la Discriminación

Plazo: Largo plazo

Estrategia 5. Promoción de una Cultura de Derechos Humanos

Líneas de acción

5.1 Implementar procesos de formación y capacitación de derechos de la infancia y jóvenes para los servidores públicos de los tres poderes, para estar en posibilidad de garantizar un adecuado respeto, promoción, protección y garantía de los derechos de la infancia y los jóvenes.

Autoridad responsable: DIF Coahuila

Corresponsables:

- Secretaría de las Mujeres
- Secretaría de la Juventud
- DIF Coahuila
- Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación
- Secretaría de Finanzas

Área responsable directa:

- Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo

Plazo: Corto plazo

5.2 Implementar campañas de sensibilización, a través de medios masivos de comunicación, impresos y electrónicos, que difundan los derechos de la niñez y la juventud, así como: i) los mecanismos existentes en el Estado para su defensa; ii) las dependencias y organismos públicos responsables para su atención, iii) dirigida a grupos en situación de vulnerabilidad.

Autoridad responsable: Unidad de Derechos Humanos

Corresponsables:

- Secretaría de las Mujeres
- Secretaría de la Juventud
- DIF Coahuila
- Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación
- Secretaría de Finanzas

Plazo: Corto plazo

5.3 Diseñar e implementar campañas de sensibilización, a través de los medios de comunicación masiva sobre la importancia del derecho a la educación, con el objetivo de: i) empoderar a la niñez y la juventud; ii) sensibilizar a los padres de familia y iii) fortalecer el acceso a la educación e inclusión dirigido a personas con discapacidad.

Autoridad responsable: Secretaría de Educación

Corresponsables:

- Secretaría de la Juventud
- DIF Coahuila
- Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación
- Secretaría de Finanzas

Plazo: Corto plazo

5.4 Adoptar medidas de promoción (conferencias, talleres, dinámicas, grupos de trabajo, torneos deportivos, obras de teatro, etc.) para la resolución no violenta de conflictos y la cultura de la paz entre la infancia y juventud del Estado.

Autoridad responsable: Secretaría de Educación

Corresponsable:

- Secretaría de la Juventud

Plazo: Largo plazo

5.5 Diseñar e implementar campañas de sensibilización e información para la prevención, denuncia e información sobre las principales formas de violencia contra la niñez y la juventud en el Estado.

Autoridad responsable: Secretaría de Educación

Corresponsable:

- Secretaría de la Juventud

Plazo: Corto plazo

5.6 Implementar campañas de difusión e información en las colonias y municipios con menor IDH, particularmente sobre la prevención de enfermedades como infecciones respiratorias agudas, enfermedades diarreicas y gastrointestinales.

Autoridad responsable: Secretaría de Salud

Corresponsable:

- DIF Coahuila

Plazo: Corto plazo

5.7 Capacitar a niñas, niños y jóvenes como promotores en temas de prevención y denuncia de agresiones y conductas sexuales en contra de menores.

Autoridad responsable: Secretaría de Educación

Corresponsables:

- Procuraduría General de Justicia del Estado
- DIF Coahuila

Plazo: Corto plazo

Estrategia 6. Accesibilidad

Líneas de acción

6.1 Crear programas deportivos a fin de incentivar el ejercicio para la niñez y la juventud.

Autoridad responsable: Instituto Estatal del Deporte de Coahuila

Corresponsables:

- Secretaría de la Juventud
- Secretaría de Educación

Plazo: Corto plazo

6.2 Diseñar campañas de sensibilización e información sobre el uso adecuado de los métodos anticonceptivos existentes; así como facilitar sustantivamente el acceso a los mismos mediante su distribución gratuita.

Autoridad responsable: Secretaría de Salud

Corresponsables:

- Secretaría de Educación
- DIF Coahuila

Plazo: Corto plazo

6.3 Crear unidades de atención a la violencia y resolución no violenta de conflictos dentro de los planteles educativos, para que las y los estudiantes puedan denunciar hostigamiento, acoso, maltrato o discriminación.

Autoridad responsable: Secretaría de Educación

Corresponsables:

- Procuraduría General de Justicia del Estado, DIF Coahuila
- Procuraduría de la Familia y Protección de Derechos

Área responsable directa:

- Dirección General de Atención y Protección a Víctimas y Testigos.

Plazo: Mediano plazo

6.4 Proporcionar a las jóvenes embarazadas atención médica adecuada, y acceso gratuito a medicamentos.

Autoridad responsable: Secretaría de Salud

Corresponsable:

- Secretaría de las Mujeres

Plazo: Mediano plazo

3.6 Derechos de las Personas Migrantes²²⁶

3.6.1 Antecedentes

La migración es un proceso complejo de múltiples repercusiones políticas, sociales, culturales y económicas que involucra diversos actores con distintos intereses. Por una parte, los estados receptores, de tránsito y origen, y, por otra, individuos y sus familias que migran en busca de mejores condiciones de vida.²²⁷ Entender la naturaleza de la migración como fenómeno social exige necesariamente analizar que la violación a los derechos humanos de los migrantes no se da en el vacío, sino que es parte de un contexto particular y está vinculada a las políticas migratorias de los países.

El mayor número de violaciones a los derechos humanos a migrantes tienen lugar en los países de recepción y tránsito. México es uno de los países del mundo que es a la vez destino, tránsito y un punto de partida para la emigración; ya que miles de mexicanos tratan de cruzar la frontera con Estados Unidos. Se estima que cada año decenas de miles de hombres, mujeres, niñas y niños atraviesan el país como migrantes irregulares.²²⁸

Es preciso señalar que inmigrantes y trabajadores migratorios²²⁹ se encuentran en una condición de vulnerabilidad, particularmente los migrantes

²²⁶ A lo largo del desarrollo del Programa Estatal de Derechos Humanos se usa de manera indistinta los términos «migrante» e «inmigrante», asimismo, se refiere indistintamente a los migrantes o inmigrantes «indocumentados» o «en situación irregular». Finalmente se utiliza de manera indistinta los términos «extranjero» y «no ciudadano».

²²⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Segundo informe de progreso de la relatoría sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias*, OEA/Ser./L/V/II.111, 16 abril 2001. Cap. IV. Migración y Derechos Humanos. Párr. 56.

²²⁸ *Op. cit.* Supra nota 53. Pág. 5.

²²⁹ Se define «trabajador migratorio» como «toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional». Organización de las Naciones Unidas, *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de*

indocumentados,²³⁰ cuya situación migratoria los expone aún más a abusos, entre ellos, podemos mencionar, que se les niega el recurso efectivo al sistema de justicia,²³¹ se enfrentan a arrestos arbitrarios; extorción; secuestro; discriminación para acceder a servicios sociales a los que extranjeros tienen derecho por ley; condiciones de detención inhumanas; aprehensiones ilegítimas por parte de autoridades como policías y funcionarios de inmigración; y completa indefensión cuando son expuestos a condiciones de explotación por parte de empleadores.

Estas situaciones afectan de forma particular a las mujeres y niños migrantes, quienes están además expuestos a excesos como acoso sexual, golpizas y condiciones de trabajo deficiente. Adicionalmente, los migrantes no disfrutan siempre de la protección suministrada por autoridades estatales. Por lo anterior, los migrantes son considerados un grupo en altas condiciones de vulnerabilidad.

El Estado de Coahuila de Zaragoza, por su situación geográfica y su contexto social, cultural y económico, es un lugar de tránsito, recepción y emisión permanente de migrantes, tanto del interior de la República mexicana como de otros países.

En este sentido, se reconoce que tanto el país receptor como el de origen y los lugares de tránsito, son responsables de brindar un trato digno a los migrantes y sus familiares como lo establecen las normas internacionales de derechos humanos. Los tratados internacionales contienen disposiciones específicas sobre igualdad y no discriminación para todas las personas que se encuentran bajo la jurisdicción de un Estado, independientemente de la ciudadanía, como el derecho a la vida, a no sufrir

sus familiares, aprobada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990. Artículo 2. Ratificada por México el 8 de marzo de 1999.

²³⁰ Los «trabajadores migratorios y sus familiares» serán considerados documentados o en situación regular «si han sido autorizados a ingresar, a permanecer y a ejercer una actividad remunerada en el Estado de empleo, de conformidad con las leyes de ese Estado y los acuerdos internacionales en que ese Estado sea parte». Si no se cumplen esas condiciones, serán considerados no documentados o en situación irregular. *Cfr. Ibídem.* Artículo 5.

²³¹ *Op. cit.* Supra nota 53. Pág. 7.

esclavitud, detención arbitraria, tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes, a un juicio justo, a tener igual acceso a la justicia, a la igualdad ante la ley.²³²

Sin embargo, tratándose de las personas migrantes, frecuentemente sufren de varias formas de explotación y de abusos serios de sus derechos humanos y de su dignidad,²³³ por actos y omisiones de las autoridades estatales o bien por los mismos particulares, en este último supuesto los migrantes son víctimas de trata de personas o secuestro. Se ha observado que las y los migrantes en tránsito son secuestrados o reclutados forzosamente por organizaciones delictivas; también son agredidos por bandas de pandilleros, quienes los asaltan, extorsionan y golpean con la finalidad de cobrarles cuotas o permisos de paso.

De esta manera, las principales problemáticas en materia de derechos humanos, que sufren las personas migrantes, están relacionadas, con el derecho de acceso a la administración de justicia, la protección de la integridad personal y la libertad y seguridad personal.

Se observa que las principales causas estructurales de violación a los derechos humanos de los migrantes son la **discriminación y desigualdad**. Se identifica que existen patrones de discriminación que han sido causados tanto por la percepción de la escasa funcionalidad de la migración como por su vinculación con la criminalidad. El imaginario colectivo en el estado de Coahuila de Zaragoza desempeña un papel importante en la visualización negativa de la migración, la discriminación hacia este grupo en situación de vulnerabilidades es una práctica que conduce a que tanto las autoridades gubernamentales, como la sociedad en general, menosprecien, estigmaticen y rechacen a las y los migrantes que transitan por Coahuila hacia la frontera norte.

²³² *Op. cit.* Supra nota 105.

²³³ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Migrantes*, Francia, 2005. Pág. 21.

En este sentido, la violencia y la inseguridad son causas que han limitado los programas existentes de protección a migrantes y sus familiares, así como a los defensores y defensoras de estos grupos ante los crecientes ataques a los que se enfrentan.

En reiteradas ocasiones los actos de violencia en contra de migrantes no son denunciados ante la autoridad correspondiente, resultando en violaciones a los derechos en lo referente a **acceso a la administración de justicia y debido proceso**. El derecho de acceso a la justicia constituye la puerta de entrada para el reclamo de otros derechos humanos y su ejercicio se encuentra vinculado con otras normas internacionales, como la no discriminación y el derecho de igualdad. La obstrucción y denegación del acceso a la justicia se debe a que los migrantes desconocen los derechos a los que son acreedores, a la falta de asesoría jurídica adecuada y a la discriminación por parte de las autoridades administrativas y judiciales. Igualmente, la falta de mecanismos accesibles en el sistema jurisdiccional está asociada a la exigencia de que los extranjeros deben acreditar su estancia legal para acceder a la justicia, ocasionando la invisibilidad de los abusos hacia los migrantes.

En Coahuila, los migrantes presentan violaciones al **derecho al debido proceso** cuando se encuentran ante instancias judiciales, particularmente en el área penal, en su carácter de víctimas del delito; y frente a las autoridades administrativas, concretamente en los procedimientos de verificación, aseguramiento y expulsión migratoria. Se ha documentado que autoridades sin facultades para verificar el estatus migratorio han solicitado a personas migrantes su identificación y acreditación de legal estancia en territorio nacional, y al no ser presentados los documentos pertinentes dan parte al Instituto Nacional de Migración (INM), violentando la recomendación general No. 13 sobre la práctica de verificaciones migratorias ilegales emitida por la CNDH,²³⁴ que establece la prohibición de denunciar y entregar al INM a las personas migrantes, en tanto las únicas autoridades facultadas por la ley para

²³⁴ Cfr. Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Recomendación General No.13/2006, Sobre la práctica de verificaciones migratorias ilegales*, México, D. F., a 15 de noviembre de 2006.

ejercer actos de revisión migratoria sobre los extranjeros que se encuentren en el país, así como para quienes entren o salgan del territorio, son el INM y la Policía Federal Preventiva.

En esta recomendación la CNDH ha documentado como una práctica común de los elementos policiales de distintas corporaciones federales, locales y municipales, y de los institutos armados, la realización de operativos para verificar la situación jurídica migratoria de extranjeros que se encuentran en el territorio nacional, sin contar con facultades para ello, lo cual trae como consecuencia su detención administrativa ilegal, remisión a la autoridad migratoria y posterior aseguramiento por parte del INM.

El **derecho a la integridad personal** es de carácter inherente a todos los seres humanos; implica en sentido positivo: el derecho de gozar de una integridad física, psicológica y moral y, en sentido negativo: el deber de no maltratar, ofender, torturar y no agredir la integridad física y moral de las personas. En el Estado de Coahuila de Zaragoza se ha identificado que los migrantes mexicanos y extranjeros que han llegado hasta ciudades fronterizas, con el afán de cruzar a Estados Unidos, han recorrido un largo camino de vejaciones en donde ha sido violentada su integridad personal. Entre los principales abusos que sufren son violencia física como golpes, tratos crueles e inhumanos, incomunicación, tortura y en ocasiones extremas, la pérdida de la vida. Los migrantes son extorsionados, les son destruidos o robados sus documentos de identificación personal y reciben insultos. En la transmigración, las mujeres son objeto de actos violentos como prostitución forzada y abuso sexual.

También existe la necesidad de conseguir una fuente de trabajo temporal, para obtener recursos económicos y seguir su viaje a Estados Unidos o de regreso a sus localidades de origen. Es por ello que en Coahuila existen diversas organizaciones de la sociedad civil que promueven la contratación temporal de los migrantes vigilando sus **derechos laborales**. Sin embargo, existen empleadores que, aprovechándose del estatus irregular de los trabajadores migrantes extranjeros o de los mexicanos

provenientes de otras entidades federativas, los someten a trabajos equiparables a esclavitud o servidumbre, los emplean con salarios menores al mínimo permitido, les niegan las prestaciones de ley y las jornadas exceden las 8 horas. Los patrones no registran a sus trabajadores migrantes ante instituciones de seguridad social tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social, por lo que en innumerables ocasiones les ha sido negado su derecho a vivienda o salud.

El **derecho al más alto nivel de salud** incluye el acceso a una atención sanitaria oportuna, especialmente en los casos de urgencia médica. Se ha identificado que debido a la nacionalidad o estatus irregular de los migrantes se les ha sido negado el acceso a servicios de salud. Esta falta de atención se da regularmente en atención médica básica, acceso a medicamentos básicos, apoyo en tratamientos de salud mental y quirúrgica. No obstante, la negativa de acceso a instituciones públicas también ha resultado en violaciones al **derecho a la educación**, en Coahuila autoridades escolares han negado el ingreso a escuelas a hijos/as de migrantes, independientemente de la nacionalidad de los niños, niñas y adolescentes, toda vez que sus padres se encuentran en calidad irregular dentro del país. Esto violenta los principales tratados ratificados por México así como las disposiciones internas que garantizan el acceso a la educación, así como la Ley de Migración.

Adicionalmente, ha de señalarse que en Coahuila de Zaragoza, se han documentado casos donde autoridades del registro civil se han negado a expedir actas de nacimiento, reconocimiento de hijos, matrimonio, divorcio y defunción a migrantes extranjeros por no contar con residencia legal. La denegación de expedición de documentos públicos a migrantes que carecen de documentación que acredita su legal estancia en el país, es una violación a las obligaciones internacionales del Estado mexicano, y conlleva específicamente la violación del **derecho a la identidad** cuyo reconocimiento es uno de los medios a través del cual se facilita el ejercicio de los **derechos a la personalidad jurídica, al nombre, a la nacionalidad, a la**

inscripción en el registro civil, a las relaciones familiares, entre otros.²³⁵ El derecho a la identidad puede ser conceptualizado, en general, como el conjunto de atributos y características que permiten la individualización de la persona en sociedad y, en tal sentido, comprende varios otros derechos según el sujeto de derechos de que se trate y las circunstancias del caso.²³⁶

En consecuencia, la falta de reconocimiento de la identidad implica que las y los migrantes y sus familias no cuenten con constancia legal de su existencia, dificultando el pleno ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.²³⁷ Su invisibilidad los deja en una situación de indeterminación jurídica que imposibilita, obstaculiza o anula la posibilidad de la persona de ser titular o ejercer en forma efectiva sus derechos en general, lo cual constituye una de las más graves formas de incumplimiento de las obligaciones estatales de respetar y garantizar los derechos humanos.²³⁸

Por otra parte, se observa que el abandono y la negligencia ejercida en contra de las personas migrantes se debe en gran medida a la falta de coordinación entre las autoridades estatales y federales de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La carencia de protección integral a las y los migrantes por parte de las autoridades y agentes estatales, ha sido atendida por miembros de OSC que día a día luchan por la efectiva promoción y protección de los derechos fundamentales de los migrantes. Sin embargo, las personas que forman parte de dichas asociaciones benefactoras han sido

²³⁵ *Cfr.* Organización de los Estados Americanos, “Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y ‘Derecho a la Identidad’”, AG/RES. 2286 (XXXVII-O/07), 5 de junio de 2007; Organización de los Estados Americanos, AG/RES. 2362 (XXXVIII-O/08) 3 de junio de 2008; y Organización de los Estados Americanos, AG/RES. 2602 (XL-O/10), sobre seguimiento al programa, de 8 de junio de 2010. Sobre ese aspecto el Comité Jurídico Interamericano consideró que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, si bien no consagra el derecho a la identidad bajo ese nombre expresamente, sí incluye, como se ha visto, el derecho al nombre, el derecho a la nacionalidad y el derecho relativo a la protección de la familia. Al respecto, *cfr.* Comité Jurídico Interamericano, Opinión “sobre el alcance del derecho a la identidad”, CJI/doc. 276/07 rev. 1, 10 de agosto de 2007. Párr. 11.2 y 18.3.3.

