



Análisis diversos a partir de la obligación estatal de protección a los derechos humanos

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	3
<i>Perla Gómez Gallardo</i>	
ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN	
RECONSIDERANDO LAS OBLIGACIONES DE LAS EMPRESAS MULTINACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS: DE LA VOLUNTARIEDAD A LA OBLIGATORIEDAD	6
<i>Daniel Iglesias Márquez</i>	
MEGAPROYECTOS E IMPLICACIONES EN LOS DERECHOS HUMANOS. EL CASO MEXICANO	33
<i>Óscar Manríquez Palacios</i>	
LA PRÁCTICA DEL <i>FRACKING</i> EN MÉXICO: SU IMPACTO EN EL MEDIO AMBIENTE Y LAS VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS QUE GENERA	61
<i>Brandon Roberto Ramírez Wacuz</i>	
VIOLENCIA OBSTÉTRICA Y PERSPECTIVA DE GÉNERO: LA RECOMENDACIÓN 3/2015 DE LA CDHDF	98
<i>Cecilia Santiago Loredó, Roberto Antonio Reyes Mondragón y Lizbeht Francisca Gómez Reyes</i>	
VIOLENCIA FAMILIAR CONTRA LAS PERSONAS MAYORES. UN PROBLEMA VIGENTE EN NUESTRA SOCIEDAD	134
<i>Leoba Castañeda Rivas</i>	
LA NECESIDAD DE ELIMINAR LAS CATEGORÍAS DE DERECHOS CIVILES Y DERECHOS SOCIALES	166
<i>Fernando David Ramírez Oropeza</i>	
PRODUCCIÓN EDITORIAL DE LA CDHDF	198
CONVOCATORIA	



métodhos 10

Revista Electrónica de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la CDHDF

métodhos, Revista Electrónica de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), año 6, núm. 10, enero-junio de 2016, es una publicación semestral editada por la CDHDF a través del Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos (CIADH). Avenida Universidad 1449, colonia Pueblo Axotla, delegación Álvaro Obregón, 01030, México, D. F., Tel.: (01 52) 55 52295600, ext.: 2207, <<http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx>>.

Reserva de Derechos al Uso Exclusivo núm. 04-2011-061509513000-203. ISSN 2007-2740, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Fecha de la última modificación: junio de 2015.

La finalidad de la revista es publicar temas de agenda e innovación en derechos humanos, para lo cual se recabarán artículos que reflejen los puntos de vista de personas investigadoras, docentes o estudiantes en la materia; por ello, las opiniones expresadas por las y los autores no reflejan la postura de la CDHDF. *métodhos* se dirige a las personas interesadas en el estudio, protección, promoción, difusión y defensa de los derechos humanos.

Los artículos que integran la revista *métodhos* son inéditos; son sometidos a un proceso de dictaminación mediante el sistema de arbitraje «ciego por pares» a través de dos árbitros especialistas en el campo que corresponda, y externos a la institución editora.

Comité editorial: Eva Alcántara Zavala, UAM Xochimilco (México); Ma. del Pilar Berrios Navarro, UAM Xochimilco (México); José Alfonso Bouzas Ortiz, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM (México); José Antonio Caballero Juárez, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (México); Francisco Javier Conde González, CDHDF (México); Isaí González Valadez, FCPYS-UNAM (México); Domitille Marie Delaplace, CDHDF (México-Francia); Lawrence Salome Flores Ayvar, Facultad de Derecho-UNAM (México); y Valeria López Vela, Centro de Derechos Humanos de la Universidad Anáhuac del Sur (México).

Editor responsable: Francisco Javier Conde González. Editora adjunta: Domitille Marie Delaplace. Coordinación editorial: Nancy Carmona Arellano y Nallely Ugalde Hernández. Corrección de estilo: Haidé Méndez Barbosa. Diseño y formación: Gladys López Rojas y Enrique Agustín Alanís Guzmán. Revisión de pruebas: Karina Rosalía Flores Hernández. Cuidado de la edición: Karen Trejo Flores. Desarrollo web: Jorge Cordero Pérez.

Para visualizar la versión completa de la Convocatoria y de la Política Editorial de la revista electrónica *métodhos* consulte la página web <<http://revistametodhos.cd hdf.org.mx>> y para el envío de artículos o mayor información comuníquese al teléfono 52295600, ext. 2207, o escriba al correo electrónico <revistametodhos@cd hdf.org.mx>.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal autoriza a toda persona interesada el reproducir total o parcialmente el contenido e imágenes de la publicación, siempre que en su utilización se cite invariablemente la fuente correspondiente.

Presentación

Perla Gómez Gallardo*

* Maestra en Docencia e Investigación Jurídica y doctora en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Recibió mención honorífica en ambos niveles de posgrado y la medalla Alfonso Caso al Mérito Universitario. El Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) la reconoce con el nivel I. Ha fungido como profesora-investigadora titular C en la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Cuajimalpa; y es maestra por oposición de la asignatura Derecho a la información en la Facultad de Derecho de la UNAM. Tiene publicaciones en temas de filosofía del derecho, epistemología, ética, derecho a la información, transparencia y libertad de expresión. Actualmente es presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.



métodhos 10

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) refrenda todos los días su compromiso con los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México. Uno de sus retos es impulsar el estudio y la investigación aplicada en derechos humanos, tarea que permite acercarnos a diversas realidades, fenómenos y debates vigentes en la materia desde métodos, argumentos y evidencias sólidas. Por ello, a través de su Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos trabaja en la edición de la revista *métodhos*, que en su décimo número ofrece a sus lectoras y lectores diversos artículos que analizan algunos fenómenos y amenazas que primordialmente se encuentran relacionados con la obligación de protección, por la cual los Estados deben implementar todas las medidas pertinentes con el fin de impedir que terceras personas como particulares, grupos y/o empresas menoscaben el ejercicio de todos los derechos humanos.

En este número se presentan tres artículos que examinan temas sobre daño ambiental e impacto social. El primero de ellos ofrece un estudio respecto de las obligaciones del Estado frente a la responsabilidad de las empresas transnacionales en casos de violaciones a los derechos humanos y ante las comunidades en situación de vulnerabilidad o en riesgo de padecerlas. El segundo artículo ofrece un panorama sobre los megaproyectos desde la experiencia mexicana, evidenciando algunos argumentos en el debate internacional en torno a la violación a los derechos a la consulta, a la información, a la participación y a la libre expresión, entre otros. El tercer artículo trata sobre la extracción de hidrocarburos mediante la práctica de la fracturación hidráulica o *fracking*, que se caracteriza por provocar graves afectaciones al medio ambiente y a las comunidades indígenas. En él se señalan algunas implicaciones de la reforma energética aprobada en México en 2013.

Posteriormente se incluyen dos artículos cuya temática principal es la violencia. El primero analiza el problema de la violencia obstétrica, un tipo de violencia contra las mujeres centrado en la atención y los servicios de salud que se proporcionan durante el embarazo, parto y puerperio. El artículo plantea la importancia de identificar, documentar e investigar tales casos desde la pers-

pectiva de género; para ello se recurre a la experiencia de la CDHDF a través de la Recomendación 3/2015.

El segundo artículo aborda el fenómeno de la violencia familiar contra las personas mayores, realidad que en México hasta la década de los años setenta se consideró exclusiva del ámbito privado, pero que hoy está reconocida como una violación a los derechos humanos de este grupo de población. Por ello se brinda un acercamiento desde los instrumentos internacionales, la jurisprudencia y algunos datos estadísticos al respecto.

En el último artículo de este número se muestra un debate sobre la necesidad de eliminar las categorías que históricamente han distinguido a los derechos civiles y políticos de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; ya que tal diferenciación impide dimensionar a los derechos humanos en su interdependencia e indivisibilidad.

En la sección “Producción editorial de la CDHDF” aparecen las reseñas de las publicaciones más recientes de esta Comisión: el libro electrónico *Los derechos humanos frente a la seguridad nacional y la violencia: una reflexión necesaria*; el *Informe especial. El derecho a la alimentación en el Distrito Federal (parte II). Orientaciones de política pública con enfoque de derechos humanos*; y el Informe anual 2015 sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres en la Ciudad de México, que este año trató el tema del embarazo en adolescentes y el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos.

Con la edición número 10, la revista *métodhos* avanza hacia su consolidación como un referente importante en la difusión y generación de conocimiento especializado en materia de derechos humanos a partir de la investigación aplicada. Asimismo, a través del trabajo tanto del Comité como del equipo editorial se logró la incorporación de la revista en los catálogos de las bibliotecas virtuales de la Universidad Anáhuac del Sur y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, entidades académicas a quienes expresamos nuestro agradecimiento por su apoyo en la difusión de la revista.

INVESTIGACIÓN

Reconsiderando las obligaciones de las empresas multinacionales en materia de derechos humanos: de la voluntariedad a la obligatoriedad

Daniel Iglesias Márquez*

Departamento de Derecho Público de la Universitat Rovira i Virgili
Tarragona, España.
daniel.iglesias@urv.cat

Recibido: 29 de abril de 2016.

Dictaminado: 6 de junio de 2016.

* Licenciado en Derecho por la Universidad de Colima, maestro en Derecho Ambiental por la Universitat Rovira i Virgili y candidato a doctor por la misma universidad. Investigador del Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona y del proyecto europeo Business & Human Rights: Challenges for Cross Border Litigation in the European Union. Especialista en Gobernabilidad, Derechos Humanos y Cultura de Paz por la Universidad de Castilla-La Mancha.

La opinión expresada en este texto es responsabilidad exclusiva de su autor y no refleja necesariamente la postura de las instituciones en las que colabora.



métodhos 10

Resumen

La comunidad internacional ha centrado su atención en el comportamiento de las empresas multinacionales debido a la incidencia directa e indirecta de sus actividades en el disfrute de los derechos humanos de las poblaciones más vulnerables en muchos de los países en donde operan, particularmente los localizados en el Sur global. Esto ha dado origen al debate sobre si aquellas empresas deberían ser titulares de obligaciones directas y responsabilidades en materia de derechos humanos, lo que ha suscitado una gran polémica sin obtener hasta el momento un resultado concluyente. A raíz del análisis de los avances y retos alcanzados a nivel internacional para lograr un control efectivo en el comportamiento de las empresas multinacionales, en este trabajo se cuestiona una posible reconceptualización del derecho internacional de los derechos humanos con la finalidad de atribuir y justificar a las empresas como titulares de obligaciones y de responsabilidades en relación con el respeto a estos derechos. Se busca así reducir los impactos adversos generados por sus actividades, tanto en la población como en el medio ambiente. Además, se pretende poner fin a la impunidad en los graves abusos corporativos.

Palabras clave: empresas multinacionales, derechos humanos, obligaciones directas de derechos humanos, responsabilidad, instrumento jurídicamente vinculante.

Abstract

The international community has focused attention on the behavior of multinational enterprises (MNE) due to the direct and indirect impacts of their activities on the enjoyment of human rights of the most vulnerable communities in many of the countries where they operate, particularly in global South countries. This has raised the debate about if those companies should be subjects of direct obligations and responsibility about human rights. This controversy remains unsolved so far. Through the analysis of the developments and challenges reached at international level for having an effective control over the behavior of companies, this article proposes the rethinking of international human rights law in order to allocate and justify companies as subjects of obligations and responsibilities in relation to the respect to human rights. The aim is to reduce the adverse impact of their activities on the population and on the environment. Moreover, it also intends to stop impunity in serious corporate human rights abuses.

Keywords: multinational companies, human rights, direct human rights obligations, liability, legally binding instrument.

Sumario

I. Introducción; II. La caracterización y clasificación de las violaciones a derechos humanos cometidas por EMN; III. La invisibilidad de las EMN en el derecho internacional de los derechos humanos; IV. El estado del arte de las obligaciones de las empresas en materia de derechos humanos; V. De la voluntariedad a la obligatoriedad; VI. México en el debate de empresas y derechos humanos: avances y desafíos; VII. Consideraciones finales; VIII. Bibliografía.

I. Introducción

Diversos sectores industriales de gran relevancia para la economía mundial como son el energético, de telecomunicaciones, de sanidad, el agrícola, el de recursos hídricos, el financiero, etc., en la actualidad están controlados por grandes empresas multinacionales (EMN)¹ que cuentan con aproximadamente una cuarta parte del producto interno bruto (PIB) mundial y generan ingresos que superan el presupuesto público de muchos Estados. Ello las ha dotado de un poder económico y social que les permite ejercer funciones que de forma tradicional estaban a cargo de los Estados, como proveer infraestructuras, viviendas, servicios de salud y de distribución del agua, entre otras.²

Este panorama comporta consecuencias negativas que se observan en un gran número de casos a lo largo del planeta, lo cual demuestra que el desarrollo de sus actividades a menudo conlleva impactos negativos para la población y el medio ambiente. Dichos impactos se traducen en graves violaciones a derechos humanos que por lo general quedan impunes debido tanto a las lagunas legales existentes a nivel nacional e internacional como a la falta de mecanismos eficaces de reparación para las víctimas.

En tal sentido, las EMN se han convertido en una amenaza para el disfrute de los derechos humanos, así como para el de otros derechos individuales y colectivos. Esto se debe sobre todo a las deficiencias del marco jurídico internacional de protección a los derechos humanos, que carece

¹ Cabe destacar que no existe una noción unificada de lo que se entiende por empresas multinacional o transnacional. En este trabajo se emplea la denominación empresa multinacional, que se refiere a aquellas empresas u otras entidades establecidas en más de un país y relacionadas de tal modo que pueden coordinar sus actividades de diversas formas.

² Jan Wouters y Anna-Luise Chané, “Multinational Corporations in International Law”, en *ku Leuven Working Paper*, núm. 129, diciembre de 2013, pp. 1-20.

de disposiciones directamente vinculantes y efectivas para las empresas que las obliguen a contrarrestar sus malas prácticas corporativas.

Durante años las EMN han operado bajo regímenes voluntarios y laxos establecidos por organizaciones intergubernamentales. Éstos influyen de manera limitada en el fomento del respeto a los derechos humanos y la protección al medio ambiente, ya que imponen en modo especial compromisos morales a las empresas que no son jurídicamente vinculantes.

Por lo tanto, existe la necesidad de reconceptualizar la visión clásica del derecho internacional, en particular en materia de derechos humanos, que crea obligaciones para los Estados única y exclusivamente. En tal sentido, diversos intentos se han enfocado en el desarrollo y la imposición de normas de carácter vinculante para las EMN, pero al día de hoy los resultados siguen siendo insuficientes para influir en su comportamiento.

Este trabajo se centra en el imprescindible reconocimiento de la subjetividad jurídico-internacional de las EMN para imponer obligaciones directas en materia de derechos humanos con el fin de restringir sus impactos socioambientales y poner fin a la impunidad del poder corporativo. La segunda sección de esta investigación caracteriza los abusos cometidos por las empresas. En la tercera sección se discute la invisibilidad de dichos agentes no estatales en el derecho internacional de los derechos humanos. La cuarta sección analiza el estadio de los marcos normativos de carácter voluntario de las empresas para reducir el impacto en la población y el medio ambiente en su entorno inmediato; en especial se hace referencia a los códigos de conducta existentes para las empresas. La quinta sección se enfoca en los intentos de evolucionar del carácter voluntario hacia el vinculante de las obligaciones de las empresas en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos. La sexta sección introduce algunos de los avances y desafíos de México a la cuestión de *empresas y derechos humanos*. Y finalmente, se responde a la pregunta guía de este trabajo sobre si tras varios años de reflexión en torno al controvertido tema de las empresas y los derechos humanos es tiempo de dar un paso adelante e imponer obligaciones jurídicamente vinculantes y definir responsabilidades para las multinacionales.

II. La caracterización y clasificación de las violaciones a derechos humanos cometidas por EMN

Existe un gran número de casos documentados que involucran directa o indirectamente a las EMN en violaciones a derechos humanos, abusos que por lo general quedan impunes y tienen lugar principalmente en Estados del Sur global o en zonas conflictivas. La experiencia empírica nos demuestra que no se trata de hechos aislados sino que éstos corresponden a una sistemática violación a derechos humanos y degradación del medio ambiente que se sustenta en un sistema

capitalista global de índole neoliberal –liberalización del mercado, inversión extranjera directa, privatización, desregularización, etc.– donde los agentes no estatales como las empresas adquieren y son conscientes del papel relevante que juegan a nivel global, tanto en términos económicos como políticos y sociales.

A raíz del papel hegemónico adquirido por las EMN a nivel internacional, el número de violaciones a derechos humanos ha ido en aumento en paralelo a la expansión de sus actividades a nivel global. Así, los Estados ya no son los principales perpetradores de violaciones a derechos humanos; asesinatos, tortura, violaciones, degradación ambiental que vulnera el disfrute de los derechos humanos, desplazamiento forzado de poblaciones, trabajo forzoso e infantil, riesgos para la salud e incluso participación en crímenes internacionales –crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y genocidio– son sólo algunos de los abusos por los que han sido acusadas las EMN en los Estados anfitriones (*host States*) a causa de sus *modus operandi*.

Cabe destacar el caso del sector extractivo, único por la severidad de los impactos que produce en la sociedad y en el medio ambiente. Las empresas mineras y petroleras han sido las principales responsables de afectar el disfrute de los derechos humanos a consecuencia de sus actividades. América Latina, por ejemplo, es una de las regiones en donde los proyectos extractivos han adquirido una gran importancia en los últimos años, a la vez que han producido un número considerable de impactos adversos.

Las repercusiones de las actividades industriales de las grandes EMN en los derechos humanos pueden ser clasificadas en dos grandes rubros. Por un lado, la vulneración a los derechos laborales –a la libertad sindical, de sindicación y de negociación colectiva, a la no discriminación, a la igualdad en el trabajo, a una remuneración equitativa y satisfactoria, a un entorno de trabajo seguro y saludable, al descanso y al ocio, y a la vida familiar–; y por otro lado, la afectación a los derechos no laborales –a la vida, a la libertad, a la seguridad de las personas, a la salud, al agua, a la educación, a la alimentación, a no ser sometido a tortura ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, a la igualdad ante la ley, a no ser sometido a esclavitud ni a servidumbre, y a la libertad de información y expresión.

La lista de casos relacionados con ambos rubros de abusos corporativos no tiene límites, por lo que resulta imposible abordar todos en este trabajo. No obstante, se puede hacer referencia a algunos de los casos más relevantes que sirven para contextualizar los efectos adversos de las actividades de las empresas sobre los derechos humanos reconocidos.