²³⁶ Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay*, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 24 de febrero de 2011, Serie C, No.221. Párr. 122.

²³⁷ *Ibidem.* Párr. 123.

²³⁸ *Ibidem.* Párr. 93.; *Op. cit.* Supra nota 4. Párr. 157.

víctimas de violencia y olvido, por lo cual se requiere de acciones concretas por parte del Estado de Coahuila de Zaragoza, para que instituciones como Casa de Migrante en Saltillo y Piedras Negras, sigan dando atención a migrantes y coadyuven a realizar actividades, que de carácter inicial, son obligaciones estatales.

3.6.2 Referencias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos

3.6.2.1 Marco jurídico universal

La obligación del Estado de proteger los derechos humanos de las personas migrantes, está reconocida en el ámbito internacional, en diversos instrumentos de carácter general, dentro de los cuales podemos acceder la DUDH, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el PIDCP, el PIDESC, la CEDAW y específicamente, en la CIPDTMF.

La DUDH²³⁹ establece en su artículo 1 que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y en su artículo 2, toda persona goza de los derechos y libertades enunciados en la misma, sin distinción alguna en particular por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen, nacimiento y que no se hará distinción en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona y esta tiene el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de sí misma.

De las disposiciones citadas se advierte la universalidad de los derechos humanos, es decir, son aplicables a todas las personas sin distinción alguna.²⁴⁰ Por ello es que una persona que se encuentra en un país distinto al de su origen, no obstante su estancia no sea legal, seguirá siendo titular de todos los derechos humanos que por su condición de persona le corresponden.

²³⁹ *Op. cit.* Supra nota 105.

²⁴⁰ *Op. cit.* Supra nota 5. Pág. 6.

Se debe garantizar a todas las personas protección efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Por otra parte, PIDESC,²⁴¹ señala en su artículo 2 que los Estados partes se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Posteriormente, en el artículo 9, se reconoce el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en su artículo 5, señala que los Estados partes deben prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico.²⁴²

Por su parte, el Comité CEDAW, en la Observación General N° 21, establece que los Estados partes reconocerán al hombre y a la mujer los mismos derechos con respecto a la legislación relativa al derecho de las personas a circular libremente²⁴³ y a la libertad para elegir su residencia y domicilio, asimismo determina que a las mujeres migrantes que viven y trabajan temporalmente en otro país deberían otorgárseles los mismos derechos que a los hombres de reunirse con sus cónyuges, compañeros o

²⁴¹ *Ídem.*

²⁴² Organización de las Naciones Unidas, *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 21 de diciembre 1965.

²⁴³ Este derecho está basado en tres elementos fundamentales: libertad de circulación en el territorio de un Estado (Art. 13 (1) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948: "Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado"), derecho a salir y a regresar a su propio país. (Art. 13 (2) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948: "Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país").

hijos.²⁴⁴ Posteriormente, en la Observación General N° 24 del mismo Comité, indica que debe prestarse especial atención a las necesidades y los derechos en materia de salud de las mujeres pertenecientes a grupos vulnerables y desfavorecidos como las mujeres migrantes.²⁴⁵ Por último, en la Observación General N° 26 indicó que no se debe discriminar a las mujeres migrantes, o a las trabajadoras migratorias que podrían ser víctimas de abusos y discriminación.²⁴⁶

En este marco, la *lex specialis* que consagra la protección de los derechos de los trabajadores migratorios es la CIPTMF, a través de dicho instrumento, los Estados partes se comprometen a respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción los derechos previstos en la CIPTMF.²⁴⁷

La CIPTMF es innovadora porque se basa en la noción de que todos los migrantes deben tener acceso a un grado mínimo de protección, también reconoce que los migrantes legales o indocumentados, se les debe respetar sus derechos humanos fundamentales.²⁴⁸ La aplicación de la CIPTMF es responsabilidad de los Estados partes. En el artículo 72 se prevé el establecimiento del Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (CMW).²⁴⁹ Dicho órgano en 2011 examinó el segundo informe periódico de México (CMW/C/MEX/2) y entre las principales observaciones finales que aprobó están las siguientes:

²⁴⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observación General No. 21: La igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares*, aprobada en el 13º periodo de sesiones, 1994. Párr. 10.

²⁴⁵ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observación General No. 24: Artículo 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer - La mujer y la salud*, aprobada en el 20º periodo de sesiones, 1999. Párr. 6.

²⁴⁶ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observación General No. 26: sobre trabajadoras migratorias*, aprobada en el 32º periodo de sesiones, 2005. Párr. 6-7.

²⁴⁷ *Op. cit.* Supra nota 229.

²⁴⁸ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Migrantes*, Francia, 2005. Pág. 8.

²⁴⁹ Oficina el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, "Comité de Derechos de los Trabajadores Migratorios", disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/cmw/> (fecha del consulta: 3 de mayo de 2013).

Recuadro 12.**Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (2011)²⁵⁰**
Resumen observaciones finales - México

- Intensifique sus esfuerzos encaminados a lograr una coordinación efectiva y eficaz entre las diversas autoridades que se ocupan del tema migratorio, tanto a nivel federal, como en relación de las autoridades federales con las estatales y municipales, en especial en los estados limítrofes.
- Imparta capacitaciones sobre la Convención a los diferentes funcionarios que trabajan en la protección de los derechos de los migrantes, y particularmente a fiscales, jueces, magistrados y personal de la administración de justicia.
- Intensifique sus esfuerzos para asegurar que todos los trabajadores migratorios y sus familiares sean tratados sin discriminación.
- Promueva campañas de sensibilización entre los funcionarios que trabajan en el área migratoria y el público en general contra la discriminación de los migrantes, incluyendo en estas acciones a los medios de comunicación.
- Adopte medidas concretas y eficaces para que toda persona cuyos derechos o libertades, reconocidos en la Convención, hayan sido violados, tenga acceso a recursos eficaces y a una reparación adecuada, incluso los que opten por una repatriación voluntaria.
- Facilite el acceso a la justicia a las mujeres migrantes que hayan sido víctimas de agresión sexual.
- Incremente sus esfuerzos para prevenir los secuestros de trabajadores migratorios indocumentados y las otras violaciones graves de derechos humanos que enfrentan; se investiguen seria y diligentemente los actos y se sancione a los responsables de estos crímenes.

²⁵⁰ Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, *Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, México*, CMW/C/MEX/CO/2, 3 de mayo de 2011.

- Reforme el artículo 68 de la Ley General de Población, de manera que los oficiales del Registro Civil y autoridades competentes inscriban sin discriminación alguna todos los nacimientos de hijos de trabajadores migratorios, cualquiera que sea la situación migratoria de éstos.
- Adopten medidas eficaces para que todos los trabajadores migratorios que son asegurados en estaciones migratorias, sean debidamente informados, sobre sus derechos, especialmente el de asistencia consular, el de interponer recursos sobre su situación migratoria y el de solicitar asilo, así como sobre la posibilidad de obtener un visado humanitario en el caso de haber sido víctima y/o testigo de trata de personas.
- Prevenga, investigue y sancione las agresiones y otros abusos en contra de defensores de derechos de los trabajadores migratorios.
- Implemente una política integral de regularización migratoria que sea accesible a todos los trabajadores migratorios y sus familias en situación irregular, cumpliendo con el principio de no discriminación.
- Preste atención adecuada a la situación de los migrantes menores de edad no acompañados, respetando el principio del interés superior del niño.

De forma complementaria, los derechos humanos de los migrantes han sido un aspecto abordado por los procedimientos especiales temáticos de la Organización de las Naciones Unidas, como el Relator Especial sobre los derechos de los migrantes. En términos generales, el mandato del Relator Especial fue creado en 1999 por la resolución 1999/44. Actualmente solicita y recibe información de migrantes y familiares suyos sobre las violaciones de sus derechos humanos; formula recomendaciones para la prevención y reparación de esas violaciones; promueve la aplicación efectiva de los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes; recomienda políticas aplicables en los planes nacional, regional e internacional para eliminar las violaciones de derechos humanos de los migrantes; y registra y

recomienda medidas para poner fin a la discriminación múltiple y a la violencia contra las mujeres migrantes.²⁵¹

En 2009, después de su visita a México, el Relator Especial recomendó en el Informe promoción y protección de todos los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluidos el derecho al desarrollo, que “se introdujeran reformas legislativas adecuadas en contra de la impunidad por las violaciones de los derechos humanos, una de las principales deficiencias del sistema judicial; pidió que se publicaran informes anuales sobre el número de actuaciones judiciales, como detenciones y condenas contra autores de violaciones de derechos humanos de los migrantes y particularmente, de actuaciones judiciales contra los autores en relación de abusos en el trabajo infantil”.²⁵²

3.6.2.2 Marco jurídico regional

En el ámbito regional, el artículo 1 de la CADH manifiesta que los Estados partes se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Por su parte, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”,²⁵³ precisa que los Estados partes (...) se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos

²⁵¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos, *La Convención internacional sobre los trabajadores migratorios y su Comité*, Folleto No. 24, Ginebra, 2006. Pág. 17.

²⁵² Organización de las Naciones Unidas, Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, *Informe del Sr. Jorge Bustamante, Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*, A/HRC/11/7/Add.2, 24 de marzo 2009. Párr. 92.

²⁵³ *Op. cit.* Supra nota 110.

de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

De los anteriores instrumentos se advierte que el SIDH prohíbe expresamente cualquier tipo de discriminación, entre las que se contempla la originada por razón del origen nacional. En la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer, llamada también Convención de Belém do Pará, se señala que (...) los Estados partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada.²⁵⁴

En este contexto, en 1996 se creó la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, ésta realiza una labor de promoción en materia de derechos humanos, sus principales objetivos son:

- Generar conciencia en cuanto al deber de los Estados de respetar los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias;
- Presentar recomendaciones específicas a los Estados miembros de la OEA sobre temas relacionados con la protección y promoción de los derechos humanos de estas personas, a fin de que se adopten medidas en su favor;
- Elaborar informes y estudios especializados sobre la situación de los trabajadores migratorios y sobre temas relativos a la migración en general; y
- Actuar con prontitud respecto a peticiones o comunicaciones en donde se señale que los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias son vulnerados en algún Estado miembro de la OEA.

²⁵⁴ *Op. cit.* Supra nota 136. Artículo 9.

En el Quinto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias (2003),²⁵⁵

Manifestó su preocupación por el incremento de la criminalidad en las zonas fronterizas, en particular porque esta condición generaba aún más vulnerabilidad a las personas migrantes. Se destacó el trabajo de las Casas del Migrante como buena práctica y se insistió en la importancia de que se garantizaran las condiciones para que estas organizaciones pudieran desarrollar su labor. De igual manera, la Relatoría hizo un llamado al Estado mexicano a tomar las medidas necesarias para que no se exigiera la presentación de documentos de identidad ni de categoría migratoria a la persona extranjera que solicitaba la protección judicial efectiva de sus derechos.

Por su parte, en el ámbito regional la Corte IDH ha establecido estándares precisos de protección de los derechos de los migrantes, a través de la Opinión Consultiva OC-18 sobre la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, señalando que: los Estados tienen la obligación general de respetar y garantizar los derechos fundamentales de los migrantes;²⁵⁶ por lo cual se deben tomar medidas positivas, evitar iniciativas que limiten o conculquen un derecho fundamental, y suprimir las medidas y prácticas que restrinjan o vulneren un derecho fundamental. Estableció también que los Estados tienen la obligación de actuar con la diligencia debida, para prevenir y castigar los abusos contra migrantes, ya sea por agentes del Estado o por un particular.²⁵⁷

²⁵⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003, Quinto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias*, Washington D.C. 29 diciembre 2003.

²⁵⁶ Corte IDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03, 17 de septiembre 2003, Serie A. Capítulo X

²⁵⁷ *Ídem*.

3.6.3 Marco jurídico nacional y local

La CPEUM establece, en el artículo 1, que “(...) todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección y prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”²⁵⁸

En el artículo 11 de la CPEUM, se señala que toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes, de acuerdo con los controles jurídicos y judiciales.

Adicionalmente, el marco jurídico nacional se vio reforzado con la reforma constitucional al artículo 33, el cual a partir de 2011 reconoce que los extranjeros gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce la Constitución, y que solo con previa audiencia, el Ejecutivo de la Unión podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención.²⁵⁹

²⁵⁸ *Op. cit.* Supra nota 9. Artículos 1 y 11.

²⁵⁹ *Ibidem.* Artículo 33.

Esta adecuación normativa se hace diferenciando el lenguaje sensitivo de derechos humanos al incluir el concepto de “persona extranjera” y al “reconocer” derechos a las personas extranjeras, mediante la sustitución del término “garantías” por “derechos humanos”; además de precisar cuáles son los derechos reconocidos a las personas extranjeras.²⁶⁰

Cabe resaltar que con anterioridad a la reforma, esta disposición otorgaba facultades discrecionales al Ejecutivo para poder expulsar personas extranjeras,²⁶¹ lo que mostraba una gran contradicción con la constitución y los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte. Por lo tanto, con la modificación del artículo se armonizó y cumplió con las obligaciones internacionales contraídas en diversos tratados y convenciones internacionales.

Por otra parte, la Ley de Migración establece en su artículo 2 que uno de los principios de la política migratoria del Estado mexicano es el respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas del delito.²⁶²

En este instrumento se dispone que en ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada. De manera que, el Estado mexicano garantiza la vigencia

²⁶⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos, elaborada por las organizaciones de la Sociedad Civil y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos*, México, 2008. Pág. 121.

²⁶¹ Antes de la reforma al artículo 33 establecía: “Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.”

²⁶² Ley de Migración, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada 7 de junio de 2013. Artículo 2.

de los derechos que reclama para sus connacionales en el exterior, en la admisión, ingreso, permanencia, tránsito, deportación y retorno asistido de extranjeros en su territorio. El artículo 6 de la Ley de Migración establece que el Estado mexicano garantizará el ejercicio de los derechos y libertades con independencia de la situación migratoria, y en el artículo 8, se dispone que los migrantes podrán acceder a los servicios educativos provistos por los sectores público y privado, y a recibir cualquier tipo de atención médica, independientemente de su situación migratoria.²⁶³

En el mismo sentido, el ordenamiento mexicano reconoce que independientemente de su situación migratoria, "(...) las personas tendrán derecho a la procuración e impartición de justicia, respetando el derecho al debido proceso, a presentar quejas en materia de derechos humanos; en los procedimientos aplicables a niñas, niños y adolescentes migrantes, se tendrá en cuenta su edad y se privilegiará el interés superior del niño y se garantizará el derecho a la seguridad personal de los migrantes."²⁶⁴

Las disposiciones mencionadas, en materia de derechos humanos de personas migrantes, reflejan un interés del Estado mexicano de armonizar su legislación con los estándares internacionales, en relación con los derechos civiles y políticos, como el reconocimiento de sus derechos al libre tránsito, al acceso a la procuración y administración de justicia, al debido proceso, así como a la protección de su seguridad personal y de los derechos económicos, sociales y culturales como el derecho a la educación, a la salud y a la seguridad social.

En Coahuila, la Constitución local establece en el artículo 7 que dentro del estado de Coahuila, toda persona gozará de los derechos humanos reconocidos en la CPEUM y en los tratados internacionales en que el Estado mexicano sea parte; asimismo queda prohibida toda discriminación por origen étnico o nacional. Y en su artículo 15 indica que son extranjeros los que no reúnen la calidad de mexicanos y

²⁶³ *Ibidem*. Artículo 6.

²⁶⁴ *Ibidem*. Artículo 11.

gozarán de los derechos humanos y garantías reconocidos en el mismo instrumento.²⁶⁵

La Ley de Asistencia Social y Protección de Derechos del Estado de Coahuila de Zaragoza, sienta las bases para la prestación de los servicios de asistencia social, pública y privada, a fin de proteger los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad y sus familias.²⁶⁶ Además explica detalladamente quiénes tienen derecho a la asistencia social preferentemente “(...) migrantes en situación de vulnerabilidad o repatriados”.²⁶⁷

De un análisis del marco jurídico local, se concluye que si bien la Constitución local se ha armonizado nominalmente a la CPEUM, lo cierto es que aún son necesarias una serie de reformas, pues no existen en la entidad, disposiciones que protejan de forma efectiva los derechos de las personas migrantes. No obstante, la Ley de Asistencia Social y Protección de Derechos establece que las personas migrantes se consideran un grupo en situación de vulnerabilidad y que por lo tanto tienen derecho a la asistencia social preferente, sin embargo no se da a través de un enfoque de derechos humanos.

3.6.4 Políticas públicas y programas

En el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017, la estrategia 4.3.5, se compromete a “desarrollar programas dirigidos a los grupos que se encuentren en situación de discriminación o exclusión (como las personas migrantes), bajo los principios de igualdad y no discriminación, participación y rendición de cuentas”.²⁶⁸ Y en la estrategia 4.3.6, se compromete a diseñar e implementar estrategias de coordinación interinstitucional con los diferentes poderes de gobierno y los organismos locales, nacionales, regionales e internacionales de protección a los derechos humanos, para

²⁶⁵ *Op. cit.* Supra nota 11. Artículos 7 y 15.

²⁶⁶ *Op. cit.* Supra nota 219.

²⁶⁷ *Ibidem*, artículo 6.

²⁶⁸ *Op. cit.* Supra nota 42. Pág. 121

que a través de una coordinación intergubernamental, se atiendan de manera efectiva las resoluciones, quejas, recomendaciones y medidas cautelares emitidas por los mismos.²⁶⁹

Por una parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha dictado medidas cautelares a favor de dos albergues de personas migrantes del estado de Coahuila. En el **caso de Frontera Digna** (Medidas Cautelares MC 152-11),²⁷⁰ el equipo de colaboradores ha sido objeto de diversas agresiones, aun después de dictadas las medidas, por lo que no han resultado efectivas.

En el **caso del Albergue Belén Posada del Migrante** (Medidas Cautelares MC-312/09),²⁷¹ en Saltillo, Coahuila, debido a la situación de inseguridad que viven las y los defensores de derechos humanos y las personas migrantes que ahí albergan, se han dictado en 2010 medidas cautelares por la CIDH. Por lo que se han realizado una serie de acciones para salvaguardar la integridad física y personal de las y los defensores de derechos humanos y de las personas migrantes, como el establecimiento de una patrulla permanente en las afueras de las instalaciones del albergue mencionado, así como la instalación de botones de pánico de atención inmediata. Estas medidas se han planeado y realizado con la participación de la

²⁶⁹ *Ibidem*.

²⁷⁰ El 20 de agosto de 2012, la CIDH solicitó medidas cautelares en favor de los miembros de la Casa del Migrante “Frontera Digna”, en el municipio de Piedras Negras, estado de Coahuila, basándose en información presentada por la “Dimensión Pastoral de la Movilidad Humana”, sobre la presunta situación de peligro en la que se encontraban los miembros de la Casa del Migrante, quienes han identificado diversos factores de riesgo relacionados con la situación de seguridad de los migrantes de la zona, supuestas acciones de retaliación por sus actividades como defensores de derechos humanos, y el presunto acoso permanente de una persona denominada “el Pelón”, entre otros elementos. Véase. Secretaría de Relaciones Exteriores, *La Política Exterior Mexicana de Derechos Humanos al servicio de la democracia y el Estado de Derecho Memoria 2006-2012*, disponible en: <http://www.sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/memodoc/7mddgdhd.pdf> (fecha de consulta: 10 julio de 2013). Pág. 110.

²⁷¹ El 23 de abril de 2010, la CIDH solicitó medidas cautelares en favor del presbítero Pedro Pantoja Arreola y su equipo de colaboradores en el Albergue Belén Posada del Migrante de Saltillo, estado de Coahuila. En la solicitud de medida cautelar y en la información aportada durante una reunión de trabajo realizada el 20 de marzo de 2010, durante el 138º Periodo de Sesiones de la CIDH, se alegó que los beneficiarios habrían sido víctimas de actos de intimidación y hostigamiento, un intento infructuoso por ingresar a las instalaciones del albergue y vigilancia del mismo por parte de personas que, desde el interior de vehículos, tomaban fotografías a quienes entraban y salían. *Ibidem*. Pág. 104.

sociedad civil, en específico tomando en cuenta la opinión de las personas que dirigen el albergue.

Es importante destacar que dichas medidas han presentado algunas inconveniencias, como falta de coordinación entre las autoridades –federales y estatales–, pues los únicos actos implementados por el gobierno federal en relación a las medidas cautelares son la elaboración de un análisis de riesgo en el albergue, la instalación de cámaras de vigilancia y la transmisión de número de emergencia,²⁷² por lo que se debe seguir trabajando en ellas.

En este sentido, se debe señalar que el Estado, a través de sus representantes a nivel nacional, estatal y municipal, tiene la obligación de dar prioridad a la acción a favor de los migrantes. Esta orientación debe verse reflejada también en el establecimiento de programa y políticas públicas. Estos deberes estatales no deben verse menoscabados, aun cuando dentro de la administración pública, las personas migrantes se encuentran en el ámbito jurisdiccional del INM, por ser el encargado de aplicar la ley migratoria.

El Programa de Repatriación Humana del INM,²⁷³ busca satisfacer el derecho a la alimentación y el derecho a la salud de los migrantes, este programa constituye el despliegue de una política humanitaria para reincorporar al país a los mexicanos repatriados o deportados por la frontera norte, especialmente a grupos vulnerables como las mujeres y niños. Entre los beneficios están: proporcionar alimentos, canalizar al deportado en caso de que tenga algún problema de salud para que reciba la atención médica que necesita, ayudarlo a que se pueda comunicar con su familia, el traslado a un albergue temporal,²⁷⁴ ofrecer información sobre ofertas de trabajo temporal, certificar ante las autoridades mexicanas el conocimiento aprendido en

²⁷² *Idem.*

²⁷³ Instituto Nacional de Migración, “Programa de Repatriación Humana”, disponible en: http://www.inm.gob.mx/static/repatriacion_h/Repatriacion_H.pdf (fecha de consulta: 4 de agosto de 2013).

²⁷⁴ *Ídem.*

Estados Unidos y por último apoyarlo para que regrese a su lugar de origen. Sin embargo, uno de los problemas que se presenta en este tipo programas es que no se cuenta con padrón de beneficiarios, en esa forma la efectividad de las medidas adoptadas por las autoridades no pueden ser evaluada con datos objetivos y precisos.

Existen otros programas federales para la protección a migrantes que son implementados por agencias diversas al INM. Estos programas no solo benefician de forma directa a los migrantes mexicanos en tránsito al extranjero, sino que también consideran a sus familiares y sus respectivos lugares de origen; son operados por la Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Secretaría de Gobernación y Secretaría de Relaciones Exteriores.

Algunos programas son ejecutados de forma tripartita con los gobiernos federales y locales, como lo es el Programa 3X1 para migrantes que apoya las iniciativas de los mexicanos que viven en el exterior y les brinda la oportunidad de canalizar recursos a México, en obras de impacto social que benefician directamente a sus comunidades de origen. Funciona con las aportaciones de clubes o federaciones de migrantes radicados en el extranjero, la del gobierno federal –a través de la Secretaria de Desarrollo Social–, y la de los gobiernos estatal y municipal. Por cada peso que aportan los migrantes, los gobiernos federal, estatal y municipal ponen 3 pesos; por eso se llama 3x1.²⁷⁵ Entre sus objetivos están: protección a indígenas migrantes; acceso a educación, apoyo a familias de trabajadores agrícolas migrantes; atención y apoyo administrativo; y realización de obras con impacto social que benefician a las comunidades de origen.

De forma directa, en el Estado de Coahuila, el Sistema para el DIF realiza también actividades para la protección de migrantes y sus familiares. Cuenta con el **Programa “Camino a casa”** cuyo objetivo es garantizar la reintegración de las niñas,

²⁷⁵ Cfr. Secretaría de desarrollo Social, “Programa 3x1 para migrantes”, disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programa_3x1_para_Migrantes (fecha de consulta: 14 de julio de 2013).

niños y adolescentes migrantes y repatriados, a sus familias y comunidades de origen de manera segura y ordenada.

Su cobertura de atención se focaliza en Ciudad Acuña y Piedras Negras, Coahuila, y consiste en:

- Captar a los menores que intentan o cruzan la frontera de forma ilegal y proporcionar alojamiento temporal, alimentación adecuada y orientación sobre peligros de estas actividades.
- Brindar apoyo de traslado seguro a su lugar de origen a los menores migrantes o repatriados.
- Operar los Módulos de Atención a niñas, niños y adolescentes migrantes y el Albergue de Acuña.

Sin embargo, no se encuentran datos desagregados de los beneficiarios de dicho programa. Otra institución Coahuilense que realizan actividades, de forma directa, para la protección de los derechos humanos de los migrantes y sus familiares es la Secretaría de Desarrollo Social.

3.6.5 Conclusiones

A la luz de la normatividad de protección de los derechos de las personas migrantes y las principales problemáticas que afectan el goce y disfrute pleno de sus derechos, se puede observar que las **autoridades** que tienen trato directo e indirecto con los migrantes, **desconocen el conjunto de disposiciones normativas internacionales y nacionales que regulan la protección y promoción de los derechos humanos de los migrantes**. Esta omisión de conocimiento conlleva a la violación reiterada de diversos derechos fundamentales de las personas migrantes, por ende, en primer lugar se propone llevar a cabo trabajos de sensibilización y capacitación dirigidos a las autoridades para que respeten y promuevan los derechos de las personas migrantes.

Dado que el conocimiento de los derechos humanos a los que son sujetos los migrantes favorece su exigibilidad y respeto, se propone generar un folleto o tríptico de derechos que sea entregado, de forma generalizada, a los migrantes en sus principales centros de paso, como Casas de Migrantes, Centrales de Autobuses y en todos aquellos lugares públicos por donde transiten.

También, con el objetivo de que se erradique la discriminación contra los migrantes, se propone difundir y financiar campañas mediáticas que promuevan el respeto a los derechos humanos de los migrantes, a través de medios de comunicación como radio, prensa escrita, televisión y espectaculares. En dichas campañas se deben contemplar los principios de fraternidad, solidaridad, igualdad y respeto entre las personas.

En materia educativa, se requiere implementar programas en los sistemas de enseñanza básica, media superior y superior que promuevan el respeto de los derechos humanos, particularmente hacia los grupos en situación de vulnerabilidad, como lo son las personas migrantes.

Resulta innegable que para alcanzar los objetivos identificados se requiere generar políticas públicas que cuenten con un respaldo presupuestario y promover que la ley de Egresos contemple una partida presupuestaria para programas de atención a personas migrantes. Pero además de ello, se necesita construir políticas públicas con un enfoque de derechos transversal que contemple la participación de las autoridades ejecutivas, legislativas y judiciales de los tres niveles de gobierno.

Es necesario celebrar reuniones periódicas interinstitucionales que retomen de forma transversal el tema migratorio con enfoque en derechos humanos y que cuenten con la participación de las diversas secretarías que conforman los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Es indiscutible que el gobierno se ve rebasado en sus obligaciones de protección a los migrantes, por ello la participación conjunta y de apoyo por parte de las OSC es invaluable. Para que dicha sinergia se potencialice se deben brindar apoyos económicos a las OSC que se dediquen a la protección de los derechos humanos de las personas migrantes y celebrar periódicamente audiencias entre representantes del gobierno y miembros de las OSC para generar programas de trabajo conjuntos.

Debido a la violencia a la que se encuentran expuestos los defensores de los derechos humanos de las personas migrantes se deben expedir, implementar y ejecutar medidas preventivas y cautelares adecuadas para su protección efectiva.

Por otra parte, para garantizar el derecho al debido proceso, se propone instaurar la Agencia del Ministerio Público Especializada en Atención a Delitos contra Migrantes, que cuente con agentes persecutores del delito sensibles a la problemática que enfrentan los migrantes. Además, generar protocolos de actuación que regulen el actuar de las autoridades y sienten los lineamientos de actuación para el debido manejo de los casos en que los migrantes son víctimas de delitos.

Se propone adicionar el Código Penal del Estado de Coahuila con un articulado que permita agravar los delitos cometidos contra grupos en situación de vulnerabilidad o riesgo, que en el caso particular son los migrantes. Asimismo, se propone capacitar a los funcionarios del Registro Civil para que tengan conocimiento de sus obligaciones con las personas migrantes, de expedirles actas de nacimiento, reconocimiento de hijos, matrimonio, divorcio y defunción independientemente de su estatus migratorio. Y colocar publicidad impresa en las Oficinas del Registro Civil en las que se precisen los derechos de los migrantes en relación con su estado civil.

En el ámbito legislativo es urgente reformar el artículo 14 de la Ley de Registro Civil del Estado de Coahuila y armonizar su contenido con los derechos que confieren los tratados y la legislación nacional a los migrantes extranjeros. En la actualidad, dicha disposición establece que los Oficiales del Registro Civil no celebrarán ningún

acto del estado civil en que intervenga algún extranjero sin la comprobación previa, por parte de éste, de su legal estancia en el país. Tratándose de matrimonios de extranjeros con mexicanos deberán exigir el permiso emitido por la Secretaría de Gobernación. Dicho precepto vulnera el derecho a la identidad, al nombre, a la nacionalidad y a las relaciones familiares de las y los migrantes en Coahuila, además el artículo 14 de la Ley de Registro Civil del Estado de Coahuila determina que cuando los extranjeros intervengan en actos civiles y no acrediten su estancia legal en el país, tomarán nota de su nombre y darán aviso al INM.

En materia laboral, se propone que la autoridad estatal realice pláticas y capacitaciones con los empleadores de trabajadores migrantes temporales para concientizarlos sobre los derechos laborales y de seguridad e higiene de sus empleados. También, se necesita generar un padrón de empresas que contratan trabajadores migrantes nacionales y extranjeros para tener un monitoreo constante sobre prácticas laborales.

Otro punto fundamental en el ámbito laboral consiste en establecer programas de visitadurías a los centros de trabajo en Coahuila, en donde se contraten migrantes nacionales y extranjeros, como los campos agrícolas y las minas carboníferas.

Se debe exhortar al gobierno federal a fin de que capacite a las y los funcionarios del INM, para que puedan brindar un trato digno y con apego a la ley en los procedimientos de verificación, detención y repatriación de migrantes. Los agentes estatales deben implementar de forma efectiva los Lineamientos Regionales para la Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes en situaciones de verificación del estatus migratorio, detención y deportación²⁷⁶ emitidos por la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM). Dicho documento contiene

²⁷⁶ Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones, "Los Lineamientos Regionales para la Protección de los Derechos Humanos de los y las Migrantes en Situaciones de Verificación del Estatus Migratorio, Detención, Deportación y Recepción", disponible en: http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/248/DOCUMENTOS_LINEAMIENTOS.pdf (fecha de consulta: 10 de julio de 2013).

reglas básicas que deben determinar la actuación de las autoridades que tienen trato directo con los migrantes, promoviendo la protección integral de sus derechos humanos.

En materia de salud se debe coordinar de forma transversal programas de salud que den atención médica básica y de emergencia a migrantes y que involucren al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y la Secretaría de Salud de Coahuila. Especialmente, se requiere armonizar los reglamentos de las instituciones de salud pública para que permitan otorgar servicios médicos básicos y de emergencia a los migrantes, independientemente de su estatus.

3.6.6 Plan operativo

Estrategia 1. Perspectiva de Género, Igualdad y No Discriminación

Líneas de acción

1.1 Reglamentar el derecho absoluto al acceso a la educación para los hijos de migrantes, independientemente del lugar de nacimiento de los menores de edad, de sus padres o su estatus migratorio.

Autoridad responsable: Secretaría de Educación

Corresponsables:

- Procuraduría General de Justicia del Estado
- DIF Coahuila
- Procuraduría de la Familia y Protección de Derechos

Plazo: Mediano plazo

1.2 Generar un padrón de empresas que contratan trabajadores migrantes, para poder realizar un monitoreo a efecto de verificar el respeto de los derechos laborales.

Autoridad responsable: Secretaría del Trabajo

Corresponsables:

- Secretaría de Finanzas
- Consejería Jurídica
- Secretaría de Gobierno

Plazo: Mediano plazo

1.3 Armonizar los reglamentos de las instituciones de salud pública para que permitan otorgar servicios médicos gratuitos, básicos y de emergencia a las personas migrantes y sus familiares, independientemente de su estatus migratorio

Autoridad responsable: Consejería Jurídica

Corresponsable:

- Secretaría de Salud

Plazo: Corto plazo

Estrategia 2. Exigibilidad, justiciabilidad de los derechos humanos

Líneas de acción

2.1 Armonizar la legislación estatal con los derechos que confieren los estándares internacionales y la legislación federal a las personas migrantes y sus familiares.