Uno de los más graves fue el que tuvo lugar en India en 1984, cuando un accidente de la empresa estadounidense del sector químico Union Carbide Corporation –conocida por sus precarias

condiciones laborales— ocasionó al menos 2 000 víctimas mortales y más de 200 000 personas afectadas debido a la fuga de gases tóxicos. Otra consecuencia del accidente fue la contaminación del lugar por las sustancias tóxicas y metales pesados, lo que afectó principalmente la calidad del suelo y a la biodiversidad de la región.

En Birmania, Unocal Corporation, antigua empresa estadounidense del sector petrolero, fue acusada en 1996 de complicidad de trabajo forzado, homicidio, violación y tortura cometidos por los militares birmanos durante la construcción del gasoducto Yadana que transportaría gas a Tailandia.

Asimismo, Puma, Nike, Reebok, Inditex y otras empresas del sector textil permiten condiciones laborales extremadamente desfavorables —horas de trabajo excesivas, explotación infantil, trabajadores sin acceso a la seguridad social, etc.— en las maquiladoras de sus proveedores en Asia.³ El reciente accidente de Rana Plaza en Bangladesh, que se pudo haber evitado mediante la adopción de mejores condiciones laborales por parte de las empresas,⁴ representa un ejemplo de lo comentado.

Las operaciones de la petrolera anglo-neerlandesa Royal Dutch Shell en Nigeria, en la región de Ogoni, han dado lugar a violaciones a derechos humanos y a la degradación ambiental. Durante varias décadas sus actividades de exploración y explotación de hidrocarburos han afectado a los habitantes y a sus medios de subsistencia, siendo las principales fuentes de sustento de la población —la agricultura y la pesca— los sectores más afectados. Los pobladores de la región del delta del río Níger viven en condiciones sanitarias inadecuadas y en un medio ambiente contaminado que limita su calidad de vida.⁵

De manera similar, los daños ambientales ocasionados por la empresa estadounidense Texaco en Ecuador han tenido graves repercusiones en la salud de las personas y en los medios de subsistencia de las comunidades locales.⁶ Al analizar bajo lupa este tipo de casos, la respuesta a la pregunta de si las empresas deberían ser sujetos de obligaciones y responsabilidad en materia de derechos humanos parece ser indiscutiblemente sí.

³ Jesús Carrión Rabasco *et al.*, *Malas compañías. Las empresas transnacionales contra los derechos humanos y el medio ambiente*, Barcelona, Icaria, 2013, p. 50.

⁴ Véase Organización Internacional del Trabajo, *Rana Plaza. Two years on. Progress made & challenges ahead for the Bangladesh RMG sector*, Dhaka, ILO, 2015.

⁵ Daniel Iglesias Márquez, “Cross-border Civil Litigation for Environmental Damages Committed Abroad by Multinational Corporations: The Dutch Shell Nigeria Case”, en *Cuadernos ASADIP-Jóvenes investigadores 1*, primer semestre de 2015, pp. 93-113.

⁶ Antoni Pigrau, “The Texaco-Chevron case in Ecuador: Law and justice in the age of globalization”, en *Revista Catalana de Derecho Ambiental*, vol. 5, núm. 1, 2014, pp. 1-43.

III. La invisibilidad de las EMN en el derecho internacional de los derechos humanos

Por regla general, el derecho internacional público está dirigido exclusivamente a los Estados y a organizaciones internacionales formalmente reconocidos por la comunidad internacional.⁷ Por lo tanto, las EMN carecen de obligaciones vinculantes y de responsabilidad internacional debido a la falta del reconocimiento de una subjetividad jurídico-internacional.⁸ En consecuencia, los tribunales internacionales no tienen jurisdicción sobre estos agentes económicos. Sólo ciertos casos entre un Estado y una empresa relacionados con el incumplimiento de un acuerdo multilateral o bilateral de inversión⁹ o por violaciones graves al derecho penal internacional¹⁰ atribuyen de manera excepcional competencia a los tribunales internacionales.

La personalidad jurídica de tales entes se otorga de acuerdo con el cumplimiento de ciertos requisitos contemplados en los sistemas legales de cada uno de los Estados en donde están constituidos, incorporados u operando, con lo cual quedan sometidos a una pluralidad de normas y reglamentos que varían de un país a otro.

Desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, a pesar de la existencia de un gran número de instrumentos jurídicos cuyo objeto es su protección, ninguno se aplica directamente a las EMN. Sin embargo, sí que se benefician de algunas disposiciones contenidas en varios de los regímenes regionales de derechos humanos. Por ejemplo, el Convenio Europeo de Derechos Humanos garantiza la protección a los derechos de las empresas. Según su artículo 34, cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación podrá interponer una demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Las empresas se ubican dentro del concepto de organizaciones no gubernamentales, por lo que muchas de ellas han utilizado lo establecido en dicha disposición para interponer demandas por supuestas violaciones a derechos procesales o a la libertad de expresión.¹¹ Esto sugiere que las

⁷ Matthias Herdegen, *Derecho internacional público*, México, IJ-UNAM/Fundación Konrad Adenauer, 2005, p. 65.

⁸ Isabel Vilaseca Boixareu y Susana Borràs Pentinat, “Los conflictos ambientales causados por empresas transnacionales: realidades y retos jurídicos internacionales”, en Susana Borràs Pentinat y Danielle Annoni (coords.), *Retos internacionales de la protección de los derechos humanos y el medio ambiente*, Curitiba, GEDAI/UFPR, 2015, pp. 319-353.

⁹ Antoni Pigrau *et al.*, *Legal avenues for EJOs to claim environmental liability*, Cedat-Universitat Rovira i Virgili, (EJOLT Report, núm. 4), 2012, p. 9.

¹⁰ Klaus Tiedemann, “Corporate Criminal Liability as a Third Track”, en Dominik Brodowski *et al.* (eds.), *Regulating Corporate Criminal Liability*, Cham, Springer, 2014, pp. 11-19.

¹¹ Algunos casos que han sido interpuestos por las empresas ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos son: *Sovtransavto*

empresas, más allá de ser consideradas perpetradoras de violaciones a derechos humanos, son concebidas como potenciales víctimas.

Lo anterior representa sin duda una considerable laguna legal y un ejemplo claro de la *asimetría normativa*¹² en el derecho internacional público, teniendo en cuenta el papel de los agentes no estatales como las organizaciones no gubernamentales, y en particular las EMN. En tal sentido, Friedmann señala que “aunque los Estados siguen siendo los sujetos por excelencia del derecho internacional, ya no son los únicos sujetos de derecho internacional”.¹³ En consecuencia, cierta parte de la comunidad internacional y la doctrina reconocen cada vez más que los agentes no estatales como las empresas también tienen derechos y obligaciones en virtud del derecho internacional público,¹⁴ especialmente en el ámbito de los derechos humanos, ya que se considera un rubro que impone obligaciones directas a los actores privados.¹⁵

Así, se identifican tres principales corrientes en el debate sobre la subjetividad jurídico-internacional¹⁶ de las empresas como sujetos de obligaciones y responsabilidades en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos. En primer lugar está una corriente con un enfoque más clásico y sujeta al orden westfaliano que pone énfasis en los Estados y las organizaciones internacionales (*State-centered approach*) como sujetos de derecho internacional público y de responsabilidad internacional, excluyendo a las empresas.

En esta corriente hay una clara distinción entre el ámbito (jurídico) público y el privado. Los particulares, incluyendo a las empresas, son considerados únicamente como un objeto del derecho internacional de los derechos humanos. Sustenta, por lo tanto, la primacía de los Estados y de las

Holding v. Ukraine, ECHR 2002-VII 95; *Silvesters’ Horeca Service v. Belgium*, Application núm. 47650/99; *ston* 1989, serie A, núm. 157; *Sunday Times v. The United Kingdom*, 1979, serie A, núm. 30; y *Autronic AG v. Switzerland*, 1990, serie A, núm. 178.

¹² *Asimetría normativa* es la noción empleada por Hernández Zubizarreta para hacer hincapié en que los derechos de las multinacionales se tutelan por un ordenamiento jurídico global basado en reglas de comercio e inversiones cuyas características son imperativas, coercitivas y ejecutivas; mientras que sus obligaciones se remiten a ordenamientos nacionales sometidos a la lógica neoliberal, a un derecho internacional de los derechos humanos manifiestamente frágil y a una responsabilidad social corporativa voluntaria, unilateral y sin exigibilidad jurídica. Véase Juan Hernández Zubizarreta, *Las empresas transnacionales frente a los derechos humanos. Historia de una asimetría normativa*, Bilbao, Hegoa/OMAL, 2009.

¹³ Véase Wolfgang Friedmann, *Law in a Changing Society*, Berkeley, UCP, 1972.

¹⁴ Nicola Jägers y Marie-José van der Heijden, “Corporate Human Rights Violations: The Feasibility of Civil Recourse in the Netherlands”, en *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 33, núm. 3, 2008, pp. 833-870.

¹⁵ Liesbeth Enneking, *Foreign Direct Liability and Beyond. Exploring the Role of Tort Law in Promoting International Corporate Social Responsibility and Accountability*, La Haya, Eleven International, 2012, p. 443.

¹⁶ La personalidad jurídica internacional permite a los sujetos de derecho internacional público interponer acciones por el incumplimiento de obligaciones internacionales, la capacidad de firmar acuerdos y tratados internacionales, y la capacidad de disfrutar privilegios de inmunidad dentro de otras jurisdicciones nacionales. Merja Pentikäinen, “Changing International ‘Subjectivity’ and Rights and Obligations under International Law-Status of Corporations”, en *Utrecht Law Review*, vol. 8, núm. 1, 2012, pp. 145-154.

organizaciones internacionales como sujetos clásicos y únicos destinatarios de las normas jurídicas en dicho ámbito. Desde este enfoque no existen obligaciones vinculantes para las empresas, a pesar de que las beneficia mediante algunas de las disposiciones de los regímenes regionales de derechos humanos vigentes.

Una segunda corriente, con un enfoque más neutral, deja abierta la pregunta sobre si las EMN son sujetos de derecho internacional público. De acuerdo con esta perspectiva no existe ningún impedimento legal para la ascensión de las empresas al canon de sujetos con personalidad jurídico-internacional.

Nowrot señala que las empresas son sujetos de derechos y obligaciones internacionales, a menos que los Estados y las organizaciones internacionales expresen lo contrario de una forma jurídicamente vinculante. La autora omite una transferencia explícita de subjetividad jurídico-internacional por parte de los Estados a las empresas; se basa, por el contrario, en la posición fáctica que ostentan dichos agentes en las relaciones internacionales. Esto les confiere el estatus de sujetos del derecho internacional público en el sentido de ser responsables de cumplir obligaciones de conductas jurídico-internacionales.¹⁷

Finalmente, en contraste con el enfoque clásico, se identifica una tercera corriente en evolución apoyada por un número considerable de académicos, organizaciones no gubernamentales y abogados practicantes. Ésta reconoce a las EMN como sujetos de derecho internacional público (*State-decentered approach*) debido a su intervención *de facto* en las relaciones internacionales¹⁸ y a la creciente privatización del derecho internacional reflejado en el desarrollo de normas internacionales sobre inversión y arbitraje.¹⁹ Se trata de una subjetividad jurídico-internacional limitada de actores privados, es decir, una subjetividad otorgada por los Estados en casos específicos. Esta corriente sin duda reconceptualiza el derecho internacional público, ya que más allá de dotar a las empresas de un estatus similar al de los Estados-nación, hace hincapié en la imposición de obligaciones vinculantes para influir eficazmente en su comportamiento, particularmente en relación con el respeto a los derechos humanos.

No obstante, de las tres corrientes descritas, la primera (*State-centered approach*) tiene una mayor aceptación tanto doctrinalmente como por la comunidad internacional. Por tanto, el sistema

¹⁷ Karsten Nowrot, "Reconceptualising International Legal Personality of Influential Non-State Actors: towards a Rebuttable Presumption of Normative Responsibilities", en Fleurs Johns (ed.), *International Legal Personality*, Londres, Ashgate, 2010, pp. 369-392.

¹⁸ David Adedayo Ijalaye, *The Extension of Corporate Personality in International Law*, Nueva York, Oceana, 1978, p. 244.

¹⁹ Nicolás Zambrana Tévar, "Shortcomings and Disadvantages of Existing Legal Mechanisms to Hold Multinational Corporations Accountable for Human Rights Violations", en *Cuadernos de derecho transnacional*, vol. 4, núm. 2, 2012, pp. 398-410.

legal internacional continúa rigiéndose por un enfoque tradicional donde los Estados son los únicos sujetos del derecho internacional público, opacando así la aparición de las EMN en su participación y presencia global en todos los ámbitos sociales, políticos, jurídicos y sobre todo económicos. Esta situación continúa contribuyendo a la impunidad por los abusos sobre los derechos humanos cometidos por las empresas.

En resumen, en la actualidad el derecho internacional de los derechos humanos se enfrenta a una crisis debido a las deficiencias para ejercer un control efectivo sobre las empresas que pueda influir en su *modus operandi*. Asimismo, carece de mecanismos adecuados de reparación del daño para las víctimas de violaciones a derechos humanos por parte de las EMN.²⁰

IV. El estado del arte de las obligaciones de las empresas en materia de derechos humanos

El debate internacional sobre la imposición de obligaciones jurídicamente vinculantes a las EMN y su responsabilidad en materia de derechos humanos ha ido acompañado de diversos intentos por parte de organizaciones intergubernamentales para adoptar marcos normativos que promuevan mejores prácticas empresariales y así reducir el impacto en la población y en el medio ambiente en las inmediaciones donde llevan a cabo sus operaciones. El principal resultado ha sido la creación de estrategias e instrumentos de responsabilidad social corporativa (RSC) que comprometen a las empresas a asumir un comportamiento mínimamente respetuoso con su entorno mediante la puesta en práctica de determinados estándares sociales y ambientales.

Por tanto, hoy en día el régimen internacional que regula el comportamiento de las empresas está formado sobre todo por códigos de conducta que contienen principios, directrices y estándares de carácter voluntario. La mayoría de dichos códigos contiene referencias al respeto a los derechos humanos, a la protección del medio ambiente, a medidas de anticorrupción, etc. Así, las empresas incluyen de manera optativa estos instrumentos en sus actividades diarias.

Las EMN han aceptado de manera amplia este tipo de regímenes voluntarios debido a la creciente preocupación de la sociedad civil en relación con los efectos adversos de sus operaciones y a la presión social que les exige un mejor comportamiento socioambiental. Asimismo, la adopción

²⁰ Juan Hernández Zubizarreta, “¿‘Lex mercatoria’ o derechos humanos? Los sistemas de control de las empresas transnacionales”, en Juan Hernández Zubizarreta y Pedro Ramiro (eds.), *El negocio de la responsabilidad. Crítica de la responsabilidad social corporativa de las empresas transnacionales*, Barcelona, Icaria, 2009, pp. 13-46.

de estos códigos contribuye a evitar la imposición de obligaciones de carácter jurídicamente vinculante.

Desde la década de los setenta ha tenido lugar una gran proliferación de dichos instrumentos debido a la atención internacional que captaron los abusos corporativos hacia los derechos humanos y a la creciente degradación ambiental. Entre los códigos de conducta más destacados se pueden señalar las Líneas Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para Empresas Multinacionales, de 1976; la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social, aprobada por la Organización Internacional del Trabajo en 1977; el Proyecto de Código de Conducta de Empresas Transnacionales, generado por las Naciones Unidas en 1982; el Pacto Mundial de las Naciones Unidas de 1999; las Normas de las Naciones Unidas sobre las Responsabilidades de las Empresas Transnacionales y otras Empresas Comerciales en la esfera de los Derechos Humanos, de 2003; y los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, de 2011.

Estos instrumentos difieren en el rigor y en la especificidad de sus requerimientos, así como en la aplicación de las disposiciones contenidas en cada uno de ellos. Su correcta implementación se basa en la ética y las capacidades económicas, financieras y tecnológicas de cada empresa; en otras palabras, la eficacia de estos instrumentos recae en los esfuerzos empleados por las propias empresas.

A pesar de que tales instrumentos representan piezas clave en el fomento y promoción de mejores prácticas empresariales para el respeto a los derechos humanos, su alcance y capacidad de influir en el comportamiento de las EMN se ve limitado debido a su carácter voluntario y a la falta de un control externo en el cumplimiento y de mecanismos de sanción. Algunos de estos códigos introducen un mecanismo de queja basado en la intermediación y en actos de conciliación, pero sin prever sanciones en caso de incumplimiento, lo que restringe la efectividad de dichos instrumentos.

Asimismo, los códigos de conducta se han convertido en un incentivo perverso, pues su adopción se transforma en una atractiva ventaja competitiva para las EMN, particularmente desde el punto de vista publicitario. Esto se debe a que la aplicación de un código de conducta otorga a las empresas una imagen respetuosa de los derechos humanos y el medio ambiente, lo cual contribuye a la expansión de sus actividades y relaciones comerciales. Por consiguiente, se puede señalar que el respeto a los derechos humanos se convierte en un negocio rentable para las empresas.

Por lo tanto, el régimen internacional carente de sanciones en caso de incumplimiento y conformado por obligaciones voluntarias se mantiene insuficiente, inadecuado e ineficaz para regular la conducta de las multinacionales.

v. De la voluntariedad a la obligatoriedad

El debate sobre *empresas y derechos humanos* ha estado inmerso en la agenda internacional desde hace varios años. El primer intento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para adoptar un código de conducta que regulara el comportamiento de las EMN data de la década de los setenta. No obstante, esta idea quedó descartada en los años noventa.²¹ En general, la transición de los instrumentos voluntarios en materia de derechos humanos a la creación de un instrumento internacional jurídicamente vinculante para las EMN no ha sido tarea fácil; se ha visto entorpecida y obstaculizada principalmente por las propias empresas, así como por algunos Estados que ven amenazadas las ventajas del sistema económico global de las que se benefician.

La primera prueba destacable fueron las Normas de Naciones Unidas sobre las Responsabilidades de las Empresas Transnacionales y otras Empresas Comerciales en la esfera de los Derechos Humanos, elaboradas por un grupo de expertos bajo el auspicio del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH).

Estas normas, además de reconocer las obligaciones internacionales de los Estados de respetar, proteger y cumplir sus compromisos en materia de derechos humanos, ampliaban el alcance de éstas a las EMN y otras empresas comerciales,²² y sobre todo ponían énfasis en su aplicación y cumplimiento. No obstante, ello fue interpretado como un ejercicio de reconceptualización del derecho internacional público en contradicción con los principios básicos del orden internacional.²³

²¹ Carmen Márquez Carrasco, “El Plan Nacional de España sobre Empresas y Derechos Humanos y la implementación de los pilares proteger, respetar y remediar: oportunidades y desafíos”, en Carmen Márquez Carrasco (coord.), *España y la implementación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos: oportunidades y desafíos*, Barcelona, Huygens, 2014, pp. 25-56.