Autoridad responsable: Consejería Jurídica

Corresponsables:

- Secretaría de Gobierno
- Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo
- Dirección Estatal del Registro Civil
- Procuraduría General de Justicia del Estado

Plazo: Corto plazo

2.2 Reformar el artículo 14 de la Ley del registro civil del Coahuila y armonizar su contenido con el DIDH y la legislación federal.

Autoridad responsable: Consejería Jurídica

Corresponsables:

- Secretaría de Gobierno
- Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo
- Dirección Estatal del Registro Civil

Plazo: Corto plazo

2.3 Crear una agencia del Ministerio Público Especializada en Atención a Delitos contra personas Migrantes.

Autoridad responsable: Procuraduría General de Justicia del Estado

Plazo: Corto plazo

2.4 Generar protocolos que regulen el actuar de las autoridades encargadas de la procuración de justicia y la seguridad pública cuando la víctima del delito sea una persona migrante.

Autoridad responsable:

- Procuraduría General de Justicia del Estado
- Comisión Estatal de Seguridad.

Corresponsables:

- Consejería Jurídica
- Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo

Plazo: Mediano plazo

2.5 Realizar una reforma al Código Penal de Coahuila que permita agravar los delitos cometidos contra personas migrantes.

Autoridad responsable: Consejería Jurídica

Corresponsables:

- Secretaría de Gobierno
- Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo
- Procuraduría General de Justicia del Estado

Plazo: Corto plazo

Estrategia 3. Coordinación y Articulación

Líneas de acción

3.1 Celebrar reuniones periódicas interinstitucionales que definan acciones concretas en beneficio de las personas migrantes en temas como: etiquetar presupuesto, realizar reformas legislativas y generar políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

Autoridad responsable: Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo.

Corresponsables:

- Procuraduría General de Justicia del Estado
- Comisión Estatal de Seguridad
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Gobierno
- Secretaría de Educación
- Secretaría del Trabajo.

Plazo: Mediano plazo

3.2 Crear, proteger y resguardar rutas de tránsito seguras que permitan el cruce de los migrantes por Coahuila con protección de agentes estatales.

Autoridad responsable:

- Procuraduría General de Justicia del Estado
- Comisión Estatal de Seguridad

Plazo: Mediano plazo

3.3 Implementar programas de colaboración entre las instituciones de educación superior, públicas y privadas, para que proporcionen prestadores de servicio social y practicantes profesionales que se involucren en labores enfocadas a promover y hacer cumplir los derechos de las personas migrantes.

Autoridad responsable: Secretaría de Educación

Corresponsables:

- Secretaría de Gobierno
- Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo.

Plazo: Mediano plazo

3.4 Crear un grupo interinstitucional para dar seguimiento y monitorear la implementación de medidas cautelares dictadas por los organismos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos a favor de las y los defensores de derechos humanos de las personas migrantes.

Autoridad responsable: Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo

Corresponsables:

- Procuraduría General de Justicia del Estado
- Comisión Estatal de Seguridad
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Educación.

Plazo: Mediano plazo

Estrategia 4. Promoción de una Cultura de Derechos Humanos

Líneas de acción

4.1 Generar materiales de difusión de derechos que sean entregados a las y los migrantes en los principales albergues, casas de migrantes, centrales de autobuses y en todos aquellos lugares públicos por donde transiten las personas migrantes.

Autoridad responsable: Secretaría de Gobierno.

Corresponsables:

- Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila
- Comunicación Social

Plazo: Mediano plazo

4.2 Difundir campañas en los medios masivos de comunicación que promuevan el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes.

Autoridad responsable: Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo

Corresponsables:

- Secretaría de Finanzas
- Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila
- Comunicación Social

Plazo: Corto plazo

4.3 Generar programas de capacitación y sensibilización para servidores públicos sobre los derechos humanos de las personas migrantes, vincularlos a incentivos laborales (servicio profesional, asensos, valor curricular, etc.)

Autoridad responsable: Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo.

Corresponsable:

- Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila.

Plazo: Corto plazo

4.4 Crear un programa de capacitación de carácter obligatorio y permanente sobre los derechos humanos de las personas migrantes dirigido a cuerpos policiacos y fuerzas de seguridad pública.

Autoridades responsables:

- Procuraduría General de Justicia del Estado
- Comisión Estatal de Seguridad

Corresponsable:

- Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo

Plazo: Corto plazo

4.5 Difundir los derechos de las personas migrantes, en particular los relativos a su status migratorio y derechos civiles en el estado en todas las Oficinas del Registro Civil.

Autoridades responsables:

- Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo
- Comunicación social

Plazo: Corto plazo

4.6 Crear un programa de capacitación de carácter obligatorio y permanente sobre los derechos humanos de las personas migrantes dirigido a servidores públicos en el área de salud.

Autoridad responsable: Secretaría de Salud

Corresponsable:

- Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo

Plazo: Corto plazo

Estrategia 5. Participación de la sociedad civil

Líneas de acción

5.1 Crear un grupo de trabajo conjunto entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para generar programas de colaboración en el tema migratorio.

Autoridades responsables:

- Secretaría de Gobierno
- Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo

Corresponsables:

- Procuraduría General de Justicia del Estado
- Comisión Estatal de Seguridad
- Secretaría de Salud

Plazo: Corto plazo

5.8 Garantizar las medidas adecuadas de protección de las personas defensoras de los derechos de los migrantes en el estado.

Autoridad Responsable: Procuraduría General de Justicia del Estado

Corresponsable:

- Comisión Estatal de Seguridad

Plazo: Corto plazo

PARTE IV.

MECANISMO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS

La implementación del Programa Estatal de Derechos Humanos, requerirá la coordinación y cooperación de las autoridades estatales y municipales; además de contar con la participación de los tres poderes del estado, los OPDH, las OSC, la academia, los medios de comunicación y otros actores sociales que trabajan en el estado por los derechos de todas las personas que habitan y transitan en Coahuila.

4.1 Indicadores para la evaluación del cumplimiento de los derechos humanos

El Programa Estatal de Derechos Humanos debe contar con una estructura de evaluación que de transparencia a los resultados y que permita identificar los aciertos o desaciertos de sus estrategias. Por ello se determinó, el establecer metodologías que sustenten la identificación y generación de indicadores en materia de derechos humanos. En el año 2008, la ACNUDH reconoció que los indicadores en la materia son instrumentos útiles para reforzar la rendición de cuentas, articular y presentar reclamaciones ante las entidades encargadas y formular las políticas y programas públicos necesarios para facilitar la realización de los derechos humanos.²⁷⁷

Es a través del “Informe sobre los Indicadores para Promover y Vigilar el Ejercicio de los Derechos Humanos”, (HRI/MC/2008/3), que se desarrollan las herramientas para diseñar sistemas locales de indicadores de derechos humanos que sientan las bases para el monitoreo de las estrategias y líneas de acción contenidas en los programas de acción en materia de derechos humanos.²⁷⁸ Para el monitoreo del Programa Estatal de Derechos Humanos de Coahuila, el Gobierno Estatal, a través de

²⁷⁷ ACNUDH, *Informe sobre los Indicadores para Vigilar el Cumplimiento de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos*. HRI/MC/2006/7.

²⁷⁸ OACNUDH-México, *Construcción de Indicadores de Derechos Humanos: Experiencias Regionales*, México, 2013. Pág. 25.

la Unidad de Derechos Humanos, se compromete a **adoptar la metodología de Indicadores propuesta por la ACNUDH** en el corto plazo. Esto implica realizar un proceso de contextualización y participación activa de modo que se puedan construir los indicadores para cada una de las **93 líneas de acción**, integrando las particularidades jurídicas y de política pública del estado.

Los indicadores no solo reflejan las normas de DIDH aceptadas universalmente, sino que también a procesos políticos, económicos, demográficos, culturales y jurídicos, de políticas públicas, de participación social, de formación de cuadros técnicos para diseñarlos y aplicarlos, y a la existencia de sistemas de información que provean datos relevantes, pertinentes, confiables y adecuados. Con estos antecedentes, el Programa Estatal de Derechos Humanos de Coahuila podrá, a través de su implementación, brindar mediciones sobre el cumplimiento de los derechos humanos con base en las necesidades y realidades específicas del estado para el derecho y los grupos de población identificados.

4.2 Integración de un comité de seguimiento y evaluación

Para el adecuado seguimiento y evaluación de la implementación del Programa Estatal de Derechos Humanos y con el objeto de identificar desafíos en el cumplimiento de sus objetivos, o dificultades técnicas y presupuestales en la ejecución de las estrategias propuestas por el mismo; será responsabilidad del Ejecutivo estatal, el conformar un Comité de Seguimiento y Evaluación de este programa, que estará integrado por un representante de:

- Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila (observador)
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Derechos Humanos (observador)
- Tribunal Superior de Justicia del Estado
- Congreso del Estado

- Procuraduría General de Justicia del Estado
- DIF Coahuila
- Secretaría de Gobierno
- Secretaría de Finanzas
- Secretaría de Educación
- Secretaría de la Juventud
- Secretaría de las Mujeres
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Trabajo
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Desarrollo Rural
- Secretaría de Medio Ambiente
- Consejería Jurídica

La Secretaría Técnica de este Comité estará a cargo de la Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo del Estado de Coahuila, la cual durará en su encargo de manera permanente.

La toma de decisiones del Comité se llevarán a cabo en forma coordinada, plural y transparente ejerciendo sus actividades de acuerdo con sus responsabilidades y atribuciones específicas. Cada uno de los integrantes tendrá voz y voto. Para la toma de acuerdos en asamblea, se requerirá el voto de la mayoría.

Para dar continuidad inmediata al proceso de implementación del Programa, el Comité de Seguimiento y Evaluación deberá establecer desde su inicio una metodología general de trabajo que precise aspectos tales como:

- Rendir los informes de seguimiento y evaluación del programa
- Instrumentos específicos de seguimiento al programa
- Instrumentos complementarios a los indicadores para la evaluación del programa
- Formatos de participación en el seguimiento y evaluación del programa de otros actores interesados

Considerando las actividades de interlocución con los actores estatales encargados de su implementación y tomando en cuenta la necesidad de activar a corto, mediano y largo plazo las estrategias y líneas de acción contenidas en el Programa Estatal de Derechos Humanos, el Comité de Seguimiento y Evaluación establecerá los siguientes grupos de trabajo:

- A. Grupo de seguimiento al presupuesto público
- B. Grupo de políticas públicas
- C. Grupo de promoción de la armonización legislativa
- D. Grupo de acceso a la justicia

Todos los grupos de trabajo deberán realizar de manera general las siguientes actividades para el adecuado monitoreo y evaluación del Programa Estatal de Derechos Humanos:

- a) Establecimiento de metas de implementación de las estrategias del Programa Estatal de Derechos Humanos que deberán llevarse a cabo durante el primer año.
- b) Especificación de actividades para la implementación de las estrategias transversales establecidas en el programa, en materia de coordinación y articulación; capacitación; participación social; cultura y promoción de

derechos humanos; presupuesto; transparencia y acceso a la información; exigibilidad y justiciabilidad; así como sustentabilidad.

De manera particular, cada grupo realizará las siguientes actividades:

A. El Grupo de seguimiento al presupuesto público:

- Elaborar una propuesta para la integración transversal de la perspectiva de derechos humanos en el presupuesto de egresos; así como la identificación del presupuesto necesario para la operación del Programa en lo general y del Comité de Evaluación y Seguimiento.
- Desarrollar un esquema de monitoreo de resultados y de gestión presupuestal para los programas de operación anual por dependencia.

B. El Grupo de políticas públicas:

- Identificar líneas de acción, en los programas de operación anual por dependencia responsable, establecidas en el programa.
- Elaborar una propuesta de los mecanismos, formatos y periodicidad de los informes que las dependencias presentarán sobre el cumplimiento del programa.

C. El Grupo de promoción de la armonización legislativa:

- Promoción de la agenda legislativa en materia de derechos humanos ante el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza; en particular la promoción de las iniciativas y reformas de Ley propuestas en el programa, así como, de la agenda federal ante la Cámara de Diputados.

D. El Grupo de acceso a la justicia:

- Establecer prioridades en el tema de procuración e impartición de justicia en colaboración permanente con el Tribunal Superior de Justicia del Estado y la Procuraduría General de Justicia del Estado.

Los Grupos de trabajo, rendirán un reporte anual de resultados sobre el cumplimiento de las estrategias fijadas, que será por escrito y dirigido al Titular del Ejecutivo del Estado.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

Libros y artículos

- Amnistía Internacional, *Víctimas Invisibles, Migrantes en movimiento en México*, Madrid, 2010.
- Aristóteles, *Ética Nicomáquea*, Gredos, Madrid, 1985.
- Cámara Minera de México, *Reporte de la Situación de la Minería Mexicana*, México, 2011.
- Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez A.C.” (Prodh), Casa del Migrante de Saltillo, *Cuaderno sobre el secuestro de migrantes. Dimensión, contexto y la experiencia de la migración en tránsito por México*, México, 2011.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, (ENADIS) 2010*, México, 2010.
- Díez de Urduy F., Xavier, “El bloque de constitucionalidad en Coahuila” en *Estudios de derecho constitucional local*, Poder Judicial del Estado de Coahuila, México, 2011.
- Emilio Buai, Yuri, *Todos los niños tienen derechos, Fondo de la Organización de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)*, Venezuela, 2005.
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid, 1999.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, “Infancia y migración internacional en América Latina y el Caribe”, en *Desafíos: Boletín de la infancia*

y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, UNICEF/CEPAL, Número 11, noviembre, 2010.

- Garzón Valdez, Ernesto, “Desde la modesta propuesta de J. Swift a las casas de engorde. Algunas consideraciones acerca de los derechos de los niños”, en *Doxa*, Cuadernos de Filosofía del Derecho, No. 15-16, Vol. II, 1994.
- Herdegen, Matthias, *Derechos Internacional Público*, Universidad Nacional Autónoma de México/Fundación Konrad Adenauer, México, 2005.
- Luna Canales, Armando y Cepeda Valdés, María Teresa, “El fallido bloque constitucional en Coahuila”, en *Estudios de derecho constitucional local*, Poder Judicial del Estado de Coahuila, México, 2011.
- Medina, Quiroga, Cecilia, *Violencia contra la Mujer y Derechos Humanos. El sistema internacional*, Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, N° 2, junio 1995.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Manual de lucha contra el secuestro*, Austria, 2006.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *La Convención internacional sobre los trabajadores migratorios y su Comité*, Folleto No. 24, Ginebra, 2006.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Prácticas de buen gobierno para la protección de los derechos humanos*, Nueva York y Ginebra, 2008.

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Nueva York y Ginebra, 2006.
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos: Manual operativo para servidoras y servidores públicos*, México, OACNUDH/FLACSO/FUNDAR/GESOC, 2010.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de misión a México, Grupo de Trabajo de la ONU sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias*, A/HCR/19/58/Add.2, 20 de diciembre de 2011.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Desapariciones Forzadas o Involuntarias*, Folleto informativo N° 6/Rev.3, Ginebra, 2009.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Discriminación contra la Mujer: la Convención y el Comité*, Folleto Informativo No. 22, Ginebra, 1996.
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos, elaborada por las organizaciones de la Sociedad Civil y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos*, México, 2008.
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *20 claves para comprender mejor los derechos humanos*, México, D.F., 2012.

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Migrantes*, Francia, 2005.
- Ortega Soriano, Ricardo Alberto, et al., “Módulo 6: los deberes específicos de prevención, investigación y sanción”, en *ReformaDH*, Curso interactivo, SCJN, CDHDF, OACNUDH, México, 2013.

Documentos de Naciones Unidas y otros organismos internacionales

- Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*, 18 de diciembre 1992.
- Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*, resolución AGONU 48/104, 20 de diciembre de 1993.
- Asamblea General de las Naciones Unidas, *Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*, A/RES/61/177, 20 de diciembre 2006.
- Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, Resolución 217 A (III), 10 de diciembre 1948.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General número 12*, El derecho a la alimentación adecuada, vigésimo periodo de sesiones, documento E/C.12/1999/5, 1999.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 3, La índole de las obligaciones de los Estados partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, U.N. Doc. E/1991/23, 1990.

- Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Observación General 3, Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos a Nivel Nacional (artículo 2)*, CCPR/C/13, 29 de julio de 1981.
- Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Quinteros c. Uruguay*, Comunicación N° 107/1981, 21 de julio de 1983.
- Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, *Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, México*, CMW/C/MEX/CO/2, 3 de mayo de 2011.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observación General No. 21: La igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares*, aprobada en el 13º periodo de sesiones, 1994.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observación General No. 24: Artículo 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer - La mujer y la salud*, aprobada en el 20º periodo de sesiones, 1999.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observación General No. 26: sobre trabajadoras migratorias*, aprobada en el 32º periodo de sesiones, 2005.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, México*, CEDAW/C/MEX/CO/7-8, 7 de agosto de 2012.
- Conferencia Diplomática de plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional, *Estatuto de la Corte Penal Internacional*, Roma, Res. A/CONF.183/9, 17 de julio de 1998.

- Declaración y Programa de Acción de Viena, *Conferencia Mundial de Derechos Humanos*, A/CONF.175/23, 14 al 25 de junio de 1993.
- ICC. *Prosecutor Against Jean-Pierre Bemba Gombo*, Decision on the confirmation of charges, Pre-Trial Chamber II, 15 June 2009, ICC-01/05-01/08-424.
- ICC. *Prosecutor v. Germain Katanga and Mathieu Ngudjolo Chui*, Decision on the confirmation of charges, Pre-Trial Chamber I, 30 September 2008, ICC-01/04-01/07-717.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *El Derecho a la Alimentación adecuada, Informe de Misión a México, Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación adecuada- Sr. Olivier De Schutter*, México, 2012.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de misión a México, Grupo de Trabajo de la ONU sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias*, México, A/HCR/19/58/Add.2, 20 de diciembre de 2011.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación adecuada y la Agricultura (FAO), *El derecho a la alimentación adecuada, folleto informativo N° 34*, Ginebra, 2010.
- Organización Internacional del Trabajo, *Convenio número 150, sobre la administración del trabajo: cometido, funciones y organización*, Ginebra, 26 junio 1978.

- Organización Internacional del Trabajo, *Convenio número 176 sobre seguridad y salud en las minas*, Ginebra, 22 de junio 1995.
- Organización de las Naciones Unidas, *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, aprobada por la Asamblea General en su resolución 45/158, 18 de diciembre de 1990.
- Organización de las Naciones Unidas, *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 2106 A (XX), 21 de diciembre 1965.
- Organización de las Naciones Unidas, *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/180, 18 de diciembre de 1979, 18 de diciembre de 1979.
- Organización de las Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos del Niño*, Adoptada por la Asamblea General en su resolución 44/25, 20 de noviembre de 1989.
- Organización de las Naciones Unidas, *Informe del GT sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias*, A/HCR/22/45, 28 de enero del 2013.
- Organización de las Naciones Unidas, *Informes del Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias*, A/HCR/4/41, 25 de enero del 2007.
- Organización de las Naciones Unidas, *Informes del Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias*, A/HRC/7/2, 10 de enero de 2008.

- Organización de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 2200 A (XXI), Nueva York, 16 de diciembre de 1966.
- Organización de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 2200 A (XXI), Nueva York, 16 de diciembre de 1966.
- Organización de las Naciones Unidas, Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, *Informe del Sr. Jorge Bustamante, Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*, A/HRC/11/7/Add.2, 24 de marzo 2009.
- Organización de las Naciones Unidas, *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, adoptado por la asamblea general en Nueva York, 15 de noviembre de 2000.

Documentos de la CIDH y la Corte IDH

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003, Quinto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias*, Washington D.C., 29 diciembre 2003.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Segundo informe de progreso de la relatoría sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias*, OEA/Ser./L/V/II.111, 16 abril 2001.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Justicia juvenil y Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., 13 de julio de 2011.
- Comité Jurídico Interamericano, Opinión “sobre el alcance del derecho a la identidad”, CJI/doc. 276/07 rev. 1, 10 de agosto de 2007.
- Corte IDH, *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*, Fondo, Sentencia de 25 de noviembre de 2000, Serie C, No. 70.
- Corte IDH, *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyaury Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 8 de julio de 2004, Serie C, No. 110, Párr. 166.
- Corte IDH, *Caso Masacre de Mapiripán Vs. Colombia*, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, 15 de septiembre de 2005, Serie C.
- Corte IDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03, 17 de septiembre 2003, Serie A, No. 18.
- Corte IDH. *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de septiembre de 2009, Serie C, No. 202.
- Corte IDH. *Caso Castillo Páez Vs. Perú*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C, No. 43.
- Corte IDH. *Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala*, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2001, Serie C, No. 76.

- Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay*, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 24 de febrero de 2011, Serie C, No.221. Párr. 122.
- Corte IDH. *Caso Gómez Palomino Vs. Perú*, Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C, No. 136.
- Corte IDH. *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 12 de agosto de 2008, Serie C, No. 186.
- Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de noviembre de 2009, Serie C, No. 209.
- Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002, Serie A, No. 17.
- Corte IDH. *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*, Opinión Consultiva OC-16/99, 1 de octubre de 1999, Serie A, No. 16.
- Organización de Estado Americanos, *Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica"*, San José, Costa Rica, OEA, 22 de noviembre de 1969.
- Organización de Estado Americanos, *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*, adoptada el 9 de junio de 1994, Belém, Brasil.

- Organización de los Estados Americanos, “Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y ‘Derecho a la Identidad’”, AG/RES. 2286 (XXXVII-O/07), 5 de junio de 2007.
- Organización de los Estados Americanos, AG/RES. 2362 (XXXVIII-O/08) 3 de junio de 2008.
- Organización de los Estados Americanos, *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer*, adoptada en Belém Do Pará, Brasil el 9 de junio de 1994.
- Organización de los Estados Americanos, sobre seguimiento al programa, AG/RES. 2602 (XL-O/10), 8 de junio de 2010.
- *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)*, adoptado por la Organización de los Estados Americanos, San Salvador, El Salvador, 17 de diciembre de 1988.

Informes

- Belén, Posada del Migrante, Humanidad Sin Fronteras y Frontera con Justicia, *Cuarto Informe Sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Migrantes en Tránsito por México*, Saltillo, Coahuila, 2008.
- Centro de apoyo a trabajadoras de la maquila de La Laguna A.C., *Diagnóstico sobre la incorporación de las mujeres al mercado laboral a través de las agencias de colocación (outsourcing)*, 2011, Torreón, Coahuila, México.

- Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez A.C.” (Prodh), Casa del Migrante de Saltillo, *Cuaderno sobre el secuestro de migrantes. Dimensión, contexto y la experiencia de la migración en tránsito por México*, México, 2011.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Especial Sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la Zona Carbonífera del Estado de Coahuila*, México D.F., 2011.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los Casos de Secuestro de Migrantes*, 15 de junio de 2009.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la Zona Carbonífera de Coahuila*, México, 2011.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*, 22 de febrero de 2011.

Recomendaciones de Organismos Públicos de Protección de Derechos Humanos

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendación General No.13/2006, Sobre la práctica de verificaciones migratorias ilegales*, México, D. F., a 15 de noviembre de 2006.

Legislación Nacional

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publica 19 de julio de 2013.

- Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, publicado el 10 de junio de 2011.
- Ley Federal del Trabajo, México, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 30 de noviembre de 2012.
- Ley de Asistencia Social, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de septiembre de 2004.
- Ley de Migración, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada 7 de junio de 2013.
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2003.
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de febrero de 2007.
- Ley General de Desarrollo Social, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 8 de abril de 2013.
- Ley General de Educación, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 11 de septiembre de 2013.
- Ley General de Salud, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 24 de abril de 2013.
- Ley General de Victimas, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 3 de mayo de 2013.

- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de agosto de 2006.
- Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 28 de febrero de 2011.
- Ley Minera, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 26 de junio de 2006.
- Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 30 de junio de 2009.
- Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publica el 19 de agosto de 2010.
- Lineamientos que deberán observar los agentes del ministerio público de la federación en la integración de actas circunstanciadas, *Diario oficial de la Federación*, acuerdo publicado el día 23 de agosto de 2006.
- NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención. *Diario Oficial de la Federación*, publicada el 16 de abril de 2009.

Legislación estatal

- Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza, *Periódico Oficial*, última reforma publicada el día 5 de abril de 2013.

- Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, *Periódico Oficial*, última reforma publicada el 8 de abril de 2012.
- Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, *Periódico Oficial*, última reforma publicada el 26 de abril de 2013.
- Decreto No. 165. Presupuesto de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2013, *Periódico Oficial*, Tomo CXIX, Número 102, publicado el 21 de diciembre de 2012.
- Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones al Decreto de la Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila, *Periódico Oficial*, Tomo CXVI, Número 102, publicado el 22 de diciembre de 2009.
- Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017, *Periódico Oficial*, publicado el 18 de mayo de 2012.
- Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, *Programa de Justicia Laboral 2012-2017*, Saltillo, Coahuila, 2012.
- Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, *Programa Estatal de Igualdad de Género 2012-2017*, Saltillo, Coahuila, 2012.
- Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Coahuila de Zaragoza, Saltillo, Coahuila, *Periódico Oficial*, 27 de Abril de 2012.
- Ley de Asistencia Social y Protección de Derechos del Estado de Coahuila de Zaragoza, *Periódico Oficial*, última reforma publicada el 27 de abril de 2012.

- Ley de Desarrollo Social para el Estado de Coahuila de Zaragoza, *Periódico Oficial*, publicada el 27 de octubre de 2006.
- Ley de Ingreso para el Estado de Coahuila de Zaragoza para el ejercicio fiscal 2013, *Periódico Oficial*, publicada el 21 de diciembre de 2012.
- Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Coahuila de Zaragoza, *Periódico Oficial*, última reforma publicada el 9 de marzo de 2012.
- Ley Estatal de Salud, *Periódico Oficial*, última reforma publicada el 19 de octubre de 2013.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, *Periódico Oficial*, última reforma publica el 30 de noviembre de 2011.
- Ley para la Protección de los Derechos y Deberes de las Niñas, Niños y Adolescentes, *Periódico Oficial*, última reforma publicada el 27 de octubre de 2006.
- Ley para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila de Zaragoza, *Periódico Oficial*, publicada el 24 de agosto de 2007.

Jurisprudencia

- SCJN, DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES DE LAS AUTORIDADES EN LA MATERIA, Tesis Aislada, 10a. Época; 1a. Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro IX, Junio de 2012, Tomo 1; Pág. 257.

Sitios web

- Acuerdo de creación del grupo de trabajo en el Estado de Coahuila, para el seguimiento de las recomendaciones del Grupo de Trabajo de la ONU sobre las

Desapariciones Forzadas e Involuntarias (GTDFI-ONU), disponible en: <http://desaparecidosencoahuila.files.wordpress.com/2012/09/grupo-de-trabajo-en-coahuila.pdf> (fecha de consulta: 20 de abril de 2013).

- Acuerdo por el que se crea la Subprocuraduría para la Investigación y Búsqueda de Personas no Localizadas, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Coahuila/wo60982.pdf> (fecha de consulta: 10 de abril de 2013).
- Américo Incalcaterra, “Conferencia magistral “Elaboración de políticas públicas para la promoción y defensa de los derechos humanos en México”, disponible en: http://www.derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos_Humanos/Resource/51/1/images/Conferencia_Magistral_Amerigo_Incalcaterra.pdf (fecha de consulta: el 15 de julio de 2013).
- Centro de información de Naciones Unidas, “División para el Adelanto de la Mujer”, disponible en: <http://www.cinu.org.mx/temas/mujer/daw.htm> (fecha de consulta: 15 de abril de 2013).
- Centro de información de Naciones Unidas, “Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer”, disponible en: <http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/mexico/fond/unifem.htm> (fecha de consulta: 15 de abril de 2013).
- Chiarotti Boero, Susana, “Violencia contra las mujeres, tratados internacionales y el compromiso municipal”, IJ-UNAM, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/inst/evacad/Eventos/2012/0302/doc/20120824-6.pdf> (fecha de consulta: 15 de abril de 2013).

- Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH), “Manual para la Transversalización del Enfoque de Derechos Humanos con Equidad”, disponible en:
<http://www.corteidh.or.cr/tablas/28829.pdf> (fecha de consulta: 16 de julio de 2013).
- Convención Iberoamericana de los Derechos de los jóvenes, disponible en:
<http://www.laconvencion.org/index.php?secciones/mapa>, (fecha de consulta: 15 de mayo de 2013).
- Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, “Objetivos de Desarrollo del Milenio”, disponible en:
<http://www.un.org/es/millenniumgoals/poverty.shtml> (fecha de consulta: el 18 de junio 2013).
- De la Mora, Diego, “Políticas Públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos”, disponible en:
http://fundar.org.mx/op/?page_id=557(Fecha de consulta: 25 de mayo de 2013).
- De Schutter, Olivier, “Una revolución de derechos, La aplicación del derecho a la alimentación a nivel nacional en América Latina y el Caribe”, nota informativa 06, disponible en:
https://mailattachment.googleusercontent.com/attachment/u/0/?ui=2&ik=cede31c6cf&view=att&th=140ae3c4742dc4e3&attid=0.1&disp=inline&realattid=f_hkq8bgh00&safe=1&zw&saduie=AG9B_P_a02PnSwSpW2ZoDOmiVHpc&sadet=1378073883547&sads=49tdrrIW_Ozykg544kDB46MGQoA&sadssc=1
 (fecha de consulta: 28 de julio de 2013).
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, “Estadística sobre Personas no localizadas”, disponible en:

<http://www.derechoshumanoscoahuila.org.mx/personas-no-localizadas/listado.php> (fecha de consulta: 14 de abril de 2013).

- Freedman, Diego, “Funciones normativas del interés superior del niño”, disponible en: <http://www.juragentium.org/topics/latina/es/freedman.htm> (fecha de consulta: 18 de abril 2013).
- Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila, disponible en: <http://desaparecidosencoahuila.wordpress.com/> (fecha de consulta: 15 de abril de 2013).
- Fundar, International Budget Project & International Human Rights Internship Program, “Las cuentas de la dignidad. Una guía para utilizar el análisis de presupuestos en la promoción de los derechos humanos”, disponible en línea: http://www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/pdf/cuentas_de_dignidad.pdf (fecha de consulta: 7 de julio de 2013).
- Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE), disponible en: http://www.imjuventud.gob.mx/pagina.php?pag_id=1 (fecha de consulta: 20 de marzo de 2013).
- Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer, disponible en: <http://www.cinu.org.mx/temas/mujer/instraw.htm> (fecha de consulta: 15 de abril de 2013).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Censo de Población y Vivienda 2010”, disponible en: <http://www.censo2010.org.mx/> (fecha de consulta: 15 de abril de 2013).

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Cuéntame”, disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/defunciones.aspx?tema=P> (fecha de consulta: 15 de abril de 2013).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Estadística a propósito del Día del Niño. Coahuila de Zaragoza”, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2013/ni%C3%B1o5.pdf> (fecha de consulta: 15 de abril de 2013).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Panorama Sociodemográfico de Coahuila de Zaragoza”, disponible en: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/panora_socio/coah/Panorama_Coah.pdf (fecha de Consulta: 15 de abril de 2013).
- Instituto Nacional de Migración, “Programa de Repatriación Humana”, disponible en: http://www.inm.gob.mx/static/repatriacion_h/Repatriacion_H.pdf (Fecha de consulta: 4 de agosto de 2013).
- Instrumentos de participación comunitaria o ciudadana, “padrón de beneficiarios”, disponible en: http://www.coahuilatrasmis.gob.mx/programas/documentos_instrumentos/PADRON%20DE%20BENEFICIARIAS%202012.pdf (fecha de consulta: 27 de abril de 2013).
- Jiménez Benítez, William Guillermo, “El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas”, disponible en: http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista12/enfoque_DDHH.pdf (fecha de consulta: 16 de agosto de 2013).

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Procedimientos del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias”, disponible en:
<http://www.ohchr.org/SP/Issues/Disappearances/Pages/Procedures.aspx>
 (Fecha de consulta: 15 de julio de 2013).

- Oficina el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, “Comité de Derechos de los Trabajadores Migratorios”, disponible en:
<http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/cmw/> (fecha del consulta: 3 de mayo de 2013).

- Organización de los Estados Americanos, “Comisión Interamericana de Mujeres”, disponible en: <http://www.oas.org/es/cim/nosotros.asp> (fecha de consulta: 16 de abril de 2013).

- Organización de las Naciones Unidas, “Planes Nacionales de Acción de Derechos Humanos: Ingredientes para el éxito”, disponible en:
<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/07/Planes-Nacionales-de-Acci%C3%B3n-de-Derechos-Humanos.pdf> (fecha de consulta: 10 de agosto de 2013).

- Organización de las Naciones Unidas Mujeres, disponible en:
<http://www.unwomen.org/es/about-us/about-un-women/> (fecha de consulta: 15 de abril de 2013).

- Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), “Seguridad Alimentaria”, disponible en:
http://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_es.pdf (fecha de consulta: 10 de agosto de 2013).

- Organización Iberoamericana de la Juventud, disponible en: <http://www.oij.org> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2013)

- Primer Encuentro Internacional sobre Planes de Acción en Derechos Humanos, *Declaración de Río de Janeiro sobre Planes y Programas de Acción en Derechos Humanos en América Latina*, Rio de Janeiro, Brasil. 30 y 31 de agosto 2012, disponible en:
<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/09/declaraci%C3%B3n-rio-esp.pdf> (fecha de consulta: 10 de julio de 2013).

- Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia. http://procuraduría.dif.gob.mx/micrositio_pdmf (fecha de consulta: febrero de 2013).

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, "Índice de Desarrollo Humano", disponible en: <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/idh/> (fecha de consulta: 10 de julio de 2013).