²² “Las Normas también imponían obligaciones a las empresas en materia como medio ambiente, seguridad personal, derechos laborales, protección al consumidor y trato igualitario. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2”; véase Daniel Iglesias Márquez, “Empresas multinacionales y medio ambiente: el reto de la protección ambiental en la globalización económica”, s. f., n. 36, disponible en <<http://derechoambiental.serglo.es/uploadedFiles/derechoambiental.3xr4m/fileManager/0045.pdf>>, página consultada el 20 de junio de 2016.

²³ Daniel Augenstein y David Kinley, “Beyond the 100 Acre Wood: In which International Human Rights Law Finds New Ways to Tame Global Corporate Power”, en *The International Journal of Human Rights*, vol. 19, núm. 6, 2015, pp. 828-848.

Así, las Normas fueron abandonadas en 2005. La razón principal fue la falta de aprobación política por parte de los Estados, quienes manifestaron fuertes reservas e hicieron hincapié en que las Normas no debían apartarse del marco tradicional del derecho internacional público, destacando así el papel central y fundamental de los Estado como sujetos únicos y exclusivos del derecho internacional público.²⁴

Tras el fallido intento de las Normas de las Naciones Unidas, en julio de 2005 John Ruggie fue nombrado representante especial del secretario general de las Naciones Unidas, con un mandato amplio para identificar y clarificar las normas y políticas internacionales en relación con las EMN y los derechos humanos, realizar investigaciones, aclarar conceptos como *complicidad* y *esfera de influencia*, plantear metodologías para realizar evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos en las actividades de las empresas y recopilar un compendio de las mejores prácticas de los Estados y de las multinacionales.²⁵

En 2008 desarrolló el Marco de las Naciones Unidas Proteger, Respetar y Remediar, que describe los deberes y responsabilidades de los Estados y las multinacionales para hacer frente a los abusos sobre los derechos humanos relacionados con las actividades de las empresas.²⁶ En 2011, Ruggie concluyó su mandato con la aprobación unánime del CDH de los Principios rectores de la ONU sobre empresas y derechos humanos,²⁷ que ponen en práctica los tres pilares del Marco de las Naciones Unidas: *proteger, respetar y remediar*.

El primer pilar hace referencia al deber del Estado de proteger contra la vulneración a los derechos humanos por parte de terceros, incluidas las EMN. El segundo consiste en la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos e implica una expectativa social del ejercicio de una *debida diligencia* por parte de las empresas para conocer y prevenir los efectos negativos en

²⁴ Pini Pavel Miretski y Sascha-Dominik Bachmann, "The UN 'Norms on the Responsibility of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights': A Requiem", en *Deakin Law Review*, vol. 17, núm. 1, 2012, pp. 5-41.

²⁵ Derechos humanos y empresas transnacionales y otras empresas comerciales, Resolución 2005/69 aprobada por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 20 de abril de 2005, disponible en <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/ResolutionsDecisions.aspx>>, página consultada el 1 de marzo de 2016.

²⁶ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Proteger, respetar y remediar: un marco para las actividades empresariales y los derechos humanos. Informe del representante especial del secretario general sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, John Ruggie*, A/HRC/8/5, 7 de abril de 2008, disponible en <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/TransnationalCorporations/Pages/Reports.aspx>>, página consultada el 1 de marzo de 2016.

²⁷ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del representante especial del secretario general para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie. Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar"*, A/HRC/17/31, 21 de marzo de 2011, disponible en <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/TransnationalCorporations/Pages/Reports.aspx>>, página consultada el 1 de marzo de 2016.

los derechos humanos y responder ante ello. El tercer pilar garantiza el acceso de las víctimas de abusos corporativos a mecanismos de reparación.

Los principios rectores han sido sujetos de una gran polémica. Por un lado se apuntan como un avance en la materia, ya que clarifican la responsabilidad de las empresas en el ámbito de los derechos humanos tomando en cuenta sus impactos socioambientales. Asimismo, han servido para dar coherencia a algunos instrumentos ya existentes como las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales. Sin embargo, la mayor crítica a este instrumento versa sobre su carácter voluntario, argumentándose que cae dentro de la misma lógica e ineficacia de la RSC.²⁸

En junio de 2014, la transición de la voluntariedad a la obligatoriedad alcanzó otro nivel al adoptarse la “Resolución 26/9 del CDH en la que se establece un nuevo Grupo de Trabajo Intergubernamental (GTI) encargado de iniciar el proceso de elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos”.²⁹ No obstante, la iniciativa propuesta por Ecuador y Sudáfrica dejó mucho que desear debido a que fue adoptada por una mayoría relativa (20 países a favor, 14 en contra y 13 abstenciones) y no por unanimidad. Esto indica que la elaboración del instrumento vinculante no será una tarea fácil para el GTI, ya que aún no existe un consenso por parte de la comunidad internacional sobre el impacto significativo de las empresas en el disfrute de los derechos humanos y la necesidad de que éstas tengan obligaciones jurídicamente vinculantes.

En julio de 2015 se llevó a cabo la primera sesión del GTI en la que se discutieron a lo largo de ocho paneles cuestiones muy diversas como el alcance de este instrumento, la responsabilidad de los Estados de garantizar el respeto a los derechos humanos por parte de las empresas, la responsabilidad legal de las empresas, los estándares que se deben incluir en el instrumento y los mecanismos de reparación para las víctimas.³⁰

Durante el Panel VI. *Enhancing the responsibility of TNCs and other business enterprises to respect human rights, including prevention, mitigation and remediation* se hizo hincapié en la distinción entre lo voluntario y lo obligatorio. De esta manera se recalcó la diferencia entre la RSC,

²⁸ Juan Hernández Zubizarreta, “El nuevo derecho corporativo global”, en Nick Buxton y Madeleine Bélanger Dumontie (eds.), *El estado del poder 2015*, Ámsterdam, TNI, 2015, pp. 6-16.

²⁹ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos*, A/HRC/26/L.22/Rev.1, 25 de junio de 2014, disponible en <http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=23520>, página consultada el 1 de marzo de 2016.

³⁰ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *DRAFT-Report of the Open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights*, 10 de julio de 2015, disponible en <<http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session1/Draftreport.pdf>>, página consultada el 4 de marzo de 2016.

que permite elegir a las empresas los principios y valores que quieran adoptar en sus operaciones diarias; y, por otro lado, el cumplimiento de la legislación internacional de derechos humanos, que no está sujeto a ninguna elección. Por lo tanto, un cumplimiento adecuado requiere de la integración de estándares de derechos humanos en toda la estructura corporativa, tanto interna como externamente.

Otras de las cuestiones tratadas en este panel fueron la clarificación del objeto y alcance del instrumento para dar una solución a los vacíos legales en el derecho internacional de los derechos humanos y, sobre todo, no reiterar las limitaciones de los Principios rectores, particularmente desde la perspectiva del segundo pilar (*respetar*). A su vez, se remarcó que los Estados tienen la responsabilidad primordial de prevenir, reprimir y sancionar las violaciones a derechos humanos. Por ello, en caso de que los Estados no estén cumpliendo con su responsabilidad, las empresas tienen obligaciones autónomas que deben ser complementarias y no confundirse con aquellas de los Estados.

Finalmente, una cuestión más que se debe resaltar es que la gran mayoría de las delegaciones y organizaciones no gubernamentales subrayaron que el futuro instrumento debería establecer claramente obligaciones directas para las empresas de respetar los derechos humanos con el fin de prevenir, mitigar y remediar los abusos ocasionados por sus actividades. El alcance de éstas debe ser tanto en las operaciones llevadas a cabo en el Estado de origen como en aquellas que se realizan en terceros países. Así, las empresas matrices tendrían el deber de garantizar el cumplimiento de tales obligaciones en todas las entidades que conforman el grupo corporativo –filiales, subcontratadas, etc.– mediante la adopción de mecanismos de debida diligencia que fueran aplicables tanto a las actividades propias de las empresas como a las cadenas de suministros.

En la primera sesión se dejó claro el largo y arduo camino que queda para alcanzar la elaboración de un instrumento jurídicamente vinculante en materia de derechos humanos para las EMN. Durante la sesión se hizo evidente la apatía y la falta de interés de gran parte de las delegaciones, en particular de las de los Estados de origen de muchas de las grandes empresas. La imposición de obligaciones directas, e incluso aquellas obligaciones de carácter extraterritorial de los Estados,³¹ tendría sin duda una repercusión importante en la competitividad de sus empresas, lo que podría afectar sus beneficios, cuestión que muchos Estados de origen no están dispuestos a asumir.

³¹ Gómez Isa define las *obligaciones extraterritoriales* como aquellas que se derivan de los actos u omisiones de un Estado o un grupo de Estados que generan un impacto en el disfrute de los derechos humanos fuera de los límites territoriales de ese Estado o Estados. En tal sentido, las obligaciones extraterritoriales en el proceso de globalización permiten regular y garantizar la protección universal de todas las personas y grupos. Véase Felipe Gómez Isa, “Obligaciones extraterritoriales”, en Juan Hernández Zubizarreta *et al.*, (eds.), *Diccionario crítico de empresas transnacionales. Claves para enfrentar el poder de las grandes corporaciones*, Barcelona, Paz con Dignidad/Icaria (col. Antrazyt, núm. 389), 2012, pp. 171-174.

Cabe mencionar la ausencia de algunos de los Estados miembros de la Unión Europea (UE) que cuentan con multinacionales que operan a nivel global. Aún más preocupante fue el intento de la UE de desviar y obstruir la discusión del mandato de la ONU. Tras la falta de apoyo de las demás delegaciones a su propuesta, que tuvo lugar al inicio del debate, la UE abandonó la sesión. Así, este tipo de cuestiones afectarán en menor o mayor medida las siguientes sesiones del GTI.

a) Propuesta del contenido para el instrumento internacional jurídicamente vinculante

En este trabajo se esbozan algunos elementos que son de especial transcendencia para el instrumento internacional jurídicamente vinculante, con el fin de influir de manera eficaz en el comportamiento de las empresas y reducir de esta forma los casos de violaciones a derechos humanos cometidas por éstas. Las siguientes cuestiones no son una lista exhaustiva del contenido; sin embargo, son fundamentales y es necesario tenerlas en cuenta:

a) Obligaciones directas de respetar los derechos humanos. El reforzamiento y la eficacia del segundo pilar de los Principios rectores se consigue únicamente mediante la imposición de obligaciones directas y vinculantes para las empresas. El carácter obligatorio del régimen internacional que regula la conducta de las empresas, que se ha descrito a lo largo de este trabajo, se convierte así en la piedra angular del instrumento internacional jurídicamente vinculante.

Dicho instrumento ha de establecer expresamente que las empresas deben respetar, en el marco de sus actividades, lo establecido en los tratados internacionales existentes sobre derechos humanos para evitar causar impactos negativos en ellos o contribuir a que se generen.

Asimismo, más allá del cumplimiento obligatorio de los regímenes internacionales y regionales de derechos humanos, las EMN deben cumplir con las regulaciones nacionales que los Estados adopten para reducir sus impactos en el disfrute de los derechos fundamentales. Para ello, las empresas habrán de actuar con la mayor diligencia y planificación posible en sus operaciones. Los procesos de debida diligencia adoptados deben ponerse en marcha lo antes posible en todos los niveles y funciones de las empresas para prevenir los resultados negativos sobre los derechos humanos directamente vinculados con sus operaciones, productos o servicios prestados a través de sus relaciones comerciales, incluso cuando no hayan contribuido a generarlos.

b) Personalidad jurídica internacional limitada. Actualmente, las empresas tienen una participación *de facto* en las relaciones internacionales, lo que hace urgente el reconocimiento de la subjetividad jurídico-internacional de las EMN en dicho instrumento. Esto, por un lado, permitiría tener un control de la presión que ejercen algunas empresas sobre los Estados para alcanzar el máximo beneficio a través de la práctica del *lobby*, que actualmente no está

regulada. Por otro lado, contribuiría a clarificar el contenido y alcance de las obligaciones directas para las empresas; y finalmente, dotaría de competencia a los tribunales internacionales sobre las EMN para determinar su responsabilidad en caso de incumplimiento de lo dispuesto en los tratados internacionales de derechos humanos.

- c) *Obligaciones extraterritoriales y acceso a la justicia en los Estados de origen.* La experiencia empírica ha demostrado que algunos casos de violaciones a derechos humanos en los Estados anfitriones se deben a la subordinación de dichos países al poder de las empresas, afectando el control y la vigilancia deseada sobre las actividades que se llevan a cabo dentro de sus territorios. Asimismo, otros Estados se pudieran ver corrompidos por sus propios intereses económicos fijados sin tener en consideración la protección de la población y del medio ambiente.

En consecuencia, las víctimas podrían quedar en un estado de indefensión. Para evitar tal situación los Estados de origen juegan un papel relevante. Por tanto, el tratado debe contener disposiciones relacionadas con la adopción de obligaciones extraterritoriales; es decir que se ha de señalar en el instrumento internacional que los Estados de origen deberán adoptar normas de carácter extraterritorial para el control y la vigilancia de las actividades de sus empresas más allá de sus territorios.

Del mismo modo, deberán reformar sus códigos civiles y penales para adoptar mecanismos eficaces de reparación que permitan el acceso a la justicia en sus tribunales a las víctimas de terceros países cuando el Estado anfitrión no ejerza una protección real y eficaz hacia los derechos humanos.

- d) *Subordinación de las normas internacionales de comercio e inversiones a las normas de derechos humanos.* Las empresas se benefician de un gran número de tratados y normas relacionados con transacciones comerciales e inversión de carácter multilateral, regional y bilateral.³² Dichas normas protegen y otorgan seguridad jurídica a las empresas frente a cualquier decisión de carácter público que pudiera afectar negativamente sus intereses.

A su vez, éstas gravitan en una órbita diferente de las normas internacionales de derechos humanos. En tal sentido, el futuro tratado deberá reafirmar la primacía del derecho internacional de los derechos humanos sobre los tratados comerciales y de inversión. Así, los acuerdos de inversiones tendrán que incluir cláusulas de respeto a los derechos humanos y protección del medio ambiente para crear una coherencia entre la diversidad de normas que influyen en las operaciones de las EMN.

- e) *Responsabilidad civil y penal tanto para la persona jurídica como para los individuos que cometieron directamente los abusos.* Además de la responsabilidad internacional sobrevenida del reconocimiento de las EMN como sujetos secundarios del derecho internacional

³² Juan Hernández Zubizarreta, "Lex mercatoria", en Juan Hernández Zubizarreta *et al.*, (eds.), *op. cit.*, pp. 135-138.

público, es de gran importancia para prevenir que se cometan más violaciones a derechos humanos que los Estados en sus sistemas legales internos contemplan la responsabilidad tanto civil como penal de los individuos responsables de la dirección de las empresas; así como de los autores materiales de los abusos. Si bien las empresas son entidades ficticias sin una conciencia capaz de discernir entre el bien y mal, las personas sí son conscientes de sus acciones.

Así, con el fin de influir directamente en la conducta de la personas, el tratado deberá imponer a los Estados la obligación de adoptar normas que planteen la eventual responsabilidad legal para aquellos que se vean involucrados como cómplices, instigadores y/o encubridores de los abusos corporativos.

f) *Mecanismos de control y vigilancia del cumplimiento.* Para alcanzar un mínimo de cumplimiento de las disposiciones contenidas en el instrumento internacional es esencial cubrir la ausencia de mecanismos de control y cumplimiento que han presentado la mayoría de los códigos de conducta existentes para las empresas. Así, la rendición de cuentas sobre el impacto de sus actividades industriales o las evaluaciones de impacto ambiental serán piezas clave.

No obstante, no es suficiente sólo incluir tales mecanismos sino también contemplar la creación de órganos que evalúen y den seguimiento al cumplimiento de lo acordado en el tratado. Por un lado, es conveniente la creación de un centro de empresas multinacionales como un órgano dependiente de la ONU que se encargue de analizar, investigar e inspeccionar las operaciones de las empresas con el fin de contrarrestar la información plasmada en sus informes periódicos.

Asimismo, es de suma importancia la creación de un tribunal internacional ante el cual las víctimas puedan interponer sus reclamaciones. Este órgano se encargaría de tutelar los derechos humanos y de dictar sentencias de carácter vinculante para las partes de las posibles controversias surgidas por el incumplimiento de alguna de las disposiciones del tratado o de cualquier otro instrumento de derechos humanos.

VI. México en el debate de empresas y derechos humanos: avances y desafíos

En América Latina hay un gran número de EMN operando con graves impactos para la población y el medio ambiente.³³ Por lo tanto el debate sobre *empresas y derechos humanos* adquiere una gran

³³ Daniel Iglesias Márquez, "Codes of Conduct: Do They Foster Environmental Sustainability in Latin America?", en Darko Tipurić y Maja Daraboš (eds.), *The quest for organizational identity. Exploring socially constructed realities*, Zagreb, CIRU-Governance Research and Development Centre, 2015, pp. 976-994.

relevancia tanto a nivel regional como nacional con el fin de paliar los efectos producidos a raíz de las actividades industriales.

En tal sentido, de acuerdo con datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, México tiene una posición importante entre las economías con mayor recepción de inversión extranjera directa en el mundo.³⁴ Aunado a este hecho, en el país, se han llevado a cabo y se discuten algunas reformas que permiten la participación de grandes EMN en el desarrollo de diversos sectores industriales, por ejemplo la reforma energética de 2013³⁵ o la propuesta a la Ley de Aguas Nacionales que actualmente se encuentra en debate. Dichas reformas ponen en tela de juicio el papel de la inversión privada y extranjera en los sectores públicos, ya que no queda claro si las EMN se apegarán a los criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad en el desarrollo de sus actividades sin dar origen a conflictos sociales y ambientales como ha sucedido en países como Nigeria, Argentina y Ecuador.

Actualmente, existen proyectos de grandes multinacionales extranjeras que se están desarrollando en territorio mexicano y que vulneran los derechos humanos de muchas comunidades indígenas y núcleos agrarios, en especial los casos de las mineras canadienses que se han caracterizado por llevar a cabo sus actividades de manera contraria al respeto a los derechos humanos de las defensoras y los defensores de la tierra, el territorio y los bienes naturales.

Desde la llegada de la minera canadiense Excellon Resources Inc. en 1997 sus actividades han tenido graves repercusiones en los derechos laborales y en la salud de la comunidad ejidal La Sierrita de Galeana, en Durango.³⁶

Por su parte, la Minera Dolores, filial de la empresa canadiense Pan American Silver Corp., se ha visto involucrada en distintas disputas debido a ciertos problemas territoriales en sus operaciones en el estado de Chihuahua, ya que se alega que ha explotado la mina de manera ilegal en territorios que no le han sido concesionados; y sus actividades de explotación se realizan a cielo abierto, lo que comporta altos niveles de contaminación. En 2010, la empresa minera fue acu-

³⁴ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *World Investment Report 2014: Overview*, Ginebra, ONU, 2014, p. 14.

³⁵ El caso de la reciente reforma energética de 2013 que permite la participación de particulares en las actividades de este sector, el cual estaba tradicionalmente en manos del Estado. Véase Daniel Iglesias Márquez y Beatriz Felipe Pérez, "Mexico's 2013 Energy Reform: Towards Energy Transition?", en *Actualidad Jurídica Ambiental*, diciembre de 2014, pp. 1-24.

³⁶ Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *El camino por la defensa de los derechos humanos frente a una minera canadiense. La Sierrita de Galeana, Durango, México*, México, PRODESC, s. f., disponible en <http://www.prodesc.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/La-Sierrita_medios.pdf>, página consultada el 3 de abril de 2016.

sada de liberar restos de cianuro en el río Tutuaca, afectando la salud y el medio ambiente de la comunidad ejidal de Huizopa.³⁷

Otro caso emblemático es el de Motozintla, Chiapas, donde la empresa canadiense Linear Gold ha sido confrontada por pobladores del ejido Carrizal y de la Unión de Comunidades por la Defensa de Nuestro Patrimonio, el Agua y el Medio Ambiente, quienes han sufrido hostigamiento y la paulatina militarización en la Sierra Madre, en los puntos donde existen yacimientos minerales.³⁸

Teniendo en cuenta los datos anteriores cabe preguntarse el desarrollo que ha tenido la cuestión sobre las empresas y los derechos humanos en México. A pesar de que presenta ciertos avances políticos en la materia, éstos aún son muy limitados. En términos generales, el país aborda el actual debate sobre la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos; esto se ve reflejado en el apoyo de diversos instrumentos internacionales que fomentan mejores prácticas empresariales. No obstante, las acciones legislativas a nivel nacional han sido escasas hasta el momento.³⁹

Al respecto, el país es un Estado miembro de la OCDE, por lo que debería seguir las recomendaciones contempladas en las Líneas Directrices para Empresas Multinacionales, las cuales tienen un alcance constreñido por su naturaleza voluntaria. Asimismo, ha respaldado ante el CDH la adopción de los Principios rectores sobre empresas y derechos humanos, pero no ha desarrollado hasta el momento un plan de acción nacional de empresas y derechos humanos, mecanismo necesario para materializar e implementar esos Principios rectores. Desde el Grupo de Trabajo de la ONU sobre empresas y derechos humanos⁴⁰ se ha recomendado la elaboración de estos planes con el fin de crear instrumentos que permitan aplicar los Principios rectores y generar mecanismos de seguimiento y evaluación.

Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) tampoco ha tomado medidas exhaustivas hasta el momento, a pesar de que ha reconocido que las empresas pueden

³⁷ Miryam Saade Hazin, *Desarrollo minero y conflictos socioambientales. Los casos de Colombia, México y el Perú*, Santiago, Cepal/ONU, 2013, pp. 30-40.

³⁸ *Idem*.

³⁹ Humberto Cantú Rivera, "The Mexican Judiciary's Understanding of the Corporate Responsibility to Respect Human Rights", en *Business and Human Rights Journal*, núm. 1, 2016, pp. 133-138.

⁴⁰ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 26/... *Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*, A/HRC/26/L.1, 23 de junio de 2014, disponible en <http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=23500>, página consultada el 4 de marzo de 2016.

transgredir algunos derechos como a la vida, a la libertad personal, a la protección de la salud, a un medio ambiente adecuado, a recibir un trato digno y a la no discriminación, entre otros.⁴¹

Los mayores avances en el país se presentan, por un lado, en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018;⁴² y por otro lado, en algunas de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en donde se evidencia que las empresas tienen el deber de respetar y cumplir las normas de derechos humanos.

El Programa Nacional, en su objetivo núm. 4 sobre fortalecer la protección a los derechos humanos, hace referencia a la consolidación de una política de Estado que resulte efectiva para proteger a éstos frente a violaciones cometidas por agentes no estatales, mediante la adopción de diversas medidas y la creación de instancias enfocadas en la protección y defensa de tales derechos. Además, incluye varias de las recomendaciones formuladas por la ONU sobre empresas y derechos humanos, en particular en relación con el desarrollo de las políticas corporativas de derechos humanos y de la obligación del Estado de protegerlos a través de la legislación.

La SCJN, por su parte, ha resuelto casos como el amparo directo en revisión 3516/2013, en el cual se reconoció que

[L]as empresas comerciales tienen la responsabilidad de respetar todos los derechos humanos, incluido el derecho a una vivienda adecuada. Esta responsabilidad es una expectativa básica que la sociedad tiene de las empresas comerciales y está reconocida en una amplia gama de instrumentos de derecho no vinculante. Incluso, algunas compañías han formulado sus propias políticas, programas e instrumentos para incorporar los derechos humanos en sus operaciones comerciales.⁴³

En un sentido similar, la SCJN resolvió el caso de la comunidad indígena hñähñu contra la empresa Telmex y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por la presunta violación a los derechos a la libertad de expresión, el acceso a la información, la igualdad ante la ley y el derecho al trabajo. En este caso, sostuvo que las empresas tienen la obligación de no violar los derechos

⁴¹ “Exige CNDH a empresas respetar los derechos humanos”, en *Quadratin*, Morelia, 6 de abril de 2016, disponible en <<https://www.quadratin.com.mx/principal/Exige-CNDH-empresas-respetar-los-derechos-humanos%C2%A0/>>, página consultada el 7 de abril de 2016.

⁴² Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de abril de 2014, disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014>, página consultada el 8 de marzo de 2016.

⁴³ Primera Sala, “Amparo directo en revisión 3516/2013. Ricardo Javier Moreno Padilla y otro”, 22 de enero de 2014.

humanos. Tales casos crean importantes precedentes legales en la materia que hacen obligatorio lo contenido en el segundo pilar (*respetar*) de los Principios rectores.⁴⁴

Lo descrito en este apartado indica una falta de coordinación y coherencia para adoptar estrategias a nivel nacional que permitan que las empresas actúen con una mayor diligencia con el fin de prevenir y reparar violaciones a derechos humanos. México aún tiene ante sí la difícil tarea de clarificar y profundizar más en la materia; sin embargo, no se puede obviar el hecho de que sin los instrumentos adecuados, una política no garantiza que los intereses sociales y ambientales primen sobre los económicos.

VII. Consideraciones finales

Si bien es cierto que durante varias décadas de manera general ha sido reconocido por la comunidad internacional que las empresas deben respetar los derechos humanos, no se ha logrado determinar e imponer obligaciones jurídicamente vinculantes que permitan una mayor influencia en su comportamiento. Esto se debe sobre todo a que el sistema de derechos humanos permanece enfocado única y exclusivamente en las acciones y omisiones de los Estados.

Así, la imposición de obligaciones jurídicamente vinculantes de respeto a los derechos humanos para actores no estatales que operan a nivel internacional y de forma transfronteriza se ve totalmente limitada por la hegemonía del modelo económico actual. No obstante, la Resolución 29/6 del CDH representa un hito en los compromisos de las empresas de respetar los derechos humanos, ya que la adopción de un tratado internacional vinculante para las empresas marcaría la transición de la voluntariedad a la obligatoriedad en los regímenes de control de la conducta de las empresas, lo que establecería de esta forma una distinción entre la RSC y las obligaciones jurídicamente vinculantes, y complementaría la una de la otra.

Dicho instrumento podría ser considerado como la herramienta necesaria para alcanzar los efectos jurídicos deseados de prevención y subsanación de los efectos adversos de las actividades empresariales en los derechos humanos y el medio ambiente. Asimismo, sería de gran relevancia desde el punto de vista de las víctimas, ya que éste les proporcionaría los mecanismos eficaces de reparación por los abusos corporativos sufridos.

⁴⁴ Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa, especialista en Antimonopolio, Difusión y Comunicaciones, “Amparo en revisión 19/2015”, 2 de julio de 2015.

Por ello, a pesar de la dificultad de la tarea, tanto diplomática como técnica, abunda una gran expectativa a nivel nacional e internacional, por ejemplo, como en el caso analizado de México que requiere de acciones políticas y legislativas más coherentes en la materia. Por consiguiente, ante la larga lista de abusos corporativos cometidos por las EMN, es tiempo de reducir los impactos adversos tanto a nivel internacional como nacional de las corporaciones; así como de compensar a las víctimas mediante la adopción integral de un instrumento que contenga obligaciones y responsabilidades vinculantes para las empresas.

VIII. Bibliografía

- Augenstein, Daniel, y David Kinley, “Beyond the 100 Acre Wood: In which International Human Rights Law Finds New Ways to Tame Global Corporate Power”, en *The International Journal of Human Rights*, vol. 19, núm. 6, 2015, pp. 828-848.
- Cantú Rivera, Humberto, “The Mexican Judiciary’s Understanding of the Corporate Responsibility to Respect Human Rights”, en *Business and Human Rights Journal*, núm. 1, 2016, pp. 133-138.
- Carrión Rabasco, Jesús, *et al.*, *Malas compañías. Las empresas transnacionales contra los derechos humanos y el medio ambiente*, Barcelona, Icaria, 2013.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *World Investment Report 2014: Overview*, Ginebra, ONU, 2014.
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *26/... Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*, A/HRC/26/L.1, 23 de junio de 2014, disponible en <http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=23500>, página consultada el 4 de marzo de 2016.
- , *DRAFT-Report of the Open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights*, 10 de julio de 2015, disponible en <<http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session1/Draftreport.pdf>>, página consultada el 4 de marzo de 2016.
- , *Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos*, A/HRC/26/L.22/Rev.1, 25 de junio de 2014, disponible en <http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=23520>, página consultada el 1 de marzo de 2016.
- , *Informe del representante especial del secretario general para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*, John Ruggie. *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”*, A/HRC/17/31, 21 de marzo de 2011, disponible en <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/TransnationalCorporations/Pages/Reports.aspx>>, página consultada el 1 de marzo de 2016.

———, *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Proteger, respetar y remediar: un marco para las actividades empresariales y los derechos humanos. Informe del representante especial del secretario general sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales*, John Ruggie, A/HRC/8/5, 7 de abril de 2008, disponible en <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/TransnationalCorporations/Pages/Reports.aspx>>, página consultada el 1 de marzo de 2016.

Derechos humanos y empresas transnacionales y otras empresas comerciales, Resolución 2005/69 aprobada por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 20 de abril de 2005, disponible en <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/ResolutionsDecisions.aspx>>, página consultada el 1 de marzo de 2016.

Enneking, Liesbeth, *Foreign Direct Liability and Beyond. Exploring the Role of Tort Law in Promoting International Corporate Social Responsibility and Accountability*, La Haya, Eleven International, 2012.

“Exige CNDH a empresas respetar los derechos humanos”, en *Quadratin*, Morelia, 6 de abril de 2016, disponible en <<https://www.quadratin.com.mx/principal/Exige-CNDH-empresas-respetar-los-derechos-humanos%C2%A0/>>, página consultada el 7 de abril de 2016.

Friedmann, Wolfgang, *Law in a Changing Society*, Berkeley, UCP, 1972.

Gómez Isa, Felipe, “Obligaciones extraterritoriales”, en Hernández Zubizarreta, Juan, *et al.*, (eds.), *Diccionario crítico de empresas transnacionales. Claves para enfrentar el poder de las grandes corporaciones*, Barcelona, Paz con Dignidad/Icaria (col. Antrazyt, núm. 389), 2012, pp. 171-174.

Herdegen, Matthias, *Derecho internacional público*, México, IJ-UNAM/Fundación Konrad Adenauer, 2005.

Hernández Zubizarreta, Juan, *Las empresas transnacionales frente a los derechos humanos. Historia de una asimetría normativa*, Bilbao, Hegoa/OMAL, 2009.

———, “El nuevo derecho corporativo global”, en Buxton, Nick, y Madeleine Bélanger Dumontie (eds.), *El estado del poder 2015*, Ámsterdam, TNI, 2015, pp. 6-16.

———, “¿‘Lex mercatoria’ o derechos humanos? Los sistemas de control de las empresas transnacionales”, en Hernández Zubizarreta, Juan, y Pedro Ramiro (eds.), *El negocio de la responsabilidad. Crítica de la responsabilidad social corporativa de las empresas transnacionales*, Barcelona, Icaria, 2009, pp. 13-46.

———, “Lex mercatoria”, en Hernández Zubizarreta, Juan, *et al.*, (eds.), *Diccionario crítico de empresas transnacionales. Claves para enfrentar el poder de las grandes corporaciones*, Barcelona, Paz con Dignidad/Icaria (col. Antrazyt, núm. 389), 2012, pp. 135-138.

Iglesias Márquez, Daniel, “Codes of Conduct: Do They Foster Environmental Sustainability in Latin America?”, en Tipurić, Darko, y Maja Daraboš (eds.), *The quest for organizational identity. Exploring socially constructed realities*, Zagreb, CIRU-Governance Research and Development Centre, 2015, pp. 976-994.

- , “Cross-border Civil Litigation for Environmental Damages Committed Abroad by Multinational Corporations: The Dutch Shell Nigeria Case”, en *Cuadernos ASADIP-Jóvenes investigadores 1*, primer semestre de 2015, pp. 93-113.
- , “Empresas multinacionales y medio ambiente: el reto de la protección ambiental en la globalización económica”, s. f., disponible en <<http://derechoambiental.serglo.es/uploaded-Files/derechoambiental.3xr4m/fileManager/0045.pdf>>, página consultada el 20 de junio de 2016.
- , y Beatriz Felipe Pérez, “Mexico’s 2013 Energy Reform: Towards Energy Transition?”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, diciembre de 2014, pp. 1-24.
- Ijalaye, David Adedayo, *The Extension of Corporate Personality in International Law*, Nueva York, Oceana, 1978.
- Jägers, Nicola, y Marie-José van der Heijden, “Corporate Human Rights Violations: The Feasibility of Civil Recourse in the Netherlands”, en *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 33, núm. 3, 2008, pp. 833-870.
- Márquez Carrasco, Carmen, “El Plan Nacional de España sobre Empresas y Derechos Humanos y la implementación de los pilares proteger, respetar y remediar: oportunidades y desafíos”, en Márquez Carrasco, Carmen (coord.), *España y la implementación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos: oportunidades y desafíos*, Barcelona, Huygens, 2014, pp. 25-56.
- Miretski, Pini Pavel, y Sascha-Dominik Bachmann, “The UN ‘Norms on the Responsibility of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights’: A Requiem”, en *Deakin Law Review*, vol. 17, núm. 1, 2012, pp. 5-41.
- Nowrot, Karsten, “Reconceptualising International Legal Personality of Influential Non-State Actors: towards a Rebuttable Presumption of Normative Responsibilities”, en Johns, Fleurs (ed.), *International Legal Personality*, Londres, Ashgate, 2010, pp. 369-392.
- Organización Internacional del Trabajo, *Rana Plaza. Two years on. Progress made & challenges ahead for the Bangladesh RMG sector*, Dhaka, ILO, 2015.
- Pentikäinen, Merja, “Changing International ‘Subjectivity’ and Rights and Obligations under International Law-Status of Corporations”, en *Utrecht Law Review*, vol. 8, núm. 1, 2012, pp. 145-154.
- Pigrau, Antoni, “The Texaco-Chevron case in Ecuador: Law and justice in the age of globalization”, en *Revista Catalana de Derecho Ambiental*, vol. 5, núm. 1, 2014, pp. 1-43.
- , et al., *Legal avenues for EJOs to claim environmental liability*, Cedat-Universitat Rovira i Virgili, (EJOLT Report, núm. 4), 2012.
- Primera Sala, “Amparo directo en revisión 3516/2013. Ricardo Javier Moreno Padilla y otro”, 22 de enero de 2014.
- Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de abril de 2014, disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014>, página consultada el 8 de marzo de 2016.

- Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *El camino por la defensa de los derechos humanos frente a una minera canadiense. La Sierrita de Galeana, Durango, México*, México, PRODESC, s. f., disponible en <http://www.prodesc.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/La-Sierrita_medios.pdf>, página consultada el 3 de abril de 2016.
- Saade Hazin, Miryam, *Desarrollo minero y conflictos socioambientales. Los casos de Colombia, México y el Perú*, Santiago, Cepal/ONU, 2013.
- Tiedemann, Klaus, “Corporate Criminal Liability as a Third Track”, en Brodowski, Dominik, *et al.* (eds.), *Regulating Corporate Criminal Liability*, Cham, Springer, 2014, pp. 11-19.
- Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa, especialista en Antimonopolio, Difusión y Comunicaciones, “Amparo en revisión 19/2015”, 2 de julio de 2015.
- Vilaseca Boixareu, Isabel, y Susana Borràs Pentinat, “Los conflictos ambientales causados por empresas transnacionales: realidades y retos jurídicos internacionales”, en Borràs Pentinat, Susana, y Danielle Annoni (coords.), *Retos internacionales de la protección de los derechos humanos y el medio ambiente*, Curitiba, GEDAI/UFPR, 2015, pp. 319-353.
- Wouters, Jan, y Anna-Luise Chané, “Multinational Corporations in International Law”, en *KU Leuven Working Paper*, núm. 129, diciembre de 2013, pp. 1-20.
- Zambrana Tévar, Nicolás, “Shortcomings and Disadvantages of Existing Legal Mechanisms to Hold Multinational Corporations Accountable for Human Rights Violations”, en *Cuadernos de derecho transnacional*, vol. 4, núm. 2, 2012, pp. 398-410.

INVESTIGACIÓN

Megaproyectos e implicaciones en los derechos humanos. El caso mexicano

Oscar Manríquez Palacios*

Coordinación de Enlace Institucional de la Presidencia de la República

Ciudad de México, México.

ogai.mori@hotmail.com

Recibido: 29 de abril de 2016.

Dictaminado: 7 de junio de 2016.

* Licenciado en Derecho con una especialidad en Derechos Humanos, ambos por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es subdirector en la Coordinación de Enlace Institucional de la Oficina de la Presidencia de la República. Colaboró como abogado resolutor en la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral y anteriormente fue visitador adjunto en la Segunda Visitaduría General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La opinión expresada en este texto es responsabilidad exclusiva de su autor y no refleja necesariamente la postura de la institución en la que colabora.



métodhos 10

Resumen

El presente trabajo recoge la experiencia mexicana en la planeación, construcción y operación de megaproyectos sobre su territorio, desde la perspectiva de los derechos humanos de sus habitantes. Para ese cometido, aborda el estudio de dos casos de la historia reciente: la represa La Parota, en Guerrero; y el hotel Mayan Palace, en Cancún, Quintana Roo.