- Red por los Derechos de la Infancia en México, "La infancia cuenta", disponible en: <http://www.infanciacuenta.org/icm/coah> (fecha se consulta: 20 de julio de 2013).

- Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones, "Los Lineamientos Regionales para la Protección de los Derechos Humanos de los y las Migrantes en Situaciones de Verificación del Estatus Migratorio, Detención, Deportación y Recepción", disponible en:
http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/248/DOCUMENTOS_LIN EAMIENTOS.pdf (fecha de consulta: 10 de julio de 2013).

- Secretaría de desarrollo Social, “Programa 3x1 para migrantes”, disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programa_3x1_para_Migrantes (fecha de consulta: 14 de julio de 2013).
- Secretaría de Gobernación, “Convenio marco de coordinación en materia de derechos humanos, México”, 10 de diciembre de 2004, disponible en: http://www.derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos_Humanos/Resource/67/1/images/CONVENIO.pdf (fecha de consulta: 20 de junio de 2013).
- Secretaría de Relaciones Exteriores, “La Política Exterior Mexicana de Derechos Humanos al servicio de la democracia y el Estado de Derecho Memoria 2006-2012”, disponible en: <http://www.sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/memodoc/7mddgdhd.pdf> (fecha de consulta: 10 julio de 2013).
- Secretaría de Salud, “Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006”, http://insp.mx/ensanut/resultados_ensanut.pdf (fecha de consulta: 15 de abril de 2013).
- Secretaría de Salud del Estado de Coahuila, disponible en: <http://www.saludcoahuila.gob.mx/> (fecha de consulta: 7 de marzo 2013).
- Secretaría de Salud, “Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006, Resultados por entidad federativa”, disponible en: <http://www.insp.mx/ensanut/norte/coahuila.pdf> (fecha de consulta: 5 de abril de 2013).
- Secretaría de Salud, “Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012, Resultados Nacionales”, disponible en: <http://ensanut.insp.mx/informes/ENSANUT> (fecha de consulta: 5 de abril de 2013).

- Secretaría de Trabajo de Prevención Social, “Norma Oficial Mexicana NOM-032-STPS-2008, Seguridad para minas subterráneas de carbón”, disponible en: <http://trabajoseguro.stps.gob.mx/trabajoseguro/boletines%20anteriores/2008/bol024/vinculos/2005-0312.htm> (fecha de consulta: 30 de agosto de 2013).
- Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel, “Los derechos humanos en acción: operacionalización de los estándares internacionales de los derechos humanos”, *FLACSO-México*, disponible en: <http://www.cjslp.gob.mx/seminario/programa/Panel%20IV/Enfoque%20de%20derechos.%20Operacionalizacio%C2%B4n%20de%20esta%C2%B4ndares%20internacionales.pdf> (fecha de consulta: 10 de junio de 2013).
- Sistema para el Desarrollo integral de la Familia, Coahuila, disponible en: <http://www.difcoahuila.gob.mx/> (fecha de consulta: 16 de abril de 2013).
- Organización de Naciones Unidas, Sistematización de experiencias de la producto de la incorporación del enfoque de derechos humanos a las agencias de Naciones Unidas, “El Desarrollo Basado en un Enfoque de los Derechos Humanos: Hacia una Comprensión Colectiva entre las Agencias de las Naciones Unidas”, disponible en: www.unfpa.org/derechos/docs/entendimiento_onu.doc (fecha de consulta: 5 de julio de 2013).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación y Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos humanos, “Compilación de instrumentos internacionales sobre protección de la persona aplicables en México”, disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/libro/Documents/InstrumentosInternacionales.pdf> (fecha de consulta: 5 de julio de 2012).

ANEXOS

Matriz de planeación para la implementación del Programa Estatal de Derechos Humanos de Coahuila de Zaragoza por tema prioritario

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	L.A	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO*
DERECHOS DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS Y SUS FAMILIARES	<ol style="list-style-type: none"> 1) Libertad de opinión y de difusión de información 2) Acceso a la información 3) Responsabilidades y deberes 4) Seguridad contra los delitos y abuso por parte de funcionarios/as de autoridades competentes 	Transparencia y acceso a la información	1	Elaborar y mantener actualizado un padrón único de personas desaparecidas forzadas e involuntarias que genere datos estadísticos desagregados por sexo, edad, lugar y en su caso las autoridades presuntamente involucradas.	Procuraduría General de Justicia del Estado Corresponsable: Comisión Estatal de Seguridad	Subprocuraduría para la Investigación y Búsqueda de Personas No Localizadas y Atención a Víctimas, Ofendidos y Testigos	Median o plazo
	<ol style="list-style-type: none"> 1) Seguridad en el ingreso 2) Asequibilidad de servicios de salud 3) Soporte para dependientes familiares, infantes y personas adultas mayores 4) Esquemas de asistencia social focalizados 5) Educación primaria universal, accesibilidad a secundaria y educación superior 	Exigibilidad, justiciabilidad de los derechos humanos	2	Presentar ante el Congreso del Estado, una iniciativa que contemple la figura de declaración de ausencia por desaparición forzada o involuntaria, la que deberá tener un enfoque integral de derechos humanos, asegurando la plena protección de los familiares de las personas desaparecidas.	Consejería Jurídica del Estado Corresponsable: Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo		Corto plazo

* Por *corto plazo* se estipuló a un año de publicado el Programa Estatal de Derechos Humanos, *mediano plazo* a dos años de publicado el Programa y *largo plazo* al final de la administración 2017.

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	L.A	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO*
DERECHOS DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS Y SUS FAMILIARES	1) Ejercicio de los poderes Legislativo y Ejecutivo 2) Participación en la toma de decisiones 3) Rendición de cuentas 4) Mecanismos de consulta 5) Espacios de participación efectiva	Participación de la sociedad civil	3	Realizar consultas públicas con los familiares y especialistas para el diseño y estrategia e implementación de los programas en materia de desaparición forzada.	Procuraduría General de Justicia del Estado Corresponsable: Comisión Estatal de Seguridad	Subprocuraduría para la Investigación y Búsqueda de Personas No Localizadas y Atención a Víctimas, Ofendidos y Testigos	Corto plazo
			4	Participación de los familiares o víctimas en los procesos de evaluación de los servidores públicos encargados de la búsqueda y el seguimiento de las investigaciones.	Procuraduría General de Justicia del Estado Corresponsable: Comisión Estatal de Seguridad	Subprocuraduría para la Investigación y Búsqueda de Personas No Localizadas y Atención a Víctimas, Ofendidos y Testigos	Corto plazo

* Por *corto plazo* se estipuló a un año de publicado el Programa Estatal de Derechos Humanos, *mediano plazo* a dos años de publicado el Programa y *largo plazo* al final de la administración 2017.

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	L.A	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO*
DERECHOS DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS Y SUS FAMILIARES			5	Diseñar, con la colaboración del Grupo de Trabajo Autónomo, protocolos y manuales de investigación y búsqueda de personas desaparecidas y protección de familiares y testigos.	Procuraduría General de Justicia del Estado Corresponsables: Comisión Estatal de Seguridad y Grupo de Trabajo Autónomo Colaborador	Subprocuraduría para la Investigación y Búsqueda de Personas No Localizadas y Atención a Víctimas, Ofendidos y Testigos	Mediano plazo
	1) Analizar los procesos de elaboración y aprobación de presupuestos 2) Incluir en el presupuesto enfoque de derechos humanos 3) Prioridad de asignación presupuestal de recursos para sectores en situación de discriminación y/o exclusión	Presupuesto	6	Desarrollar programas de actualización, profesionalización y evaluación de las autoridades encargadas de la búsqueda y localización.	Procuraduría General de Justicia del Estado Corresponsables: Secretaría de Finanzas, Comisión Estatal de Seguridad y Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo.	Subprocuraduría para la Investigación y Búsqueda de Personas No Localizadas y Atención a Víctimas, Ofendidos y Testigos	Mediano plazo

* Por *corto plazo* se estipuló a un año de publicado el Programa Estatal de Derechos Humanos, *mediano plazo* a dos años de publicado el Programa y *largo plazo* al final de la administración 2017.

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	L.A	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO*
DERECHOS DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS Y SUS FAMILIARES			7	Fortalecer a las instituciones encargadas de la búsqueda y localización, a través del personal facultades y presupuesto.	Secretaría de Finanzas Corresponsables: Procuraduría General de Justicia del Estado, Comisión Estatal de Seguridad y Consejería Jurídica		Corto plazo
			8	Profesionalización en investigación científica y de ciencia forense para las autoridades encargadas de la investigación.	Secretaría de Finanzas Corresponsables: Procuraduría General de Justicia del Estado y Comisión Estatal de Seguridad		Corto plazo

* Por *corto plazo* se estipuló a un año de publicado el Programa Estatal de Derechos Humanos, *mediano plazo* a dos años de publicado el Programa y *largo plazo* al final de la administración 2017.

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	L.A	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO*
DERECHOS DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS Y SUS FAMILIARES	1) Dar una respuesta efectiva a las víctimas de desaparición forzada de personas. 2) Seguridad a los familiares de las personas desaparecidas 3) Asequibilidad de servicios de salud 4) Soporte para dependientes familiares, infantes y personas adultas mayores	Coordinación	9	Crear un mecanismo para la coordinación efectiva entre autoridades involucradas en los temas relativos a la búsqueda y localización de personas desaparecidas, con los objetivos de prevenir e investigar la desaparición forzada e involuntaria de personas.	Procuraduría General de Justicia del Estado Corresponsables: Comisión Estatal de Seguridad y Municipios	Subprocuraduría para la Investigación y Búsqueda de Personas No Localizadas y Atención a Víctimas, Ofendidos y Testigos.	Corto plazo
	1) Estrategias para garantizar el acceso al disfrute de los derechos humanos 2) Esquemas de asistencia social focalizados	Accesibilidad	10	Crear un programa dirigido a familiares de personas desaparecidas con el objetivo de garantizar su inclusión al mercado laboral.	Secretaría del Trabajo Corresponsables: Procuraduría General de Justicia del Estado y Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo		Corto plazo

* Por *corto plazo* se estipuló a un año de publicado el Programa Estatal de Derechos Humanos, *mediano plazo* a dos años de publicado el Programa y *largo plazo* al final de la administración 2017.

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	L.A	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO*
DERECHOS DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS Y SUS FAMILIARES			11	Diseñar en conjunto con los familiares de personas desaparecidas Programas Sociales (en materia de atención médica, psicológica, legal y de seguridad social) que contengan: i) padrón de beneficiarios, ii) gestión transparente y iii) rendición de cuentas.	Secretaría de Desarrollo Social Corresponsables: Procuraduría General de Justicia del Estado, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud y Secretaría del Trabajo		Corto plazo
	1) Libertad de opinión y de difusión 2) Acceso a la información 3) Responsabilidades y deberes del Estado para proteger a las personas desaparecidas y sus familiares	Promoción y difusión de los derechos humanos	12	Generar e implementar campañas informativas con organigramas, responsabilidades de las autoridades competentes, datos de contacto de las dependencias y pasos a seguir en caso de detención de personas y/o desaparición forzada de personas.	Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo Corresponsables: Procuraduría General de Justicia del Estado, Comisión Estatal de Seguridad y Comunicación Social		Corto plazo

* Por *corto plazo* se estipuló a un año de publicado el Programa Estatal de Derechos Humanos, *mediano plazo* a dos años de publicado el Programa y *largo plazo* al final de la administración 2017.

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	L.A	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO*
DERECHOS DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS Y SUS FAMILIARES			13	Diseñar programas de promoción contra la corrupción y campañas de sensibilización contra la violencia.	Procuraduría General de Justicia del Estado Corresponsable: Comunicación Social		Corto plazo

* Por *corto plazo* se estipuló a un año de publicado el Programa Estatal de Derechos Humanos, *mediano plazo* a dos años de publicado el Programa y *largo plazo* al final de la administración 2017.

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	L.A	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA	1) Libertad de opinión y de difusión 2) Acceso a la información 3) Responsabilidades y deberes del Estado para proteger el derecho a la alimentación adecuada	Promoción y difusión de los derechos humanos	1	Garantizar el derecho a alimentación adecuada a personas en situación de vulnerabilidad (mujeres, niños y niñas, adultos mayores) a través de un programa específico y un presupuesto anual dirigido a despensas saludables que contenga: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Enfoque georreferenciado hacia los municipios con menor IDH en el Estado ▪ Padrón de beneficiarios ▪ Transparencia y rendición de cuentas 	DIF Coahuila Corresponsable: Secretaría de Desarrollo Social	Dirección de Vigilancia Nutricional, Apoyo Alimentario y Desarrollo Comunitario del DIF Coahuila	Corto plazo
			2	Desarrollar una estrategia integral para promover la alimentación adecuada y lograr cambios de hábitos alimenticios en toda la población.	Secretaría de Salud Corresponsable: DIF Coahuila	Dirección de Vigilancia Nutricional, Apoyo Alimentario y Desarrollo Comunitario del DIF Coahuila	Corto plazo

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	L.A	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA			3	Desarrollar programas que fomenten la actividad física y el deporte a nivel estatal, con el objetivo de evitar el sedentarismo en la población en general; en particular infancia, jóvenes y adultos mayores.	Instituto Estatal del Deporte de Coahuila Corresponsables: DIF, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Secretaría de la Juventud, Secretaría de las Mujeres, Secretaría del Trabajo e Instituto Coahuilense de las Personas Adultas Mayores		Corto plazo
			4	Diseñar una campaña mediática de sensibilización sobre los riesgos del sobrepeso, la obesidad y la importancia de llevar una alimentación adecuada.	Secretaría de Salud Corresponsables: Comunicación Social, DIF, Secretaría de la Juventud, Secretaría de las Mujeres, Secretaría de Educación e Instituto Coahuilense de las Personas Adultas Mayores		Corto plazo

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	L.A	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA	1) Libertad de opinión y de difusión de información 2) Acceso a la información 3) Responsabilidades y deberes 4) Seguridad contra los delitos y abuso por parte de funcionarios/as de autoridades competentes	Transparencia y acceso a la información	5	Realizar un estudio cuantitativo y cualitativo sobre las necesidades nutrimentales de la población conforme a su ubicación geográfica en el Estado, con el fin de identificar donde deben ser aplicados los programas encaminados a hacer accesible y asequible el derecho a la alimentación adecuada	Secretaría de Desarrollo Social Corresponsables: Secretaría de Educación y DIF Coahuila		Corto plazo
			6	Crear un sistema de monitoreo y evaluación sobre la realización progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada que emplee indicadores de derechos humanos, información de las dependencias gubernamentales y la participación de la sociedad civil.	Secretaría de Desarrollo Social Corresponsables: Secretaría de Educación, Secretaría de Finanzas, DIF Coahuila y Secretaría de Educación		Corto plazo

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	L.A	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA			7	Elaborar un reporte anual sobre la población beneficiaria de programas sociales en el Estado, que tienen vertientes sobre el derecho a la alimentación adecuada.	Secretaría de Desarrollo Social Corresponsables: Dirección de Vigilancia Nutricional, Apoyo Alimentario y Desarrollo Comunitario del DIF Coahuila y Secretaría de Educación		Corto plazo
	1) Estrategias para garantizar el acceso al disfrute de los derechos humanos 2) Esquemas de asistencia social focalizados	Accesibilidad	8	Establecer módulos de atención, por colonia y por municipio, con el objetivo de prevenir y diagnosticar padecimientos relacionados con la obesidad y al sobrepeso como: colesterol, diabetes, hipertensión, trastornos cardiovasculares degenerativos y respiratorios para la población en general con énfasis a población en situación de vulnerabilidad (mujeres, infancia y adultos mayores).	Secretaría de Salud		Corto plazo

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	L.A	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA			9	Reforzar el programa “Desayunos Saludables” con el objetivo de tener: i) aumento y sistematización de la población beneficiaria en el estado, ii) focalizarse en estudiantes en situación de vulnerabilidad (grupos indígenas, personas con discapacidad, mujeres); iii) generar mecanismos participación y evaluación por parte de la sociedad civil, en particular, la población beneficiaria; iv) transparencia y rendición de cuentas.	DIF Coahuila	Dirección de Vigilancia Nutricional, Apoyo Alimentario y Desarrollo Comunitario del DIF Coahuila	Corto plazo
	1) Generar políticas públicas, leyes y presupuestos que protejan y garanticen de forma efectiva el derecho a la alimentación adecuada 2) Garantizar la seguridad en el ingreso para poder tener acceso a una alimentación adecuada 3) Promover conjuntamente la asequibilidad de los alimentos y contenidos nutricionales mínimos 4) Esquemas de asistencia social focalizados	Coordinación y Articulación	10	Promover el intercambio, entre estados y municipios, de alimentos de adecuada calidad, suficiente cantidad y menor costo; con el objeto de evitar el desperdicio y facilitar accesibilidad de estos alimentos a zonas rurales.	Secretaría de Desarrollo Social Corresponsables: DIF Coahuila y Secretaría de Finanzas	Dirección de Vigilancia Nutricional, Apoyo Alimentario y Desarrollo Comunitario del DIF Coahuila	Mediano plazo