Palabras clave: megaproyectos, derechos humanos, derechos ambientales.

Abstract

This paper presents Mexican experience in planning, construction and operation of megaprojects on its territory, from the perspective of its inhabitant's human rights. For that task, it deals with the study of two cases in recent history: La Parota Dam, in Guerrero; and The Mayan Palace Hotel, in Cancun, Quintana Roo.

Keywords: megaprojects, human rights, environmental rights.

Sumario

I. Contexto y conceptos; II. Características de los megaproyectos; III. Impacto de los megaproyectos en los derechos humanos; IV. Megaproyectos. Su tratamiento internacional; V. Estudio de casos. VI. Conclusiones generales; VII. Conclusiones particulares del caso La Parota, Guerrero; VIII. Conclusiones particulares del caso Mayan Palace, Quintana Roo; IX. Bibliografía.

I. Contexto y conceptos

México es un país con una diversidad basta. A lo largo de sus casi dos millones de kilómetros cuadrados de extensión, quienes en él viven pueden disfrutar de cuatro tipos de clima con sus 10 variantes,¹ de 43 clases distintas de vegetación,² y de por lo menos 73 000 especies animales.

A lo anterior deben agregarse poco más de 11 000 kilómetros de costas –8 475.06 del litoral del Pacífico y 3 117.71 del golfo de México y mar Caribe–, más de 394 000 kilómetros de plataforma continental, 12 000 kilómetros de lagunas costeras y esteros, 6 000 kilómetros cuadrados de aguas internas –lagos, lagunas, ríos, etc.–, dos millones de kilómetros cuadrados de zona económica exclusiva, y demás recursos hídricos contenidos en aguas subterráneas.

En materia de suelos, de acuerdo con la clasificación realizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; y The World Soli Information, México tiene 196 millones

¹ Tropical con lluvias todo el año, tropical con lluvias de monzón, tropical con lluvias de verano, seco estepario, seco desértico, templado con lluvias todo el año, templado con lluvias escasas todo el año, templado con lluvias en verano, templado con lluvias en invierno y polar de alta montaña. Véase Red Universitaria de Aprendizaje, “Clasificación y distribución de los climas en México”, México, UNAM, s. f., disponible en <http://www.conevyt.org.mx/cursos/cursos/cnaturales_v2/interface/main/recursos/antologia/cnant_4_13.htm>, página consultada el 29 de febrero de 2016.

² Selva húmeda, selva alta perennifolia, selva mediana o baja perennifolia, selva alta o mediana subperennifolia, selva alta o mediana subcaducifolia, selva baja subperennifolia, selva seca, palmares, sabana, manglar, popal, selva baja caducifolia, selva baja espinosa perennifolia, selva baja espinosa caducifolia, bosque húmedo de montaña, bosque de coníferas y encinos, bosque de enebros, pinares, encinares, bosque caducifolio, bosque de abetos u oyameles, vegetación de dunas costeras, vegetación de desiertos áridos arenosos, vegetación de páramos de altura, chaparral, pastizal, matorral espinoso con espinas laterales, matorral espinoso con espinas terminales, matorral inerme o subinerme parvifolio, crasi-rosulifolios espinosos, tulares, carrizales, pastizales, zacatonales, agrupaciones de halófitos, cardonales, tetecheras, izotales, nopaleras, vegetación acuática y vegetación de suelos salinos. Véase Jerzy Rzedowski, *Vegetación de México*, México, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, 2006, pp. 233-247.

de hectáreas, dentro de las cuales existen 25 de los 28 tipos de suelo dominantes en el mundo, predominando 12 que resultan ideales para los usos agrícola, forestal, industrial y habitacional.³

Por otra parte, en materia de hidrocarburos México cuenta con reservas probadas que al 1 de enero de 2014 ascendían a poco más de 13 mil millones de barriles de petróleo crudo equivalente, reservas probables por más de 11 mil millones de barriles de petróleo crudo equivalente, y reservas posibles por más de 17 mil millones de barriles de petróleo crudo equivalente. Es decir que a esa fecha nuestro país tenía reservas totales de más de 42 mil millones de barriles de petróleo crudo equivalente, concentradas principalmente en Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Veracruz, Tabasco, Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca y en los límites con Estados Unidos, el golfo de México, el océano Pacífico y el río Tesechoacán.

Finalmente, en lo que respecta a minerales, México destaca a nivel mundial en la producción de los siguientes elementos:

Cuadro 1. Producción minera. México, 2010

Mineral	Lugar mundial	Cantidad
Oro	6°	60 000 kilogramos
Plata	2°	4 000 toneladas
Plomo	5°	185 000 toneladas
Cobre	12°	230 000 toneladas
Zinc	6°	550 000 toneladas
Fierro	13°	12 millones de toneladas
Azufre	13°	1.7 millones de toneladas
Yeso	7°	5.8 millones de toneladas

Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *La minería en México 2011. Serie estadísticas sectoriales*, México, INEGI, s. f., pp. 128-150.

Por otra parte, de acuerdo con el último censo poblacional realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en 2010 el país tenía 112 336 538 habitantes, de los cuales 57 481 307 eran mujeres y 54 855 231 eran hombres. Ello significa que después de China, India, Estados Unidos, Indonesia, Brasil, Pakistán, Nigeria, Bangladesh, Rusia y Japón, México es el onceavo país más poblado del planeta⁴ y el décimo más visitado por los turistas, según el *ranking* de la Orga-

³ Acrisol, arenosol, castañozem, chernozem, fluvisol, gleysol, litosol, nitosol, ranker, regosol, vertisol y xerosol. Véase Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Guía para la interpretación de cartografía. Edafología*, Aguascalientes, INEGI, 2004, pp. 11-24.

⁴ Cuéntame, “Población de México”, s. f., disponible en <<http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/default.aspx?tema=P>>, página consultada el 29 de febrero de 2016.

nización Mundial del Turismo; y de acuerdo con cifras del Centro de Información y Estadística para el Empresario Turístico, en 2015 se recibieron 31.2 millones de visitantes internacionales, lo que se tradujo en una derrama económica de 17 186 millones de dólares que lo colocaron como la vigésima nación que más divisas capta a través de dicha actividad, sin considerar su turismo interno.⁵

Esa riqueza de recursos, sumada a su ubicación geopolíticamente estratégica, han hecho desde hace varias décadas que México sea atractivo para que inversionistas nacionales y extranjeros, de la mano del gobierno federal y locales, inviertan en el desarrollo de megaproyectos que, a decir de sus impulsores, han estado encaminados a atender las necesidades más apremiantes de los mexicanos a través, por ejemplo, de la construcción de redes que garanticen el suministro de agua potable, gas o electricidad; o para satisfacer las demandas de servicios de los turistas nacionales y extranjeros mediante la construcción de complejos hoteleros, ecoturísticos e inmobiliarios en general.

No obstante los beneficios obtenidos en que se han traducido tales inversiones, existen experiencias en la historia reciente que han puesto en evidencia el alto costo que en ocasiones el país ha tenido que pagar, con cargo al medio ambiente;⁶ ello pese a que hay un robusto marco legal aplicable encargado de tutelarlos.⁷

Algunas de tales experiencias tienen que ver con la planeación, construcción y operación de represas hidroeléctricas o de desarrollos turísticos, entre otros, tras lo cual surgen testimonios, evidencias, procesos judiciales e incluso sentencias que dan cuenta de una larga lista de violaciones al derecho humano al medio ambiente sano.⁸

⁵ Ricardo Alonso, “Anuario 2015: en turismo, México seguirá rompiendo récords”, en *El Economista*, México, 26 de diciembre de 2015, disponible en <<http://eleconomista.com.mx/industrias/2015/12/26/anuario-2015-turismo-mexico-seguira-rompiendo-records>>, página consultada el 29 de febrero de 2016.

⁶ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988, artículo 3º, fracción I: “Ambiente: El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados”.

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; instrumentos, resoluciones, jurisprudencia y criterios internacionales; Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; Ley General de Desarrollo Sustentable; Ley General de Salud; Ley de Aguas Nacionales; Ley General de Vida Silvestre; Ley Agraria; Ley de Pesca; Ley de Minería; Ley General de Asentamientos Humanos; Ley Federal de Metrología y Normalización; Ley Federal del Mar; Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, y normas oficiales mexicanas.

⁸ “Dicha prerrogativa protege el ambiente como un bien jurídico fundamental y expresa el papel indiscutible que éste tiene en la realización de un plan de vida digno, a través del aseguramiento de las condiciones óptimas del entorno y la naturaleza, más allá de su relación con el ser humano y de la apreciación que éste haga sobre aquellos [...], por otra parte la protección de este derecho humano constituye una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos.” Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *El derecho humano al medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar*, México, CNDH, 2014, pp. 6 y 7.

Ciertos autores definen a los megaproyectos como:

Un desarrollo público cuyas condiciones particulares lo tornan extraordinario en consideración a que requiere largos tiempos de ejecución, exigen presupuestos muy elevados para la economía en la cual se desarrollan, involucran un alto número de actores públicos y privados, presentan mayores riesgos y altas complejidades tecnológicas, jurídicas y ambientales para llevarlos a cabo, todo lo cual genera importantes tensiones institucionales.⁹

Toda inversión superior a los mil millones de dólares (un billón de dólares de acuerdo a [sic] la medida norteamericana).¹⁰

Sin embargo, para efectos de este trabajo adoptaremos la definición construida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN):

Aquellos emprendimientos impulsados por empresas y/o el Estado, en zonas rurales o urbanas, que tengan fines comerciales o se lleven a cabo bajo el argumento del bien común, y supongan la adquisición, disposición, arriendo u ocupación de espacios territoriales, generando un impacto sobre la vida de las personas o comunidades que en ellos habitan, o de las que ellos dependen, y una posible afectación sobre sus derechos humanos; [...] nos referimos principalmente –aunque no exclusivamente– a la industria minera u otra industria extractiva (gas incluso el de esquisto o shale, y petróleo), a la construcción de presas (ya sea hidroeléctricas o para el almacenamiento de agua), trasvases hídricos, autopistas y vías urbanas, grandes proyectos inmobiliarios (edificios, unidades habitacionales, centros comerciales), proyectos turísticos, escaleras náuticas, rellenos sanitarios, centros para el manejo de residuos tóxicos, compra o alquiler masivo de tierras, transgénicos, corredores industriales, plantas de generación de energía geotérmica, nuclear o proyectos eólicos.¹¹

II. Características de los megaproyectos

De acuerdo con las definiciones señaladas, las principales particularidades de esta clase de proyectos son:

- Pueden ser públicos o privados, o involucrar a ambos sectores.
- Requieren largos tiempos de ejecución.
- Exigen presupuestos muy elevados, comparados con el ámbito dentro del cual tendrán lugar.

⁹ Eduardo Abedrapo Bustos, *Aspectos institucionales para el desarrollo de megaproyectos de infraestructura de transporte en Latinoamérica*, Santiago, BID, 2011, p. 3.

¹⁰ Véase *ibidem*, p. 2.

¹¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*, México, SCJN, 2014, p. 11.

- Involucran zonas rurales o urbanas.
- Tienen un fin comercial o se llevan a cabo con el argumento del bien común.
- Representan altos riesgos y complejidades tecnológicas, jurídicas y ambientales.
- Suponen la adquisición, disposición, arriendo u ocupación de espacios territoriales que generan un impacto en la vida de las personas o comunidades que en ellos habitan o de las que ellos dependen.
- Se relacionan principalmente con la industria minera o extractiva, con la construcción de presas, trasvases hídricos, autopistas, vías urbanas, desarrollos inmobiliarios, proyectos turísticos, escaleras náuticas, rellenos sanitarios, centros para el manejo de residuos tóxicos, siembra y cultivo de transgénicos, corredores industriales, plantas de generación de energía geotérmica o nuclear, y proyectos eólicos.
- Su “planeación, construcción y operación, son casi siempre ajenas a las colonias y pueblos que impactan, y en la mayoría de ocasiones la toma de decisiones se lleva a cabo en esferas desconocidas por las personas”.¹²
- Impactan invariablemente en el ejercicio y tutela de los derechos humanos de las personas que habitan los territorios involucrados.

III. Impacto de los megaproyectos en los derechos humanos

De conformidad con los informes presentados por James Anaya, relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas;¹³ Margaret Sekeggya, relatora especial sobre la situación de las personas defensoras de los derechos humanos;¹⁴ y por John Ruggie, representante especial del secretario general de las Naciones Unidas para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas;¹⁵ y con el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura, elaborado por la SCJN, los derechos humanos que más resultan afectados tras la planeación, construcción y operación de este tipo de obras son:

¹² Véase *ibidem*, p. 15.

¹³ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. Las industrias extractivas y los pueblos indígenas*, A/HRC/24/41, Ginebra, 1 de julio de 2013.

¹⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Situación de los defensores de los derechos humanos. Informe de la relatora especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, A/67/292, Ginebra, 10 de agosto de 2012.

¹⁵ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del representante especial del secretario general para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie. Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”*, A/HRC/17/31, 21 de marzo de 2011.

1. *A la participación y a la consulta.* Ocurre cuando no existe un canal de comunicación con los ciudadanos que resentirán afectaciones en su esfera de derechos, el cual les permita conocer y valorar los alcances y efectos del megaproyecto.
2. *Al debido proceso.* Se materializa en el momento en que la autoridad complica el acceso de los ciudadanos a la justicia impartida por los juzgados y tribunales para defender los derechos que estimen vulnerados con motivo de la construcción u operación de los megaproyectos.
3. *A la libre expresión, a la protesta y a ser protegidos contra la criminalización.* Ocurre cuando a los ciudadanos se les impide externar sus necesidades, demandas o inconformidades.
4. *De reunión.* Se da en el momento en que se agrede o reprime a los ciudadanos que se concentran para organizar la defensa de sus derechos; o se simulan o emiten convocatorias fraudulentas para evitar ese tipo de reuniones.
5. *A la salud.* Ocurre cuando se hace un uso inadecuado o indebido de productos químicos, tóxicos y peligrosos durante la construcción del megaproyecto; o se emplean cuando son producto, desecho o emisión de la operación de aquél, lo cual impacta en el estado físico y emocional de las personas.
6. *A la información.* Sucede en el momento en que las autoridades o los particulares responsables de planear, construir y operar el megaproyecto ocultan a los ciudadanos sus dimensiones, alcance, posibles daños o tecnología que van a utilizar.
7. *De asociación.* Se da cuando se pretende inhibir o sabotear la intención de los ciudadanos para conformar organizaciones, frentes o consejos que coordinen sus acciones y toma de decisiones para proteger sus derechos.
8. *Culturales.* Se materializa en el momento en que, en la planeación, construcción u operación de un megaproyecto, se afectan los valores, leyes consuetudinarias, idiomas, costumbres, organización social, tradiciones y toda manifestación material del patrimonio cultural de la comunidad como edificios y restos arqueológicos, arquitectónicos, religiosos, espirituales, etcétera.
9. *A una vivienda adecuada.* Ocurre cuando se cometen en contra de los ciudadanos desalojos forzosos, sin existir un procedimiento previo de expropiación, sin ofrecerles protección legal ni garantía de una reubicación planeada, y en la mayoría de casos sin entregarles alguna indemnización.
10. *Al agua y al saneamiento.*¹⁶ Se lleva a cabo en el momento en que la construcción y operación del proyecto trae como consecuencia la contaminación de este líquido por el desecho de residuos tóxicos o de productos que contaminan los mantos freáticos. También sucede cuando se modifica el cauce de un río o disminuye la cantidad de agua en perjuicio

¹⁶ No es un derecho humano reconocido como tal en México; sin embargo su mención obedece a que sí lo es en distintos instrumentos internacionales.

de la población. Asimismo, atenta contra este derecho la reubicación de los ciudadanos a un lugar donde, en comparación con el originario, se les dificulte el acceso al líquido.

11. *A una alimentación adecuada.* Ocurre 1) en el momento en que no se toma en cuenta si la agricultura o la pesca son las únicas o principales fuente de ingresos y alimentación de los ciudadanos afectados por la implementación de un megaproyecto, y 2) si considerando lo anterior, el lugar donde habrán de ser reubicadas las personas no cuenta con características idénticas o similares al lugar de origen, de tal manera que no tengan garantizado este derecho.
12. *A un medio ambiente sano.* Se materializa cuando, por ejemplo, el proyecto no respeta la capacidad de regeneración del suelo o su operación favorece su erosión; o si no cuenta o respeta el plan de tratamiento de aguas residuales y si no prevé o vulnera el plan de manejo de sustancias o materiales peligrosos.

IV. Megaproyectos. Su tratamiento internacional

En la historia reciente la judicialización de este tipo de obras ha venido incrementándose, al grado incluso de rebasar las fronteras de los Estados en donde tuvieron origen para ser sometidos a consideración de instancias supranacionales. Muestra de lo anterior lo constituyen, además de los informes realizados por los relatores James Anaya, Margaret Sekeggya y John Ruggie –de quienes se hizo mención en párrafos anteriores–, la existencia de criterios y resoluciones emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), a través de los cuales se ha fortalecido la tutela de los derechos humanos recurrentemente vulnerados por este tipo de obras.

En materia del *derecho a la información*, por ejemplo, la Corte IDH ha señalado que “en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones”.¹⁷

En el tema del *derecho a la consulta*, la Corte IDH ha apuntalado los parámetros que internacionalmente se han establecido para tal ejercicio: *a)* que sea previa; *b)* culturalmente adecuada; *c)* informada, y *d)* de buena fe.

En torno al *derecho a la participación*, la Corte IDH ha validado criterios emitidos por cortes y tribunales nacionales, como en el caso de Colombia, consistentes en que “Al ejecutar un mega-

¹⁷ Véase Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 19 de septiembre de 2006, serie C, núm. 151, párr. 92.

proyecto, el campesino, el jornalero o el tradicional habitante de una región afectada, se encuentra en un verdadero estado de indefensión frente al empresario o dueño del proyecto. Sólo con el adecuado ejercicio de la participación podrá evitar que se lesionen sus derechos”.¹⁸

Acerca del *derecho a la libre expresión* ha establecido que “la libertad de pensamiento y de expresión comprende no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”.¹⁹

En cuanto al *derecho de asociación* ha señalado que “la defensa de los derechos humanos no sólo atiende a los derechos civiles y políticos; esta labor abarca necesariamente las actividades de denuncia, vigilancia y educación sobre derechos económicos, sociales y culturales”.²⁰

En el tema del *derecho a una vivienda adecuada* también ha avalado criterios emitidos por cortes y tribunales nacionales, como en el caso de la Corte constitucional colombiana, quien planteó que “el Estado tiene la obligación de asegurarles progresivamente a todas las personas el derecho a una vivienda en cabales y plenas condiciones de seguridad jurídica, disponibilidad, sostenibilidad, habitabilidad, asequibilidad, adecuación espacial y adecuación cultural”.²¹

Respecto del *derecho a la salud* ha hecho lo mismo al retomar igualmente lo establecido por la Corte colombiana, quien señaló que

ante la realización por una empresa o entidad de una actividad económica que pueda producir contaminación del ambiente, resultando ineficaces o insuficientes los controles que por ella misma corresponde implantar, al igual que aquellos radicados en las autoridades competentes para mantener las condiciones básicas ambientales que permitan preservar la calidad de vida y proporcionar un bienestar general, se vulnera el derecho fundamental a la intimidad personal y familiar de quienes resulten afectados por la contaminación en distintas formas.²²

¹⁸ Véase Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-135/13, Bogotá. D. C., 13 de marzo de 2013.