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	L.A	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA	1) Participación en la toma de decisiones 2) Rendición de cuentas 3) Mecanismos de consulta 4) Espacios de participación efectiva	Participación de la sociedad civil	11	Generar en conjunto con la sociedad civil y los pequeños productores, un programa de microcréditos enfocado a la creación de huertos familiares con el objeto de promover la autosuficiencia alimentaria.	Secretaría de Desarrollo Rural Corresponsables: Dirección de Vigilancia Nutricional, Apoyo Alimentario y Desarrollo Comunitario del DIF Coahuila, Secretaría de Finanzas y Secretaría de Desarrollo Social		Corto plazo
			12	Fortalecer en capacidades y presupuesto a las organizaciones de la sociedad civil que cuentan con programas relacionados a la orientación sobre una alimentación adecuada.	DIF Coahuila	Dirección de Vigilancia Nutricional, Apoyo Alimentario y Desarrollo Comunitario del DIF Coahuila	Mediano plazo

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	L.A	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA	1) Seguridad en el ingreso 2) Asequibilidad de servicios de salud 3) Soporte para dependientes familiares, infantes y personas adultas mayores 4) Esquemas de asistencia social focalizados	Exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos	13	Generar mecanismos (financieros, regulatorios, fiscales) que limiten la oferta de alimentos con alto índice calórico en las instituciones de educación básica.	Secretaría de Salud Corresponsables: DIF Coahuila, Secretaría de Educación y Secretaría de Desarrollo Social	Dirección de Vigilancia Nutricional, Apoyo Alimentario y Desarrollo Comunitario del DIF Coahuila	Corto plazo
	1) Garantizar las condiciones de disponibilidad y accesibilidad a largo plazo	Sustentabilidad	14	Implementar un programa de capacitación georreferenciado, en municipios con menor índice de IDH, sobre calidad alimentaria y administración de los recursos en el hogar, con el objeto de invertir en productos alimenticios que sean accesibles y fomenten el ejercicio a la alimentación.	DIF Coahuila Corresponsables: Secretaría de Salud, Secretaría de las mujeres y Secretaría de Desarrollo Social.	Dirección de Vigilancia Nutricional, Apoyo Alimentario y Desarrollo Comunitario del DIF Coahuila	Corto plazo

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	L.A	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHOS DE LAS MUJERES	<ol style="list-style-type: none"> 1) Seguridad en el ingreso 2) Asequibilidad de servicios de salud 3) Soporte para dependientes familiares infantes y personas adultas mayores 4) Esquemas de asistencia social focalizados 5) Acceso igualitario a la educación primaria universal, accesibilidad a secundaria y educación superior 6) Salud sexual y reproductiva y eliminación de prácticas tradicionales dañinas 7) Combate y erradicación a la violencia doméstica 8) Combate y erradicación a la violencia en el trabajo 9) Detener la violencia comunitaria 10) Erradicar el abuso por parte de agentes del orden público 	Exigibilidad, justiciabilidad de los derechos humanos	1	Establecer un comité de implementación y seguimiento de las recomendaciones, a nivel estatal, que se dirigieron al Estado mexicano por el comité CEDAW.	Secretaría de las Mujeres Corresponsables: Procuraduría General de Justicia del Estado, Secretaría de Desarrollo Social, Procuraduría de la Familia y Protección de Derechos, Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila y Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo		Mediano plazo

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	L.A	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHOS DE LAS MUJERES			2	Realizar un estudio de la normatividad y de las políticas públicas locales a efecto de armonizar su contenido con los estándares internacionales en materia de violencia y discriminación en contra de las mujeres.	Consejería Jurídica Corresponsables: Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo, Secretaría de las Mujeres y Secretaría de Gobierno		Largo plazo
			3	Establecer órgano de control encargado del monitoreo del programa integral de atención a las mujeres víctimas de la violencia.	Procuraduría General de Justicia del Estado Corresponsables: Secretaría de las Mujeres, Comisión Estatal de Seguridad, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación, Secretaría de Gobierno y Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila		Mediano plazo

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	L.A	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHOS DE LAS MUJERES	1) Participación en la toma de decisiones 2) Rendición de cuentas 3) Mecanismos de consulta 4) Espacios de participación efectiva.	Participación de la sociedad civil	4	Crear un observatorio ciudadano de género con amplia participación de la sociedad civil, que se vincule a observatorios de carácter similar a nivel federal.	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila Corresponsables: Secretaría de las Mujeres y DIF		Mediano plazo
	1) Libertad de opinión y de difusión de información sobre los derechos de las mujeres 2) Acceso a la información 3) Responsabilidades y deberes del Estado para proteger a las mujeres	Promoción de una Cultura de Derechos Humanos	5	Diseñar e implementar campañas de difusión de los derechos de las mujeres que contengan: i) énfasis particular en los temas laborales y de violencia; ii) informen sobre las autoridades responsables y mecanismos de exigibilidad; iii) se realicen a través de diversos medios de comunicación masiva.	Secretaría de las Mujeres Corresponsables: Comunicación Social, Secretaría del Trabajo y Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila.		Corto plazo

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	L.A	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHOS DE LAS MUJERES			6	<p>Capacitaciones focalizadas a servidores públicos, estatales y municipales, en perspectiva de género y derechos de las mujeres. Dichas capacitaciones deberán contar con: i) al menos un componente de evaluación a corto, mediano y largo plazo; ii) deben relacionarse con las responsabilidades de los servidores públicos y sus áreas de trabajo; iii) su aprobación deberá incluirse en un esquema de incentivos laborales.</p>	<p>Secretaría de las Mujeres</p> <p>Corresponsables: Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila y Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo</p>		Corto plazo

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	L.A	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHOS DE LAS MUJERES			7	Diseñar e implementar talleres de sensibilización dirigidos la población en general sobre la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres, con énfasis en discriminación laboral y derecho a una vida libre de violencia.	Secretaría de las Mujeres Corresponsables: Procuraduría General de Justicia del Estado, Procuraduría de la Familia y Protección de Derechos, Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila, Unidad de Derechos Humanos y Secretaría del Trabajo		Corto plazo
	1) Analizar los procesos de elaboración y aprobación de presupuestos 2) Incluir en el presupuesto enfoque de derechos humanos 3) Prioridad de asignación presupuestal de recursos para sectores en situación de discriminación y/o exclusión	Presupuesto	8	Etiquetar presupuesto para un programa gratuito que provea cursos de capacitación para el empleo, artes u oficios, en el que se consideren las condiciones particulares de las mujeres.	Secretaría de Finanzas, Corresponsable: Secretaría del Trabajo		Corto plazo

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	L.A	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHOS DE LAS MUJERES			9	Etiquetar presupuesto para la realización de campañas de difusión enfocadas a los mecanismos de denuncia sobre casos de discriminación laboral, hostigamiento sexual, acoso y cualquier otra forma de discriminación laboral.	<p style="text-align: center;">Secretaría del Trabajo,</p> <p>Corresponsables: Secretaría de las Mujeres, Secretaría de Economía, Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila</p>		Corto plazo

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	L.A	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHOS DE LAS MUJERES	<ol style="list-style-type: none"> 1) Igualdad ante la ley y Protección de la Persona 2) Acceso a un nivel de vida, de salud y de educación adecuado 3) Igualdad de oportunidades para el sustento 4) Medidas especiales, incluyendo medidas para la participación y la toma de decisiones 	Perspectiva de Género, Igualdad y Discriminación	10	<p>Incluir la perspectiva de género en los programas educativos, para la formación curricular de los niños y las niñas en educación básica y crear una campaña de difusión sobre los derechos de las mujeres , en las escuelas, enfocada en población infantil.</p>	<p>Secretaría de Educación</p> <p>Corresponsables: Secretaría de las Mujeres, Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila y Comunicación Social</p>		Largo plazo

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	LA	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHOS DE LAS PERSONAS MINERAS	1) Libertad de opinión y de difusión de información sobre los derechos de las personas mineras 2) Acceso a la información 3) Responsabilidades y deberes especiales del Estado para proteger a las personas mineras	Promoción de una Cultura de Derechos Humanos	1	Implementar en la región carbonífera campañas de difusión de los derechos humanos de las personas mineras, en específico en relación a sus derechos laborales.	Secretaría de Trabajo Corresponsable: Comunicación Social		Corto plazo
			2	Generar una feria del empleo y la inversión con el objetivo de incentivar actividades económicas alternas a la minería en la región carbonífera.	Secretaría de Desarrollo Económico y Sustentabilidad Corresponsables: Secretaría de Finanzas, Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo y Secretaría de Gobierno		Mediano plazo
			3	Crear programas de capacitación dentro de las empresas mineras, tendientes a mejorar las condiciones de seguridad e higiene, enfocado a la pequeña y mediana minería.	Secretaría de Desarrollo Económico y Sustentabilidad Corresponsable: Secretaría de Finanzas	Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila (PRODEMI)	Corto plazo

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	LA	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHOS DE LAS PERSONAS MINERAS	1) Participación en la toma de decisiones 2) Rendición de cuentas 3) Mecanismos de consulta 4) Espacios de participación efectiva	Participación de la sociedad civil	4	Formación de una Comisión Intersecretarial para la atención de las propuestas contenidas en el Informe Especial de la CNDH, en la que participen la Secretaría del Trabajo, la Secretaría de Desarrollo Económico, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud, Secretaría de Medio Ambiente, Subsecretaría de Protección Civil, así como la Promotora para el Desarrollo Minero de Coahuila (PRODEMI), el Fondo de Garantía de la pequeña y Mediana Minería (FOGAMICO), y el DIF Coahuila.	Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo Corresponsables: Secretaría del Trabajo Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Educación, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Salud, Secretaría de Medio Ambiente, Subsecretaría de Protección Civil, PRODEMI, FOGAMICO y DIF Coahuila.		Corto plazo

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	LA	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHOS DE LAS PERSONAS MINERAS			5	Impulsar con la Secretaría del Trabajo y Prevención Social (nivel federal) la creación de una base de datos para el estado que permita el registro y ubicación de las minas regulares en la entidad.	Secretaría del Trabajo Corresponsables: Secretaría de Gobierno, Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo y Secretaría de Desarrollo Económico		Corto plazo
	1) Estrategias para el acceso al disfrute de los derechos humanos 2) Esquemas de asistencia social focalizados	Accesibilidad	6	Difundir información sobre la existencia de actividades profesionales, educativas, promoción de becas alternativas a la minería dirigidas a las y los hijos de los trabajadores mineros.	Secretaría de Educación Corresponsable: Secretaría del Trabajo		Mediano plazo
			7	Realizar campañas de sensibilización dirigidas a evitar la deserción en todos los niveles educativos en la zona carbonífera.	DIF Corresponsables: Secretaría de Educación y Procuraduría de la Familia y Protección de Derechos		Corto plazo

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	LA	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHOS DE LAS PERSONAS MINERAS			8	Facilitar el acceso a la educación para los trabajadores mineros y sus familiares, mediante sistemas educativos remotos, horarios flexibles y evaluación de necesidades específicas en materia de educación básica, media y media superior.	Secretaría de Educación	Instituto Estatal de Educación para Adultos	Corto plazo
			9	Realizar un estudio de necesidades educativas de los trabajadores mineros que contenga: i) número de escuelas que se deben aperturar en la región carbonífera, ii) contemple a la población meta (infancia, jóvenes y adultos).	Secretaría de Educación Corresponsables: Secretaría de Finanzas y Secretaría del Trabajo		Largo plazo

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	LA	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHOS DE LAS PERSONAS MINERAS	1)Seguridad en el ingreso 2)Asequibilidad de servicios de salud 3)Soporte para dependientes familiares infantes y personas adultas mayores 4)Esquemas de asistencia social focalizados 5)Educación primaria universal, accesibilidad a secundaria y educación superior 6)No Discriminación	Exigibilidad, justiciabilidad de los derechos humanos	10	Incorporar a la Constitución del Estado de Coahuila los derechos de las personas mineras.	Consejería Jurídica Corresponsable: Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo		Mediano plazo
	1) Analizar los procesos de elaboración y aprobación de presupuestos 2) Incluir en el presupuesto enfoque de derechos humanos 3) Prioridad de asignación presupuestal de recursos para sectores en situación de discriminación y/o exclusión	Presupuesto	11	Establecer programas de subsidios focalizados (equipo, capacitación, estímulos fiscales, etc.) a las asociaciones de pequeños y medianos productores y respaldar a los pequeños y medianos productores de la región carbonífera.	Secretaría de Finanzas	Fondo de Garantía	Corto plazo

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	LA	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHOS DE LAS PERSONAS MINERAS			12	Generar programas de capacitación de auto empleo para actividades productivas diversas a la minería.	Secretaría Desarrollo Rural Corresponsables: Secretaría del Trabajo y Secretaría de Finanzas		Mediano plazo
	1) Garantizar las condiciones de disponibilidad y accesibilidad a largo plazo	Sustentabilidad	13	Realizar un estudio regional sobre las actividades económicas alternativas a la minería, con el objetivo de ofertar a la población de la zona carbonífera con particular énfasis en jóvenes y adultos.	Secretaría de Desarrollo Rural Corresponsables: Secretaría del Trabajo y Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo		Mediano plazo

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	L.A	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y JÓVENES	1) Seguridad en el ingreso 2) Asequibilidad de servicios de salud 3) Soporte para dependientes familiares infantes y personas adultas mayores 4) Esquemas de asistencia social focalizados 5) Educación primaria universal, accesibilidad a secundaria y educación superior	Exigibilidad, justiciabilidad de los derechos humanos	1	Crear y promover mecanismos de denuncia de niñas, niños y jóvenes víctimas ante cualquier tipo de violencia.	DIF Coahuila Corresponsables: Secretaría de las Mujeres, Secretaría de la Juventud, DIF Coahuila, Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación y Secretaría de Finanzas	Procuraduría de la Familia y Protección de Derechos	Largo plazo
	1) Participación en la toma de decisiones 2) Rendición de cuentas 3) Mecanismos de consulta 4) Espacios de participación efectiva	Participación de la sociedad civil	2	Realizar un foro sobre el ejercicio de los derechos de la infancia donde participen: i) las dependencias de gobierno responsables en la materia, ii) sociedad civil, iii) academia, iv) organismos internacionales, v) padres de familia y docentes, vi) infancia y jóvenes de la región.	Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo Corresponsables: Secretaría de las Mujeres, Secretaría de Educación, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Salud, Secretaría de la Juventud, DIF Coahuila, Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación		Corto plazo

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	LA	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y JÓVENES	1) Igualdad ante la ley y protección de la persona 2) Acceso a un nivel de vida, de salud y de educación adecuado 3) Igualdad de oportunidades para el sustento 4) Medidas para el respeto de los derechos humanos.	Perspectiva de Género, Igualdad y No Discriminación	3	Integrar el enfoque de derechos humanos, perspectiva de género, cultura de paz y resolución no violenta de conflictos a los programas estatales de educación básica, media superior y superior.	Secretaría de Educación Corresponsables: Secretaría de las Mujeres, Secretaría de Finanzas, Secretaría de la Juventud, DIF Coahuila, Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación		Corto plazo
			4	Garantizar la capacitación del personal docente y auxiliares escolares en la entidad en enfoque de derechos humanos, perspectiva de género, cultura de paz y resolución no violenta de conflictos.	Secretaría de Educación Corresponsables: Secretaría de las Mujeres, Secretaría de Finanzas, Secretaría de la Juventud, DIF Coahuila, Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación		Corto plazo

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	LA	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y JÓVENES			5	Establecer módulos de atención, apoyo psicosocial y diálogo para niños, niñas y jóvenes, enfocados a temas como el abuso, la falta de comunicación, la discriminación docente, familiar e institucional y los estereotipos culturales, estéticos y sociales.	DIF Coahuila Corresponsables: Secretaría de las Mujeres, Secretaría de la Juventud, DIF Coahuila, Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación y Secretaria de Finanzas	Procuraduría de la Familia y Protección de Derechos	Corto plazo
	1) Generar políticas públicas, leyes y presupuestos que protejan y garanticen de forma efectiva los derechos humanos las niñas, los niños y los jóvenes 2) Asequibilidad de servicios de salud y educación 3) Esquemas coordinados focalizados para garantizar el ejercicio de sus derechos, con énfasis en población en situación de vulnerabilidad	Coordinación y Articulación	6	Presentar una propuesta de reforma del Artículo 70 de la Ley para la Protección de los Derechos y Deberes de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Coahuila, que integre a la Secretaría de la Juventud y a la Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado como miembros del Comité para la Protección de los Derechos y Deberes de las Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado.	Consejería Jurídica Corresponsables: Secretaría de las Mujeres, Secretaría de la Juventud, DIF Coahuila, Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación		Corto plazo