¹⁹ Corte IDH, *doc. cit.*, párr. 76.

²⁰ Corte IDH, *Caso Kawas Fernández vs. Honduras (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 3 de abril de 2009, serie C, núm. 196, párr. 147.

²¹ Véase Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-239/13, Bogotá. D. C., 19 de abril de 2013.

²² Véase Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-154/13, Bogotá. D. C., 21 de marzo de 2013.

v. Estudio de casos

México, como muchas otras naciones del mundo, no ha quedado exento de protagonizar casos de judicialización de megaproyectos impulsados por los sectores público y privado, al haber vulnerado o haber puesto en riesgo los derechos humanos de las personas oriundas de los lugares sobre los cuales se preveían implementar o se han desarrollado. Una muestra de ello lo constituyen los casos de la represa La Parota, en Guerrero; y el hotel Mayan Palace, en Quintana Roo, que se desarrollan a continuación:

a) Caso de la represa La Parota, Guerrero

Uno de los recursos gracias a los cuales pudieron desarrollarse y existir las distintas civilizaciones es el agua a la cual, además de dársele como principal uso la satisfacción de las necesidades hídricas y alimentarias de las sociedades, se le ha encontrado como virtud la generación de electricidad al aprovechar la energía que se produce gracias a su acumulación y movimiento.

Ejemplos de lo anterior lo constituyen las represas hidroeléctricas, sin las cuales regiones y comunidades enteras de México no contarían con el servicio de electricidad para satisfacer otro tipo de necesidades. Sin embargo, lo que pudiera considerarse por algunos como un símbolo o icono de adelanto, progreso y desarrollo, representa para otros la vulneración de sus derechos humanos consagrados en instrumentos nacionales e internacionales.

SÍNTESIS

Este proyecto inició en 2005 con el objetivo de garantizar la disponibilidad de agua potable para el municipio de Acapulco durante los próximos 50 años; así como de electricidad para Guerrero. Dicha represa estaría ubicada en la cuenca del río Papagayo, a 25 o 30 kilómetros del puerto más famoso del país; pero involucraría, además de éste, a los municipios de San Marcos, Juan R. Escudero, Chilpancingo, Mochitlán, Quechultenango y Teconosapa, todos de Guerrero.

El proyecto preveía que la represa contara con una cortina de 182 metros de altura que le permitirían inundar un total de 17 000 hectáreas de tierras cultivables; ello implicaría una inversión inicial de 800 millones de dólares y la generación de por lo menos 10 000 empleos.²³

²³ “México pospuso la construcción de la presa de La Parota”, en *Informador.mx*, Guadalajara, septiembre de 2013, disponible en <<http://www.informador.com.mx/economia/2009/137298/6/mexico-pospuso-la-construccion-de-la-presa-de-la-parota.htm>>, página consultada el 29 de febrero de 2016.

La construcción de este megaproyecto correría a cargo de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), y su objetivo principal sería satisfacer la demanda de electricidad en la región oriente del país. Su financiamiento estaría a cargo del gobierno federal, aunque durante algún tiempo la Impulsora del Desarrollo y Empleo en América Latina manifestó estar interesada en financiarlo.

Diversos grupos de ambientalistas detractores del proyecto denunciaron todo el tiempo que sobre las tierras que se pretendía inundar existe vegetación tutelada por normas oficiales mexicanas; además de especies endémicas de la región en peligro de extinción como el puma, el oso hormiguero, el zorrillo pigmeo y tres especies microendémicas como la *anolis taylori*, la *anolis dunni* y la *rana sp*, esta última es especie nueva con registros escasos y exclusiva del río Papagayo.²⁴

Aunado a lo anterior, los opositores al proyecto señalaban que los predios que se inundarían representan la fuente principal de ingresos de campesinos y sus familias, quienes se dedican a sembrar y cosechar productos como frijol, jamaica, plátano, coco, calabaza, pastizal, tamarindo y limón.²⁵

De acuerdo con la Manifestación de Impacto Ambiental, que corrió a cargo de la Universidad Nacional Autónoma de México y que fue entregada en 2004 a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), entre las principales implicaciones del proyecto estarían las siguientes:

- Afectaciones a los campesinos señalados y a un grupo indígena con bienes comunales en Cacahuatpec.
- 3048 personas, habitantes de 24 localidades, serían afectadas por la zona de construcción.
- 25 000 personas oriundas serían desplazadas tras la inundación de sus tierras, sin un plan o una estrategia para su reordenamiento.

Además de lo anterior, existe la posibilidad de que un número no identificado de personas de municipios y localidades aledañas al río Papagayo resulten afectadas por el desvío de éste, lo que complicaría acceder a agua potable, ya sea para regar sus cultivos o para dedicarse a la pesca.

²⁴ La Parota, “Ruegan conciencia ambiental al gobierno”, 9 de mayo de 2005, disponible en <<http://www.laparota.blogspot.mx/>>, página consultada el 29 de febrero de 2016.

²⁵ Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios, *Indicadores estatales agroeconómicos*. Guerrero, México, Sagarpa, 2011, disponible en <http://www.sagarpa.gob.mx/agronegocios/Documents/estudios_economicos/monitorestatal/Tabulador_por_estado/Monitores_Nuevos%20pdf/Guerrero.pdf>, página consultada el 29 de febrero de 2016.

VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

De conformidad con los señalamientos y elementos recogidos en este trabajo, los derechos humanos que serían susceptibles de vulnerarse, en caso de que las autoridades procedieran a su ejecución, serían los siguientes:

1. *A la consulta y acceso a la información de las comunidades.* Lo anterior toda vez que para la autorización del proyecto la CFE no consultó ni informó, previo a ello, a las comunidades indígenas involucradas con él, violentando así los postulados del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el cual fue aprobado por el Senado de la República el 11 de junio de 1990 y ratificado el 5 de septiembre de ese año, siendo así de observancia vinculante para el Estado mexicano.
2. *A la vida e integridad.* A raíz del surgimiento de grupos de apoyo y de detracción del proyecto, los días 14 de agosto, 23 de agosto y 27 de noviembre, todos de 2005, se suscitaron enfrentamientos entre los bandos antagónicos, en los que además tuvieron intervención de forma violenta elementos policiales de los tres órdenes de gobierno. Aunado a ello, se tiene el registro de tres asesinatos cometidos los días 18 de septiembre de 2005,²⁶ 29 de enero de 2006²⁷ y 6 de enero de 2007.²⁸
3. *A la libre determinación.* Esto “respecto al derecho de los pueblos –indígenas–, a establecer su condición política y a proveer a su desarrollo económico, social y cultural; disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales y no ser privados de sus medios de subsistencia”.²⁹
4. *A la vivienda.* Toda vez que el proyecto no contempla un plan o política integral de reordenamiento de los pobladores que garantice el ejercicio de sus usos y costumbres, el restablecimiento de su forma de gobierno ni el mantenimiento de su organización social.
5. *A la alimentación.* Debido a que la implementación de la represa omite considerar que “la población depende de sus tierras para la subsistencia y aprovecha las aguas del río para la pesca”.³⁰
6. *Al agua.* El proyecto no garantiza que “haya un disfrute en calidad y cantidad adecuada para la población”.³¹

²⁶ Consejo de Ejidos y Comunidades Opositores a la presa La Parota (CECOP), “Oposición a la presa La Parota. Nueve años de resistencia ejemplar”, en *La Jornada del Campo*, núm. 57, México, 23 de junio de 2012, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2012/06/23/cam-presas.html>>, página consultada el 29 de febrero de 2016.

²⁷ *Idem.*

²⁸ *Idem.*

²⁹ Véase Tribunal Latinoamericano del Agua, *Caso Proyecto Hidroeléctrico “La Parota” sobre el río Papagayo en el estado de Guerrero. República Mexicana*, Sentencia del 20 de marzo de 2006, párr. 7.

³⁰ *Idem.*

³¹ *Idem.*

7. *Al territorio*. Pues en la medida en que la población tiene “control de las tierras y los recursos naturales contribuyen a preservar su territorio y a construir la identidad comunitaria”.³²
8. *Al desarrollo*. Ya que el proyecto no “garantiza mejores condiciones de vida para la población local”.³³

PRONUNCIAMIENTOS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

Debido a la movilización de los ciudadanos afectados, así como a la asesoría y labor de organizaciones sociales que los respaldaron, el caso tomó notoriedad internacional, siendo objeto de estudio y pronunciamientos de instancias supranacionales.

❖ Del Tribunal Latinoamericano del Agua

En el veredicto de la audiencia pública regional del 17 de marzo de 2006 México declaró:

Los derechos agrarios de las comunidades afectadas y el control del territorio y sus recursos naturales deben ser garantizados como lo marca el artículo 27 constitucional. De igual manera debe respetarse la diversidad cultural, la existencia de comunidades indígenas y los derechos agrarios y formas de gobierno, usos y costumbres en su territorio como se especifica en el artículo 2º de la Constitución. Por consiguiente, el proyecto hidroeléctrico “La Parota” debe cancelarse, ya que no se demuestran los beneficios a la población local ni su contribución al desarrollo regional ni a la protección del medio ambiente y los recursos naturales.³⁴

❖ Del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas

28. El Comité insta al Estado Parte a que consulte debidamente a las comunidades indígenas y locales afectadas por el proyecto de la represa hidroeléctrica La Parota u otros proyectos a gran escala en las tierras y territorios que poseen, ocupan o usan tradicionalmente, y a que procure obtener su consentimiento fundamentado previo en cualquier proceso conducente a la adopción de decisiones en relación con estos proyectos que afecten a sus derechos e intereses amparados por el Pacto, en consonancia con el Convenio de la OIT núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en Estados independientes. El Comité exhorta asimismo al Estado Parte a que reconozca los derechos de propiedad y posesión de las comunidades indígenas sobre las tierras que ocupan tradicionalmente, a que garantice una indemnización apropiada y/o viviendas y tierras alternativas para el cultivo a las comunidades indígenas y de agricultores locales afectados por la construcción de la represa La Parota o por otros proyectos de construcción en el marco del Plan Puebla Panamá, y a que proteja sus derechos económicos,

³² *Idem.*

³³ *Idem.*

³⁴ *Idem.*

sociales y culturales. A este respecto, se remite al Estado Parte a las observaciones generales núms. 14 y 15 sobre el derecho al más alto nivel posible de salud y el derecho al agua.³⁵

ACTUACIONES DE TRIBUNALES MEXICANOS

Entre las actuaciones realizadas por las autoridades nacionales está la del Tribunal Unitario Agrario 41, con sede en Acapulco, Guerrero, por el papel destacado que ha jugado en favor de la defensa del derecho humano a la consulta de las comunidades involucradas.

El gobierno federal, en cumplimiento al respeto a los derechos de comuneros y ejidatarios a ser informados y consultados, realizó en 2005 y 2007, por conducto de la CFE y del gobierno estatal, cinco consultas en los bienes comunales indígenas de Cacahuatpec y en los ejidos Los Huajes, Dos Arroyos y La Palmas, las cuales fueron declaradas nulas por el Tribunal Agrario 41, con sede en Acapulco, Guerrero, en esencia por no cumplir los cánones mínimos para su implementación, luego de que quedara acreditado que para su realización fueron falseadas las firmas de los comuneros, se citó a comuneros que tenían años de haber fallecido, citaban de último momento a los integrantes para reunirse en un punto al que les tomaría horas llegar, se utilizara a grupos de golpeadores –incluso policías– que cerraban los caminos a los integrantes para obligarlos a continuar a pie por terracerías por donde no llegarían a tiempo al inicio de la consulta.

DERECHO A LA CONSULTA

La referencia obligada para comprender el ejercicio de este derecho de los pueblos indígenas se encuentra en el artículo 6º de Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre pueblos indígenas y tribales, que establece la obligación de los gobiernos de los Estados:

- De consultar a los pueblos mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.
- De establecer medios a través de los cuales los pueblos podrán participar libremente, en la misma medida que otros sectores de la población y a todos los niveles, en la adopción de

³⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. México*, E/C.12/MEX/CO/4, Ginebra, 9 de junio de 2006, párr. 28.

decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernen.

- De establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

Al respecto, también establece que las consultas realizadas con base en el Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

En cuanto al marco jurídico nacional aplicable a este derecho, destaca que no existe un ordenamiento que lo regule de forma expresa, y el que existe se encuentra disgregado. La primera aproximación se encuentra en el texto del artículo 2º, apartado B, fracción IX, de la Constitución federal, que establece que el gobierno tiene la obligación de “consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen”.

No obstante lo limitado del reconocimiento del derecho a la consulta que se hace a nivel constitucional, se estima que dicha situación resulta superable si se hace una interpretación sistemática de ese artículo y del 1º y 133 constitucionales, a la luz de la cual el máximo tribunal constitucional del país ha emitido las siguientes tesis aisladas:

PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. El mecanismo para el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente. El parámetro de análisis de este tipo de control que deberán ejercer todos los jueces del país, se integra de la manera siguiente: *a)* todos los derechos humanos contenidos en la Constitución federal (con fundamento en los artículos 1º y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación; *b)* todos los derechos humanos contenidos en tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte; *c)* los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos derivados de las sentencias en las que el Estado mexicano haya sido parte, y *d)* los criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado mexicano no haya sido parte.³⁶

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. De conformidad con lo previsto en el artículo 1º de la Constitución Política

³⁶ Pleno, “Parámetro para el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos”, tesis P. LXVIII/2011 (9a.), en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro III, diciembre de 2011, p. 551.

de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. Estos mandatos contenidos en el artículo 1º constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1º constitucionales, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.³⁷

SEGUIMIENTO DEL CASO AL DÍA DE HOY

Se tiene conocimiento de que el proyecto no se ha licitado y se encuentra suspendido: “por el margen que tiene la CFE, ha quedado diferida dentro del Programa de Obras e Inversiones del Sector Eléctrico”.³⁸ Por su parte, la CFE ha señalado que decidió posponer la construcción debido a que “México cuenta con un margen de reservas suficientes en su capacidad de generación eléctrica actual [2009]”.³⁹ Asimismo, se sabe que el retraso se produjo “en un momento de finanzas públicas más apretadas en el país”.⁴⁰

b) Caso del hotel Mayan Palace, Cancún, Quintana Roo

El impulso que los tres niveles de gobierno le han dado al turismo, aunado a la riqueza natural con que se cuenta a lo largo del territorio nacional, han colocado a México como uno de los

³⁷ Pleno, “Control de convencionalidad ex officio en un modelo de control difuso de constitucionalidad”, tesis aislada P. LXVII/2011(9a.) en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro III, diciembre de 2011, p. 535.

³⁸ “México pospuso la construcción de la presa de La Parota”, *loc. cit.*

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ *Idem.*

destinos predilectos por visitantes nacionales y extranjeros; ello se ha traducido en una inversión en el giro inmobiliario de millones de dólares para captar la derrama económica que el turismo deja a su paso.

El que se estudia a continuación podría ser catalogado como un caso de éxito de atracción de inversionistas de parte de las autoridades mexicanas, de no ser por el contexto en que se desarrolló.

SÍNTESIS

El caso inició con la interposición de una denuncia realizada por Araceli Domínguez, una trabajadora despedida que evidenció que la empresa Desarrollo Marina Vallarta, S. A. de C. V., había proporcionado datos inexactos o falsos a la Semarnat, relacionados con la ubicación geográfica de los proyectos Mayan Palace Cancún; Campo de Golf Ejecutivo Par-3; y Desarrollo Turístico e Inmobiliario Mayan Palace Cancún, secciones Tikal, Uxmal y Tulum, lo que se tradujo en la obtención de autorizaciones de construcción basadas en información fraudulenta que permitieron a dicha empresa construir en un lugar distinto del que había indicado a la autoridad, en concreto sobre sesenta hectáreas protegidas por razones de carácter ambiental.

De acuerdo con declaraciones realizadas por la empresa, la construcción de dicho complejo se traduciría en miles de empleos inmediatos –relacionados con su construcción–, mediatos –relativos con la contratación de personal directivo, administrativo y de servicio, para la operación de las instalaciones– e indirectos –vinculados con la cadena productiva propia de este sector, como transporte, comercio, etcétera.

ACTUACIONES DE LAS AUTORIDADES MEXICANAS

La denuncia fue interpuesta ante la Semarnat en contra de la empresa Desarrollo Marina Vallarta, S. A. de C. V., por haber proporcionado datos imprecisos o falsos respecto de la ubicación geográfica del desarrollo Mayan Palace Cancún, lo que resultó en la expedición de autorizaciones de construcción en favor de dicha empresa, con base en información falseada, gracias a lo cual se realizaron edificaciones sobre un predio que estaba protegido por las leyes ambientales.

El 17 de agosto de 2005 el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tras resolver el expediente 11/2002, confirmó la actuación de Semarnat consistente en decretar la nulidad de las resoluciones DFQR/849/2000, DFQR/1237/2000 y DFQR/812/2001, a partir de las cuales la empresa señalada llevó a cabo, entre otros, el proyecto denunciado.

Los razonamientos y argumentos de ambas instancias tuvieron que ver principalmente con el hecho de que la empresa Desarrollo Marina Vallarta, S. A. de C. V., para construir sobre la unidad territorial de gestión ambiental identificada con el número T-35, debió haber exhibido de forma previa una manifestación de impacto ambiental, lo cual en especie no ocurrió.

Dicha situación en un inicio no llamó la atención de las autoridades, toda vez que la empresa había solicitado autorizaciones para construir su complejo turístico sobre tres unidades territoriales de gestión ambiental: T-35, T-36 y T-37, las cuales “contemplaban una política de conservación y aprovechamiento, con una vocación de uso de suelo apta para la conservación de vida silvestre, turismo con altas restricciones ecológicas”.⁴¹ De las tres unidades, sólo la T-35 y la T-37 requerían la presentación de sendas manifestaciones de impacto ambiental; mientras que en lo referente a la T-36, bastaba con la presentación de un informe preventivo de menor complejidad.