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	LA	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y JÓVENES			7	Armonizar la Ley para la Protección de los Derechos y Deberes de las Niñas, Niños y Adolescentes de Coahuila y la Ley de justicia para Adolescentes de Coahuila de Zaragoza con los estándares internacionales para garantizar adecuadamente todos los derechos de la niñez y la juventud.	Consejería Jurídica Corresponsables: Secretaría de las Mujeres, Secretaría de la Juventud, DIF Coahuila, Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación		Corto plazo
			8	Crear el Sistema Estatal de Garantía de Derechos de la Infancia, como una vinculación de los sistemas de asistencia, educación, salud, desarrollo social y de justicia a través de políticas públicas, programas e instituciones que atienden a la niñez y a la juventud.	Secretaría de Gobierno Corresponsables: DIF Coahuila, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación, , Secretaría de la Juventud, Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación		Largo plazo

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	LA	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y JÓVENES	1) Libertad de opinión y de difusión de información sobre los derechos de las niñas, los niños y jóvenes 2) Acceso a la información 3) Responsabilidades y deberes del Estado para proteger los derechos de las niñas, los niños y los jóvenes	Promoción de una Cultura de Derechos Humanos	9	Implementar procesos de formación y capacitación en derechos de la infancia y jóvenes para los servidores públicos de los tres poderes, para estar en posibilidad de garantizar un adecuado respeto, promoción, protección y garantía de los derechos de la infancia y los jóvenes.	DIF Coahuila Corresponsables: Secretaría de las Mujeres, Secretaría de la Juventud, DIF Coahuila, Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación y Secretaría de Finanzas	Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo	Corto plazo
			10	Implementar campañas de sensibilización, a través de los medios masivos de comunicación, impresos y electrónicos, que difundan los derechos de la niñez y la juventud, así como: i) los mecanismos existentes en el Estado para su defensa; ii) las dependencias y organismos públicos responsables para su atención, iii) dirigida a grupos en situación de vulnerabilidad.	Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo Corresponsables: Secretaría de las Mujeres, Secretaría de la Juventud, DIF Coahuila, Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación, Secretaría de Finanzas	Corto plazo	

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	LA	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y JÓVENES			11	Diseñar e implementar campañas de sensibilización, a través de los medios de comunicación masiva sobre la importancia del derecho a la educación, con el objetivo de: i) empoderar a la niñez y la juventud; ii) sensibilizar a los padres de familia y iii) fortalecer el acceso a la educación e inclusión dirigido a personas con discapacidad.	Secretaría de Educación Corresponsables: Secretaría de la Juventud, DIF Coahuila, Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación y Secretaría de Finanzas		Corto plazo
			12	Adoptar medidas de promoción (conferencias, talleres, dinámicas, grupos de trabajo, torneos deportivos, obras de teatro, etc.) de la resolución no violenta de conflictos y la cultura de la paz entre la infancia y juventud del Estado.	Secretaría de Educación Corresponsable: Secretaría de la Juventud		Largo plazo
			13	Diseñar e implementar campañas de sensibilización e información para la prevención y denuncia sobre las principales formas de violencia contra la niñez y la juventud en el Estado.	Secretaría de Educación Corresponsable: Secretaría de la Juventud		Corto plazo

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	LA	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y JÓVENES			14	Implementar campañas de difusión e información en las colonias y municipios con menor IDH en materia de salud, particularmente sobre la prevención de enfermedades, en particular, infecciones respiratorias agudas, enfermedades diarreicas y gastrointestinales.	Secretaría de Salud Corresponsable: DIF Coahuila		Corto plazo
			15	Capacitar a niñas, niños y jóvenes como promotores en temas de prevención y denuncia de agresiones y conductas sexuales en contra de menores.	Secretaría de Educación Corresponsables: Procuraduría General de Justicia del Estado y DIF Coahuila		Corto plazo
	1) Estrategias para el acceso al disfrute de los derechos humanos 2) Esquemas de asistencia social focalizados	Accesibilidad	16	Crear programas deportivos a fin de incentivar el ejercicio para la niñez y la juventud.	Instituto Estatal del Deporte de Coahuila Corresponsables: Secretaría de la Juventud y Secretaría de Educación		Corto plazo

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	LA	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y JÓVENES			17	Diseñar campañas de sensibilización e información sobre el uso adecuado de los métodos anticonceptivos existentes; así como facilitar sustantivamente el acceso a los mismos mediante su gratuidad.	Secretaría de Salud Corresponsables: Secretaría de Educación y DIF Coahuila		Corto plazo
			18	Crear unidades de atención a la violencia y resolución no violenta de conflictos dentro de los planteles educativos, para que las y los estudiantes puedan denunciar hostigamiento, acoso, maltrato o discriminación.	Secretaría de Educación Corresponsables: Procuraduría General de Justicia del Estado, DIF Coahuila, Procuraduría de la Familia y Protección de Derechos	Dirección General de Atención y Protección a Víctimas y Testigos	Mediano plazo
			19	Proporcionar a las jóvenes embarazadas atención médica adecuada, y acceso gratuito a medicamentos.	Secretaría de Salud Corresponsable: Secretaría de las Mujeres		Mediano plazo

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	LA	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES	1)Igualdad ante la ley y protección de la persona 2) Acceso a un nivel de vida, de salud y de educación adecuado 3)Igualdad de oportunidades para el sustento 4)Medidas especiales para el respeto de los derechos humanos	Perspectiva de Género, Igualdad y No Discriminación	1	Reglamentar el derecho absoluto al acceso a la educación para los hijos de migrantes, independientemente del lugar de nacimiento de los menores de edad, de sus padres o su estatus migratorio.	Secretaría de Educación Corresponsables: Procuraduría General de Justicia del Estado, DIF Coahuila, Procuraduría de la Familia y Protección de Derechos		Mediano plazo
			2	Generar un padrón de empresas que contratan trabajadores migrantes, para poder realizar un monitoreo a efecto de verificar el respeto de los derechos laborales.	Secretaría de Trabajo Corresponsables: Secretaría de Finanzas, Consejería Jurídica y Secretaría de Gobierno		Mediano plazo
			3	Armonizar los reglamentos de las instituciones de salud pública para que permitan otorgar servicios médicos gratuitos, básicos y de emergencia a las personas migrantes y sus familiares, independientemente de su estatus migratorio.	Consejería Jurídica Corresponsable: Secretaría de Salud		Corto plazo

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	LA	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES	1)Garantizar el derecho a nacionalidad, nombre y personalidad jurídica 2)Acceso e igualdad ante cortes y tribunales 3)Cortes competentes e independientes 4)Presunción de inocencia y garantías en la determinación de cargos penales 5)Protección especial para personas migrantes y sus familiares 6)Revisión por una instancia superior 7)Derecho a una vida libre de violencia	Exigibilidad, justiciabilidad de los derechos humanos	4	Armonizar la legislación estatal con los derechos que confieren los estándares internacionales y la legislación federal a las personas migrantes y sus familiares.	Consejería Jurídica. Corresponsables: Secretaría de Gobierno, Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo, Dirección Estatal del Registro Civil y Procuraduría General de Justicia del Estado		Corto plazo
			5	Reformar el artículo 14 de la Ley del registro civil del Coahuila y armonizar su contenido con el DIDH y la Legislación Federal.	Consejería Jurídica. Corresponsables: Secretaría de Gobierno, Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo y Dirección Estatal del Registro Civil		Corto plazo

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	LA	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES			6	Crear una agencia del Ministerio Público Especializada en Atención a Delitos contra personas Migrantes.	Procuraduría General de Justicia del Estado		Corto plazo
			7	Generar protocolos que regulen el actuar de las autoridades encargadas de la procuración de justicia y la seguridad pública cuando la víctima del delito sea una persona migrante.	Procuraduría General de Justicia del Estado, Corresponsables: Comisión Estatal de Seguridad, Consejería Jurídica y Unidad de Derechos Humanos		Mediano plazo
			8	Realizar una reforma al Código Penal de Coahuila que permita agravar los delitos cometidos contra personas migrantes.	Consejería Jurídica. Corresponsables: Secretaría de Gobierno, Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo y Procuraduría General de Justicia del Estado		Corto plazo

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	LA	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES	1) Generar políticas públicas, leyes y presupuestos que protejan y garanticen de forma efectiva los derechos humanos de las personas migrantes 2) Seguridad en el ingreso para trabajadores/as migrantes 3) Asequibilidad de servicios de salud 4) Soporte para dependientes familiares, infantes y personas adultas mayores 5) Esquemas de asistencia social focalizados	Coordinación y Articulación	9	Celebrar reuniones periódicas interinstitucionales que definan acciones concretas en beneficio de las personas migrantes en temas como: etiquetar presupuesto, realizar reformas legislativas y generar políticas públicas con enfoque de derechos humanos.	Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo Corresponsables: Procuraduría General de Justicia del Estado, Comisión Estatal de Seguridad, Secretaría de Salud, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Educación y Secretaría del Trabajo		Mediano plazo
				Crear, proteger y resguardar rutas de tránsito seguras que permitan el cruce de los migrantes por Coahuila con protección de los agentes estatales.	Procuraduría General de Justicia del Estado Corresponsable: Comisión Estatal de Seguridad.		Mediano plazo

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	LA	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES				Implementar programas de colaboración entre las instituciones de educación superior, públicas y privadas, para que proporcionen prestadores de servicio social y practicantes profesionales que se involucren en labores enfocadas a promover y hacer cumplir los derechos de las personas migrantes.	Secretaría de Educación Corresponsables: Secretaría de Gobierno y Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo.		Mediano plazo
			10	Crear un grupo interinstitucional para dar seguimiento y monitorear la implementación de medidas cautelares dictadas por los organismos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos a favor de las y los defensores de derechos humanos de las personas migrantes.	Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo Corresponsables: Procuraduría General de Justicia del Estado, Comisión Estatal de Seguridad, Secretaría de Salud y Secretaría de Educación.	Mediano plazo	

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	LA	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES	1) Libertad de opinión y de difusión de información sobre los derechos de las personas migrantes 2) Acceso a la información 3) Responsabilidades y deberes del Estado para proteger a las personas migrantes y sus familiares	Promoción de una Cultura de Derechos Humanos	11	Generar materiales de difusión que sean entregados a las y los migrantes en los principales albergues, casas de migrantes, centrales de autobuses y en todos aquellos lugares públicos en donde transiten las personas migrantes.	Secretaría de Gobierno. Corresponsables: Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila y Comunicación Social		Mediano plazo
			12	Difundir campañas en los medios masivos de comunicación que promuevan el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes.	Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo Corresponsables: Secretaría de Finanzas, Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila y Comunicación Social		Corto plazo

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	LA	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES			13	Generar programas de capacitación y sensibilización para servidores públicos sobre los derechos humanos de las personas migrantes, vincularlos a incentivos laborales (servicio profesional, asensos, valor curricular, etc.).	Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo. Corresponsable: Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila.		Corto plazo
			14	Crear un programa de capacitación de carácter obligatorio y permanente sobre los derechos humanos de las personas migrantes dirigido a cuerpos policiacos y fuerzas de seguridad pública.	Procuraduría General de Justicia del Estado y Comisión Estatal de Seguridad Corresponsable: Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo.		Corto plazo
			15	Difundir los derechos de las personas migrantes, en particular los relativos a su status migratorio y derechos civiles en el Estado en todas las Oficinas del Registro Civil.	Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo y Comunicación social		Corto plazo

DERECHO/ GRUPO DE POBLACIÓN	ATRIBUTO DEL DERECHO	ESTRATEGIA	LA	LÍNEAS DE ACCIÓN FINALES	RESPONSABLES FINALES	ÁREA RESP. DIRECTA EN CASO DE SER OTRA	PLAZO
DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES			16	Crear un programa de capacitación de carácter obligatorio y permanente sobre los derechos humanos de las personas migrantes dirigido a servidores públicos en el área de salud.	Secretaría de Salud. Corresponsable: Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo		Corto plazo
	1)Participación en la toma de decisiones 2)Rendición de cuentas 3)Mecanismos de consulta 4)Espacios de participación efectiva	Participación de la sociedad civil	17	Crear un grupo de trabajo conjunto entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para generar programas de colaboración en el tema migratorio.	Secretaría de Gobierno y Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo Corresponsables: Procuraduría General de Justicia del Estado, Comisión Estatal de Seguridad y Secretaría de Salud.		Corto plazo
			18	Garantizar las medidas adecuadas de protección de las y los defensores de los derechos de los migrantes en el Estado.	Procuraduría General de Justicia del Estado Corresponsable: Comisión Estatal de Seguridad		Corto plazo

Lista de actores que trabajaron de manera conjunta para la elaboración del Programa de Derechos Humanos del Estado de Coahuila de Zaragoza

Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo

Programa de Derechos Humanos de la Universidad Veracruzana

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Instituciones y Organismos Estatales

- Casa de la Cultura Jurídica
- Centro de Integración de Diagnóstico y Trato a Adolescentes Varonil de Saltillo
- Comité Estatal Legislativo
- Consejería jurídica
- Consejo Municipal Juvenil de Derechos Humanos
- DIF Coahuila
- Dirección de Reintegración Social de Adolescentes en el Estado de Coahuila
- Dirección General del Registro Público en el Estado de Coahuila
- Instituto Estatal Educación para Adultos
- Instituto Federal Electoral
- Instituto Mexicano del Seguro Social
- Notario Público No. 18
- Poder Judicial del Estado
- Procuraduría General de Justicia del Estado
- Secretaría de Cultura
- Secretaría de Desarrollo Económico
- Secretaría de Desarrollo Rural
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Educación
- Secretaría de Gobierno
- Secretaría de la Juventud

- Secretaría de la Mujer
- Secretaría de Salud
- Comisión Estatal de Seguridad
- Secretaría del Trabajo
- Subprocuraduría para la Investigación y Búsqueda de Personas no Localizadas y Atención a Víctimas, Ofendidos y Testigos
- Tribunal Superior de Justicia del Estado

Organismos Públicos de Derechos Humanos

- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila

Organizaciones de la Sociedad Civil

- Alianza Coahuilense de Jubilados, Pensionados y Adultos Mayores, A.C
- Alianza de Pastores
- Asociación Emmanuel en Pro de los Niños Autistas A.C.
- Asociación Estatal de Padres de Familia de Coahuila A. C.
- Asociación de Licenciadas en Derecho de Coahuila A.C.
- Banco de Alimentos de Saltillo A. C.
- Barra de Abogados
- Belém Posada del Migrante de Saltillo (Frontera con Justicia A.C.)
- Caballeros de Colón de Saltillo A. C.
- CANACO
- Casa Hogar Fe y Vida A.C.
- Casa de los Niños de Saltillo A.C
- Casa del Migrante “Frontera Digna A.C.”
- Casas del Rey
- Centro de Atención Especial Infantil A.C.
- Centro de Derechos Humanos Juan Gerardi A. C.

- Centro De Formación y Protección Integral Para La Mujer y El Menor De La Laguna A.C.
- Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios A.C.
- Centro de Orientación y Protección a víctimas de violencia intrafamiliar A.C.
- Colegio de Notarios A.C
- Comité Fronterizo de Obreras A.C
- Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C.
- D.R.A.E Residencia Femenil
- ES.PE.RE. Escuela del Perdón y la Reconciliación
- EUX Arte y Sida Coahuila A.C.
- Fundación Dana A.C.
- Fundación María de Jesús Martínez de Martínez. (Casa Hogar de la Misericordia)
- Fundación por Amor a ti
- Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila A.C. (FUUNDEC)
- Iglesia Monte Calvario
- Iglesia Betel
- La Casa de la Mujer A.C.
- La Laguna por los Migrantes, Diócesis de Torreón
- Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos
- Mejores Caminos A.C.
- Mujeres Generando Cambios A.C.
- MUSAS de la Laguna A.C
- Patronato Profesora Lucinda Mijares Valdés A.C.
- Pro Mujer Lagunera A.C
- Procesadora E.
- Projulab Promoción y Justicia Laboral A.C.
- Pro víctima A.C
- Proyectos Populares Alternativos A.C.
- Taller de Ancianos Vicentinos
- Templo Monte Calvario

- Trabajadores de la Metalúrgica
- Ver Contigo A.C.

Instituciones Académicas

- Colegio Americano de Torreón
- Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Coahuila
- Facultad de Derecho de la UAdeC
- Facultad de Jurisprudencia de la UAdeC
- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales - UAdeC
- Instituto Moisés Sáenz
- Instituto Tecnológico de Monterrey
- Tecnológico de Laguna
- Universidad Autónoma de Coahuila
- Universidad Autónoma de Piedras Negras
- Universidad Autónoma del Noreste
- Universidad Interamericana para el Desarrollo
- Universidad Iberoamericana Torreón
- Universidad La Salle Laguna
- Universidad La Salle Saltillo
- Universidad Tecnológica del Norte de Coahuila
- Universidad Vizcaya de las Américas



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO
México



Gobierno de
Coahuila





NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

México

www.hchr.org.mx



Gobierno de
Coahuila

www.coahuila.gob.mx



Programa
**DERECHOS
HUMANOS**
Universidad Veracruzana

www.uv.mx/derechos-humanos