En ese contexto, para la obtención de los permisos correspondientes, con el apoyo de escrituras, plano de construcción, plano de políticas ecológicas y vocaciones de uso de suelo, la empresa señaló que la construcción de su complejo tendría verificativo sobre la unidad identificada como T-37. Sin embargo, realizó la construcción de éste sobre la unidad T-35; ello significa que le dio un uso distinto al originalmente señalado, con base en información falseada que proporcionó a la autoridad.

Inconforme con dicha determinación, la empresa recurrió al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual resolvió en el sentido de anular los permisos y declarar “la validez de la resolución impugnada, para quedar en los mismos términos en que fue emitida”.⁴² Lo anterior esencialmente porque quedó acreditado que el predio donde se realizó la construcción denunciada contaba con protección de la legislación ambiental, por lo que requería la realización y exhibición de una manifestación de impacto ambiental.

En ese contexto, la empresa interpuso un juicio de garantías, al cual le fue asignado el número de expediente 167/2011 y fue radicado ante el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

A través del juicio de amparo directo, la persona moral involucrada hizo valer en esencia dos argumentos:

⁴¹ Jean Claude Tron Pettit, “El Caso Mayan Palace Cancún”, en María del Carmen Carmona Lara *et al.* (coords.), *20 años de procuración de justicia ambiental en México. Un homenaje a la creación de la Procuraduría Federal de Protección Ambiental*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Semarnat/Profepa (serie Doctrina Jurídica, núm. 648), 2012, p. 262.

⁴² *Ibidem*, p. 263.

- a) Los hechos materia de denuncia estaban consumados y eran de reparación imposible, toda vez que las obras estaban concluidas y en operación.
- b) Las autorizaciones para la construcción no podían anularse retroactivamente por estar frente a un derecho adquirido.

Respecto al primer argumento, la autoridad concluyó que las circunstancias referidas

no implican que se esté en presencia de actos consumados irreparablemente, pues las consecuencias y efectos legales derivadas de la ilegalidad con que se expidieron los oficios de autorización cuestionados, y sobre todo, la afectación al medio ambiente, constituyen actos de tracto sucesivo, consistente en la infracción a la ley y la afectación con posible daño, los cuales sí pueden ser analizados, remediados, mitigados o indemnizados, en su caso.⁴³

Es decir que para el Cuarto Tribunal, el hecho de que se haya alterado y manipulado el terreno protegido no constituía un obstáculo para analizar la legalidad de las autorizaciones expedidas bajo condiciones ilegales, esto basado en el principio de que “nadie puede valerse de su propia negligencia, mala fe o actividad ilegítima con el propósito de deslindarse de alguna responsabilidad”. En tal contexto generó la siguiente tesis:

ACTOS CONSUMADOS DE MODO IRREPARABLE. NO LO CONSTITUYEN EL IMPACTO QUE SE GENERA EN EL MEDIO AMBIENTE POR LA CONSTRUCCIÓN DE UN COMPLEJO TURÍSTICO, AL SER DE TRACTO SUCESIVO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido de manera constante, que se consideran como actos consumados de modo irreparable aquellos que habiéndose emitido o ejecutado, producen y agotan en forma absoluta todos sus efectos, de manera que no es posible restituir al afectado en el goce del derecho o garantía individual violada. Llevadas estas razones a la materia ambiental, cuando se han expedido de manera ilegal diversos oficios de autorización que permitieron la construcción de un complejo turístico, por haber mediado error en el objeto del acto administrativo, es insostenible que se esté en presencia de actos consumados de modo irreparable, no obstante que el complejo se haya edificado materialmente en su totalidad e incluso iniciado operaciones, porque las consecuencias fácticas y efectos jurídicos derivados de la ilegalidad con que se expidieron los oficios de autorización cuestionados y, sobre todo, el impacto al medio ambiente, es susceptible de ser analizado por la autoridad ambiental, ya que si bien se alude a acontecimientos fácticos o materiales consumados, sus consecuencias ambientales no están agotadas, ni constituyen un impedimento para analizar su legalidad, en tanto que es probable y verosímil que existan afectaciones derivadas de la ilícita ejecución de las autorizaciones y la cauda de consecuencias, que al ser de tracto sucesivo, y continuo

⁴³ *Ibidem*, p. 264.

en el tiempo, al existir tanto un daño como un impacto en el medio ambiente, producen efectos secuenciales y permanentes que pueden y deben ser analizados, remediados, mitigados e indemnizados, en su caso.⁴⁴

En relación con el segundo argumento, la autoridad hizo valer “el principio general de derecho que impide a los particulares [que] puedan adquirir derechos que estén en pugna con el interés público e incluso contrariando derechos fundamentales”.⁴⁵

Finalmente, el 6 de octubre de 2011 el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con sede en la Ciudad de México, negó el amparo de la empresa Desarrollo Marina Vallarta, S. A. de C. V.

REPARACIÓN DE LOS DAÑOS

En cuanto a la reparación de los daños causados por la empresa, la autoridad se apartó de la doctrina civil, económica e individualista; y a través de la emisión de dos criterios abrió la puerta para que en este tipo de afectaciones se realice una ponderación de las circunstancias del caso, de tal forma que no implicara la demolición de las obras realizadas y que al mismo tiempo obligara a la empresa a mitigar y remediar el entono afectado a través de la emisión del siguiente criterio:

MEDIO AMBIENTE. EL IMPACTO GENERADO POR LA CONSTRUCCIÓN DE UN COMPLEJO TURÍSTICO DEBE REMEDIARSE COMO PRIMERA OPCIÓN Y, EN CASO DE NO SER POSIBLE, INDEMNIZAR A EFECTO DE ABSORBER LA EXTERNALIDAD NEGATIVA GENERADA. En materia ambiental, se provoca una afectación y deterioro al medio ambiente cuando, derivado de la construcción de un complejo turístico, se introduce infraestructura al terreno ajena a la propia del ecosistema y se modifican las condiciones naturales del medio ambiente. Esa afectación hará procedente exigir que deba restituirse, remediarse o revertir las cosas, con el propósito de disminuir los efectos causados, y sólo cuando ello no sea posible, exigir el pago de una indemnización a manera de reparación, aunado a tomar medidas a fin de mitigar la afectación causada. Para determinarse el monto y características de la indemnización, deben tomarse en cuenta lo que en teoría económica clásica se ha denominado “externalidades negativas” —el costo social que surge como consecuencia de las actividades económicas de un sujeto o grupo económico— y que en materia ambiental se traduce en el costo que se genera para la sociedad, como consecuencia del aprovechamiento ilícito o irregular de los recursos naturales y su degradación, sin que pase desapercibido que existen también externalidades positivas, como puede ser el desarrollo económico de la región en términos laborales, turísticos o sociales, por lo cual, idealmente, lo que se debe lograr es la mitigación de la externalidad negativa relativa al daño ocasionado

⁴⁴ *Ibidem*, p. 265.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 266.

con motivo de la práctica mercantil. El resultado final, debe ser que la desarrolladora inmobiliaria, si obtiene una ventaja o provecho, éste no sea en detrimento de la sociedad ni trascienda en costos que deba soportar o absorber, sino que tal utilidad tanto para el agente que impacta el medio ambiente, como para la comunidad, resulte ser neutra.⁴⁶

VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

1. *Al medio ambiente.* La planeación, construcción y operación de este proyecto ha tenido principalmente un impacto en el ejercicio de este derecho humano debido a que quedó acreditado que la empresa involucrada edificó su proyecto sobre una unidad territorial de gestión ambiental distinta a la que originalmente había anunciado a la Semarnat, sin que ofreciera para tal efecto la manifestación de impacto ambiental a que estaba obligada. Ello se tradujo en una alteración dolosa del entorno a través de la introducción de infraestructura ajena a éste, lo que vulneró su vocación de uso de suelo apta para la conservación de vida silvestre y de turismo con altas restricciones ecológicas.

SEGUIMIENTO DEL CASO AL DÍA DE HOY

El proyecto Mayan Palace tenía prevista la construcción de 2 800 habitaciones; sin embargo, tras los litigios dicha cifra disminuyó a 2 429; “el hotel cuenta con centro de convenciones, cuatro restaurantes, piscinas, boutiques, áreas exteriores y la infraestructura complementaria, servicios de apoyo, vialidades, andadores, estacionamientos, cuartos de maquinaria y enfermería, así como un campo de golf ejecutivo que abarca un total de treinta punto cincuenta y tres hectáreas”.⁴⁷

Los medios locales no tienen conocimiento de que se haya destruido alguna o parte de las edificaciones que dieron origen a la denuncia primigenia, ni mucho menos de que la empresa haya realizado pago alguno a las autoridades por concepto de indemnización. Por el contrario, afirman que la destrucción de manglares ha continuado a través de los años. Aunado a ello, Daniel Lamarre, presidente y CEO del Cirque du Soleil; y Daniel Chávez Moran, fundador de Grupo Vidanta, anunciaron en 2014 la celebración de un convenio para construir el teatro Vidanta dentro de uno

⁴⁶ *Ibidem*, p. 270.

⁴⁷ Rafael Santiago, “Millonario ecocida impune”, en *Periodistas Quintana Roo*, Cancún, 22 de abril de 2015, disponible en <<http://www.periodistasquintanaroo.com/notas/millonario-ecocida-impune/>>, página consultada el 29 de febrero de 2016.

de los predios de la cadena Mayan, y exhibir ahí el espectáculo denominado *Vidanta*,⁴⁸ el cual al día de hoy ya se encuentra en operaciones.⁴⁹

VI. Conclusiones generales

No existe un megaproyecto ideal que combine armónicamente un alto impacto y un bajo riesgo. No importa la envergadura del proyecto; siempre detrás de su realización existirá un inevitable impacto en el entorno dentro del que se realice. El marco legal aplicable a ese tipo de proyectos está diseñado sobre la base de que el legislador reconoce el impulso al desarrollo social, económico y tecnológico que representan, por lo que impone tanto al Estado como a las empresas obligaciones que deben cumplir antes, durante y después de su operación, con miras a procurar que su impacto en el ambiente y en la esfera de los derechos de las personas sea el menor posible. Muestra de ello lo constituyen los Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos, cuyo contenido esencialmente es el siguiente:

Cuadro 2. Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos

Principios	
Deberes del Estado (proteger derechos)	Responsabilidades de las empresas (respetar derechos)
Proteger contra violaciones a derechos humanos cometidas en su territorio por terceros, incluidas las empresas.	Respetar los derechos humanos y responder frente a consecuencias negativas en las que tengan participación.
Enunciar que espera que las empresas domiciliadas en su territorio respeten los derechos humanos.	Respetar los derechos humanos internacionalmente reconocidos.
Hacer cumplir las leyes.	Evitar que sus actividades contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos.
Asegurar que otras leyes no restrinjan el respeto a los derechos humanos.	Tratar de prevenir o mitigar consecuencias negativas que sus operaciones, productos o servicios prestados tengan sobre los derechos humanos.
Asesorar a las empresas sobre cómo respetar los derechos humanos.	Respetar los derechos humanos independientemente de su tamaño, sector, contexto operacional, propietario y estructura.
Exigir a las empresas que expliquen cómo estiman el impacto de sus actividades sobre los derechos humanos.	Contar con políticas y procedimientos que garanticen el respeto a los derechos humanos.
Adoptar medidas adicionales de protección contra las violaciones a derechos humanos cometidas por empresas de su propiedad o bajo su control.	Comprometerse a respetar los derechos humanos mediante una declaración política.

⁴⁸ Bárbara Anderson, “Le ponen casa de lujo al Cirque du Soleil en la Riviera Maya”, en *Milenio*, México, 11 de febrero de 2014, disponible en <http://www.milenio.com/negocios/Cirque_du_Soleil-Daniel_Lamarre-OCESa-Grupo_Vidanta-Mayan_0_243575751.html>, página consultada el 6 de mayo de 2016.

⁴⁹ Cirque du Soleil, disponible en <<https://www.cirquedusoleil.com/es/joya#unique-setting>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.

Cuadro 2. Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos (*continuación*)

Principios	
Deberes del Estado (proteger derechos)	Responsabilidades de las empresas (respetar derechos)
Supervisar el respeto a los derechos humanos de las empresas que contratan para la prestación de algún servicio.	Identificar, prevenir, mitigar y responder por las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos, a través de un proceso integral que: <i>a)</i> evalúe los impactos reales, las conclusiones y su actuación al respecto, y <i>b)</i> dé seguimiento de las respuestas y la comunicación sobre la forma en que se hace frente a las consecuencias negativas.
Promover el respeto a los derechos humanos por parte de las empresas.	Recurrir a expertos en derechos humanos internos y/o independientes.
Asegurar que las empresas que operan en zonas afectadas por conflictos no se vean implicadas en abusos hacia los derechos humanos.	Consultar con los grupos afectados y otras partes interesadas.
Informar y capacitar a los departamentos, organismos e instituciones estatales en materia de derechos humanos.	Verificar medidas para prevenir consecuencias negativas de sus operaciones sobre los derechos humanos.
Mantener un marco normativo nacional adecuado para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos.	Informar y explicar las medidas que tomen en aquellos casos en que estén haciendo frente a consecuencias de sus actividades que hayan producido un impacto sobre los derechos humanos.

Fuente: Elaboración propia con base en Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del representante especial del secretario general para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie. Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”*, A/HRC/17/31, 21 de marzo de 2011, pp. 3-33.

VII. Conclusiones particulares del caso La Parota, Guerrero

La ignorancia y la pobreza son los mejores aliados de las autoridades y particulares cuando se empecinan en impulsar un megaproyecto con, sin y a pesar de la voluntad y respeto a los derechos humanos de las personas. Esto debido a que para poder impulsar, desarrollar y operar ese tipo de obras es común que se oculte información a quienes lo resentirán en su entorno y esfera de derechos; e incluso puede llegarse al extremo de abusar de la poca o nula instrucción académica de los posibles afectados, pues no olvidemos que en Guerrero el promedio de escolaridad de su población de 15 años de edad y más es de 7.3 años,⁵⁰ y que el porcentaje total de personas analfabetas es de 16.68% para 2010.⁵¹

⁵⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “México en cifras. Información nacional, por entidad federativa y municipios. Guerrero”, disponible en <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=12>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.

⁵¹ *Idem.*

La segunda conclusión a la que permite arribar el estudio de este caso es que hasta que las sociedades continúen empecinadas en apostar por la generación de energía eléctrica a partir de las presas hidroeléctricas y no de fuentes alternas, la colisión de derechos provocada por este tipo de obras continuará siendo inevitable. Por ello sería obligatorio continuar realizando un ejercicio de ponderación a través del cual se busque generar la menor afectación a los derechos de los ciudadanos. Ésa por lo menos es la línea que se vislumbra en el seno de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, la cual ha realizado diversos foros e investigaciones a través de los cuales evidencia que una de las últimas tendencias en la materia ha sido apostar por la construcción y operación de proyectos hidroeléctricos en pequeña escala debido a que:⁵²

- No implican grandes construcciones de presas.
- Los efectos adversos sobre la salud y el impacto ambiental son bajos.
- Evita la emisión de grandes cantidades de dióxido de carbono en el ambiente.
- Obvia la inundación de valles aguas arriba.
- La producción de energía está gobernada por el flujo natural de los ríos.
- Son menos costosas en comparación con las construidas como megaproyectos.

Finalmente, se estima que la enseñanza política que deja este caso consiste en que cuando ni las leyes y ni las instituciones logran atender y colmar las demandas legítimas de las personas frente al actuar parcial del Estado, organizarse y sublevarse deja de ser una alternativa para los individuos pues se vuelve, más que un derecho, una obligación.

VIII. Conclusiones particulares del caso *Mayan Palace, Quintana Roo*

Los particulares y no sólo el Estado pueden ser sujetos de responsabilidad por acciones y omisiones que atenten contra el ambiente y la esfera de los derechos humanos en general. Así lo demuestran los criterios emitidos por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conoció del caso, y los principios a que ya se ha hecho mención, cuya lectura en esencia permite vislumbrar que: *a)* en aquellos casos en que se realice una ponderación de los intereses públicos y privados que giran en torno a los megaproyectos, las determinaciones de los juzgadores debe decantarse por los primeros, y *b)* la materia ambiental es un caso de excepción al principio de irretroactividad previsto en la Constitución federal.

⁵² Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, *Desarrollo de la energía para satisfacer las necesidades del desarrollo*, ONUDI, s. f., pp. 259-260, disponible en <http://webworld.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr1/pdf/chap10_es.pdf>, página consultada el 6 de mayo de 2016.

Por otra parte es necesario redimensionar la introducción que la autoridad realizó del concepto *remediación*. Sin duda alguna se trató de una decisión de avanzada, sobre todo si se considera que el marco legal de entonces preveía como única sanción para la empresa Desarrollo Marina Vallarta, S. A. de C. V., la demolición de lo construido, la cual correría a cargo del Estado, y sin que dicha acción se tradujera en algún beneficio para la comunidad.

En mi opinión, las resoluciones emitidas por la Semarnat, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito pudieron haber explotado más, en favor del medio ambiente, el dolo con el que la empresa se condujo desde el inicio del asunto, pues hay que recordar que durante todo el proceso judicial nunca pudo desvirtuar o desmentir que para la obtención de los permisos de construcción sobre el área violentada proporcionó información falsa a las autoridades ambientales. Se estima que una consideración más puntual de ese elemento habría abierto la posibilidad de obligar al particular a ser sujeto del novel concepto, aunado a la demolición de lo ilegalmente construido con cargo a su patrimonio.

IX. Bibliografía

- Abedrapo Bustos, Eduardo, *Aspectos institucionales para el desarrollo de megaproyectos de infraestructura de transporte en Latinoamérica*, Santiago, BID, 2011.
- Alonso, Ricardo, “Anuario 2015: en turismo, México seguirá rompiendo récords”, en *El Economista*, México, 26 de diciembre de 2015, disponible en <<http://eleconomista.com.mx/industrias/2015/12/26/anuario-2015-turismo-mexico-seguira-rompiendo-records>>, página consultada el 29 de febrero de 2016.
- Anderson, Bárbara, “Le ponen casa de lujo al Cirque du Soleil en la Riviera Maya”, en *Milenio*, México, 11 de febrero de 2014, disponible en <http://www.milenio.com/negocios/Cirque_du_Solei-Daniel_Lamarre-OCESa-Grupo_Vidanta-Mayan_0_243575751.html>, página consultada el 6 de mayo de 2016.
- Asamblea General de las Naciones Unidas, *Situación de los defensores de los derechos humanos. Informe de la relatora especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, A/67/292, Ginebra, 10 de agosto de 2012.
- Cirque du Soleil, disponible en <<https://www.cirquedusoleil.com/es/joya#unique-setting>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *El derecho humano al medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar*, México, CNDH, 2014.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto*.

- Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. México*, E/C.12/MEX/CO/4, Ginebra, 9 de junio de 2006.
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. Las industrias extractivas y los pueblos indígenas*, Al HRC/24/41, Ginebra, 1 de julio de 2013.
- , *Informe del representante especial del secretario general para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie. Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”*, A/HRC/17/31, 21 de marzo de 2011.
- Consejo de Ejidos y Comunidades Opositores a la presa La Parota (CECOP), “Oposición a la presa La Parota. Nueve años de resistencia ejemplar”, en *La Jornada del Campo*, núm. 57, México, 23 de junio de 2012, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2012/06/23/cam-pres.html>>, página consultada el 29 de febrero de 2016.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-135/13, Bogotá. D. C., 13 de marzo de 2013.
- , Sentencia T-154/13, Bogotá. D. C., 21 de marzo de 2013.
- , Sentencia T-239/13, Bogotá. D. C., 19 de abril de 2013.
- Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 19 de septiembre de 2006, serie C, núm. 151.
- , *Caso Kawas Fernández vs. Honduras (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 3 de abril de 2009, serie C, núm. 196.
- Cuéntame, “Población de México”, s. f., disponible en <<http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/default.aspx?tema=P>>, página consultada el 29 de febrero de 2016.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Guía para la interpretación de cartografía. Edafología*, Aguascalientes, INEGI, 2004.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *La minería en México 2011. Serie estadísticas sectoriales*, México, INEGI, s. f.
- , “México en cifras. Información nacional, por entidad federativa y municipios. Guerrero”, disponible en <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=12>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.
- La Parota, “Ruegan conciencia ambiental al gobierno”, 9 de mayo de 2005, disponible en <<http://www.laparota.blogspot.mx/>>, página consultada el 29 de febrero de 2016.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988.
- “México pospuso la construcción de la presa de La Parota”, en *Informador.mx*, Guadalajara, septiembre de 2013, disponible en <<http://www.informador.com.mx/economia/2009/137298/6/mexico-pospuso-la-construccion-de-la-presa-de-la-parota.htm>>, página consultada el 29 de febrero de 2016.

- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, *Desarrollo de la energía para satisfacer las necesidades del desarrollo*, ONUDI, s. f., disponible en <http://webworld.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr1/pdf/chap10_es.pdf>, página consultada el 6 de mayo de 2016.
- Petróleos Mexicanos, “Reservas de hidrocarburos”, disponible en <http://www.pemex.com/ayuda/preguntas_frecuentes/Paginas/reservas_hidrocarburos.aspx>, página consultada el 6 de mayo de 2016.
- Pleno, “Control de convencionalidad ex officio en un modelo de control difuso de constitucionalidad”, tesis aislada P. LXVII/2011(9a.) en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro III, diciembre de 2011, p. 535.
- , “Parámetro para el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos”, tesis P. LXVIII/2011 (9a.), en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro III, diciembre de 2011, p. 551.
- Red Universitaria de Aprendizaje, “Clasificación y distribución de los climas en México”, México, UNAM, s. f., disponible en <http://www.conevyt.org.mx/cursos/cursos/cnaturales_v2/interface/main/recursos/antologia/cnant_4_13.htm>, página consultada el 29 de febrero de 2016.
- Rzedowski, Jerzy, *Vegetación de México*, México, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, 2006.
- Santiago, Rafael, “Millonario ecocida impune”, en *Periodistas Quintana Roo*, Cancún, 22 de abril de 2015, disponible en <<http://www.periodistasquintanaroo.com/notas/millonario-ecocida-impune/>>, página consultada el 29 de febrero de 2016.
- Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios, *Indicadores estatales agroeconómicos*. Guerrero, México, Sagarpa, 2011, disponible en <http://www.sagarpa.gob.mx/agronegocios/Documents/estudios_economicos/monitoreoestatal/Tabulador_por_estado/Monitores_Nuevos%20pdf/Guerrero.pdf>, página consultada el 29 de febrero de 2016.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*, México, SCJN, 2014.
- Tribunal Latinoamericano del Agua, *Caso Proyecto Hidroeléctrico “La Parota” sobre el río Papagayo en el estado de Guerrero*. República Mexicana, Sentencia del 20 de marzo de 2006.
- Tron Pettit, Jean Claude, “El Caso Mayan Palace Cancún”, en Carmona Lara, María del Carmen, et al. (coords.), *20 años de procuración de justicia ambiental en México. Un homenaje a la creación de la Procuraduría Federal de Protección Ambiental*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Semarnat/Profepa (serie Doctrina Jurídica, núm. 648), 2012, pp. 257-275.

INVESTIGACIÓN

La práctica del *fracking* en México: su impacto en el medio ambiente y las violaciones a derechos humanos que genera

Brandon Roberto Ramírez Wacuz*

Egresado de la Licenciatura en Derechos Humanos y
Gestión de Paz de la Universidad del Claustro de Sor Juana
Ciudad de México, México.
brrw.ddhh@gmail.com

Recibido: 11 de mayo de 2016.

Dictaminado: 11 de junio de 2016.

* Egresado de la Licenciatura en Derechos Humanos y Gestión de Paz de la Universidad del Claustro de Sor Juana, próximo a titularse por excelencia académica. Se ha desempeñado como relator en el Primer y Segundo Encuentro de Coordinaciones Colegiadas de los Espacios de Participación Ciudadana, coordinados por el Centro de Seguridad Urbana y Prevención, S. C. También se ha desempeñado como colaborador externo en la transcripción y traducción de documentos para proyectos de evaluación de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

La opinión expresada en este texto es responsabilidad exclusiva de su autor y no refleja necesariamente la postura de la institución en la que colabora.



métodhos 10

Resumen

Haciendo uso de una amplia recopilación de notas periodísticas e investigaciones en la materia, el presente artículo proporciona un panorama de los impactos que genera la práctica del *fracking* en el medio ambiente y en los derechos humanos con miras a demostrar que su utilización y la de los combustibles fósiles no son una opción conveniente ni deseable para el futuro del planeta. El artículo explora las experiencias que otros países han tenido con el *fracking* y analiza con mayor detalle cómo se está desarrollando en México y de qué manera su implementación está afectando a una amplia gama de derechos humanos.

Palabras clave: *fracking*, gas de lutitas, medio ambiente, derechos humanos, México.

Abstract

Using a vast compilation of new reports and research on the subject, this article provides an overview of the impacts generated by the practice of fracking on the environment and human rights in order to demonstrate that their use and the fossil fuels are not a suitable or desirable option for the future of the planet. This article explores the experiences that other countries have had with fracking and discusses with more detail how it is being developed in Mexico and how its implementation is affecting a wide range of human rights.

Keywords: fracking, shale gas, environment, human rights, Mexico.

Sumario

I. Introducción; II. Definición del *fracking*; III. Impactos del *fracking*; IV. La práctica del *fracking* en México; v. Experiencias que han tenido otros países con la práctica del *fracking*; VI. Derechos humanos y el impacto de la práctica del *fracking* en México; VII. A manera de conclusión: El ocaso de la era petrolera; VIII. Bibliografía.

I. Introducción

La práctica del *fracking* conlleva un peligro para el medio ambiente y para los recursos naturales que son afectados cuando ésta se lleva a cabo. Atenta contra la vida del planeta, altera ecosistemas y comunidades, daña la salud, repercute en los derechos humanos de las personas que son perjudicadas por su práctica y compromete el bienestar de generaciones futuras. Como se verá a lo largo del presente artículo, el *fracking* lesiona derechos civiles, políticos, sociales, económicos, ambientales y de los pueblos indígenas.

Haciendo uso de una amplia recopilación de notas periodísticas e investigaciones en la materia, el presente artículo brinda un panorama de los impactos que tiene la práctica del *fracking* en el medio ambiente y en los derechos humanos con el fin de demostrar que su utilización y la de los combustibles fósiles no son una opción conveniente ni deseable para el futuro del planeta. El texto explora las experiencias que otros países han tenido con el *fracking* y analiza con mayor detalle cómo se está desarrollando en México¹ y de qué forma su implementación está afectando a una amplia gama de derechos humanos.

II. Definición del *fracking*

La *fracturación hidráulica*, mejor conocida como *fracking*, es una técnica mediante la cual se extraen hidrocarburos no convencionales (petróleo/gas). Dicho de modo sencillo, consiste en perforar un pozo petrolero de manera vertical y luego horizontal e inyectar agua en el suelo a altísima presión con arena y una serie de sustancias químicas que sirven para fluidificar al petróleo y

¹ Para encontrar información actualizada y/o profundizar respecto de la práctica del *fracking* en México, se recomienda visitar la página de la Alianza Mexicana contra el Fracking, disponible en <<http://nofrackingmexico.org/>>.

gas no convencional y permitir su extracción, ya que las rocas en donde se encuentran atrapados no permiten su flujo.²

¿Por qué se utiliza el *fracking* para extraer petróleo y gas? Para responder a esta pregunta es necesario familiarizarse con los siguientes conceptos: *hidrocarburos convencionales*, *hidrocarburos no convencionales* y *pico del petróleo*. Sin embargo, antes de definirlos es importante comprender el proceso de formación del petróleo/gas y qué significa que sea un recurso no renovable.

El petróleo/gas se formó a partir de la descomposición de restos de animales y plantas que se fueron acumulando en el fondo de la tierra a lo largo de millones de años. Tales restos quedaron sepultados bajo múltiples capas de tierra y materiales que, debido a la presión y temperatura que ejercían, los transformaron en combustibles fósiles (petróleo, gas y carbón). Su formación tardó millones de años, y aunque actualmente ello siga sucediendo a partir de restos antiguos más recientes, no ocurrirá de manera lo suficientemente rápida como para continuar siendo utilizado como principal energía primaria. Es por esta razón que es un recurso no renovable.

La extracción del petróleo/gas comienza una vez que se ha detectado un yacimiento y se ha sondeado si contiene suficiente cantidad como para que su explotación sea rentable. El sondeo se realiza con una barrena muy potente instalada en una torre de perforación, que agujerea lentamente el suelo hasta llegar al punto donde está el yacimiento. A medida que el taladro avanza se van colocando tubos por donde el petróleo será conducido hasta la superficie. Una vez que ha sido abierto el pozo, se retira la torre, se instala una máquina de bombeo y se inicia la extracción del petróleo/gas.³ Es así que se obtienen los *hidrocarburos convencionales*.

Cuando se ha extraído la primera mitad o la parte más superficial del petróleo/gas de un yacimiento –que por su facilidad de extracción, su buena calidad y su rentabilidad es denominado justamente *convencional*– se recurre a prácticas como el *fracking* que son capaces de penetrar con mayor profundidad el suelo y continuar la extracción. Una vez extraída la primera parte de un yacimiento se dice que se ha llegado a su *pico del petróleo*, lo cual significa que se ha agotado la parte más sencilla de extraer.⁴ Es importante puntualizar que llegar al pico del petróleo de un yacimiento no significa que se ha acabado sino que más bien implica que se está acabando el petróleo/gas de fácil extracción y de buena rentabilidad.

² Luca Ferrari, “Pico del petróleo convencional y costos del petróleo no convencional (*fracking*)”, en Benjamín Robles Montoya (coord.), *Impacto social y ambiental del fracking*, México, Senado de la República, LXII Legislatura/Alianza Mexicana contra el Fracking, 2014, p. 31, disponible en <<http://www.nofrackingmexico.org/libro.pdf>>, página consultada el 3 de mayo de 2016.

³ Comunidad de Madrid, *El petróleo. El recorrido de la energía*, Madrid, Comunidad de Madrid/Repsol, 2002, p. 7, disponible en <<http://www.fenercom.com/pdf/aula/recorrido-de-la-energia-el-petroleo.pdf>>, página consultada el 4 de mayo de 2016.

⁴ Luca Ferrari, *op. cit.*, p. 23.

Llegar al pico del petróleo de un yacimiento significa que su petróleo barato se ha acabado; y esto generalmente supone que cada vez tendremos menos petróleo y cada vez se volverá más costoso y difícil extraerlo. Es relevante saber que a nivel global más de 40 países han alcanzado ya su pico del petróleo y están en declive.⁵ Esto quiere decir que aproximadamente la quinta parte de todos los países en el mundo, si desea continuar extrayendo petróleo, deberá recurrir a métodos más costosos y difíciles que le permitan llegar a mayor profundidad en los yacimientos. Es por ello que cuando se llega a dicho punto se recurre a prácticas como el *fracking*.

Y es por la misma razón que a los recursos que se extraen de esas profundidades se les denomina *hidrocarburos no convencionales*, ya que no son de fácil extracción, son más costosos y su rentabilidad económica es menor comparada con la de los hidrocarburos convencionales. Asimismo, ello explica por qué nadie utiliza el *fracking* como primera opción para la extracción de hidrocarburos; es evidente que el petróleo/gas convencional se explota antes del no convencional por su bajo costo y calidad.

Los hidrocarburos no convencionales están atrapados en rocas que los contienen a profundidades de entre mil y cinco mil metros. Se hallan en forma de gotas de petróleo y gas atrapados en una sustancia impermeable, la cual se denomina lutitas o arcillas. Por eso se les llama *petróleo de lutitas* o *gas de lutitas* (en inglés *shale gas*).⁶ Una manera de extraerlos, como se ha detallado, es mediante el *fracking*. Es importante indicar que estos yacimientos de *shale gas* y de petróleo de lutitas se conocen desde hace mucho tiempo, pero no se habían explotado justamente porque resultaba más rentable explotar los hidrocarburos convencionales. Fue cuando el precio del barril de petróleo rebasó los 80-90 dólares que se convirtió en una opción para explotar debido a que empezó a ser rentable;⁷ sin embargo, su extracción no deja de tener un alto costo y consecuencias en muchos sentidos.

Desde el punto de vista energético, la energía que se invierte para su extracción es muy grande y la ganancia es muy pobre. Es un hecho que para producir energía se necesita invertir energía. Así, por ejemplo, el petróleo convencional que se sacaba en Texas en los años treinta tenía una relación de 100 a uno; es decir, para producir 100 barriles de petróleo se necesitaba gastar un barril de energía, con lo cual quedaban 99. Después, el petróleo convencional que se extraía en los años setenta empezó a ser 15 a uno. Ahora, en el caso del petróleo/gas no convencional la proporción es de tres a uno, lo que significa que de tres barriles que se sacan, uno se tiene que restar para

⁵ *Ibidem*, p. 26.

⁶ *Ibidem*, p. 30.

⁷ *Ibidem*, p. 32.

su producción.⁸ Ello quiere decir que de 100 barriles que se obtienen, 33 son utilizados para su extracción, lo que nos deja con un total de 67 aproximadamente.

En síntesis, se ha recurrido a la práctica del *fracking* para poder continuar con la extracción y venta de petróleo y gas frente al declive de los hidrocarburos convencionales. Es importante preguntarse si la solución es seguir aferrándose a un modelo de extracción que continúe considerando al petróleo/gas como principal energía primaria o comenzar a transitar a otros paradigmas de obtención y manejo de energías. Como se expondrá en los siguientes apartados, el costo y las consecuencias del *fracking* son muy altos en muchísimos aspectos. Es un hecho que el petróleo/gas es un combustible que está muriendo. Se puede aseverar que estamos llegando al *fondo del barril*, figurada y literalmente, respecto a la utilización del petróleo y gas como principales fuentes de energía primaria.

III. Impactos del *fracking*

Llevar a cabo la práctica del *fracking* conlleva una serie de diversos impactos sobre el ambiente, los ecosistemas, las personas que participan en las operaciones y quienes viven en zonas aledañas a donde se realiza. En primera instancia, para poder extraer hidrocarburos no convencionales se requiere un uso excesivo de agua. En promedio, el agua que se inyecta es de entre nueve y 29 millones de litros por pozo.⁹ Cuando ésta regresa a la superficie sólo lo hace aproximadamente entre 15% y 80%.¹⁰ El resto de ella se filtra por medio de las fracturas, por lo que puede producir la contaminación de mantos subterráneos que abastecen de agua potable o que son utilizados para las cosechas o la ganadería.¹¹

El agua que regresa a la superficie viene ya impregnada con las sustancias químicas utilizadas en el proceso de la fractura, por lo que ya no es apta para consumo humano o para actividades económicas. Estos millones de litros de agua contaminada pueden tener diversos *destinos*. Lo que acostumbran hacer los operadores del *fracking* es desecharlos en lagunas al aire libre, reinyectarlos en el subsuelo o llevarlos a plantas depuradoras de la zona que no suelen estar preparadas para

⁸ *Ibidem*, p. 36.

⁹ Claudia Campero Arena, "Impactos socioambientales en los procesos de fractura hidráulica", en Benjamín Robles Montoya (coord.), *op. cit.*, p. 41.

¹⁰ Claudia Lucía Valdés Aguirre, "El *fracking*: impactos ambientales y socioeconómicos", p. 3, disponible en <http://www.mufm.fr/sites/mufm.univ-toulouse.fr/files/claudia_lucia_valdes_aguirre.pdf>, página consultada el 3 de mayo de 2016.

¹¹ Tom Philpott, "The Surprising Connection Between Food and Fracking", en *Mother Jones*, 30 de enero de 2013, disponible en <<http://www.motherjones.com/tom-philpott/2013/01/foodfracking-connection-youve-never-thought-about/>>, página consultada el 3 de mayo de 2016.

ese tipo de contaminaciones.¹² En caso de no *depurar* el agua contaminada, su reinyección provoca que desde el subsuelo se contaminen tierras fértiles, aguas subterráneas y superficiales, e incluso que se generen sismos debido a que los fluidos reinyectados a alta presión causan el movimiento de fallas de la corteza terrestre.¹³

En cuanto a las sustancias químicas utilizadas en el *fracking* existe mucha falta de transparencia al respecto por parte de las empresas. El Centro Tyndall de la Universidad de Manchester fue uno de los primeros en analizar 260 sustancias químicas utilizadas en la práctica del *fracking*.¹⁴ De ese total, 17 fueron consideradas tóxicas para organismos acuáticos, 38 tóxicas agudas, ocho cancerígenas probadas y otras seis sospechosas de serlo, siete son elementos mutagénicos y cinco producen efectos sobre la reproducción.¹⁵ El resto de las sustancias químicas permanece en el misterio pero se sabe que el agua es mezclada con ácidos, bactericidas, estabilizadores de arcilla, inhibidores de corrosión, inhibidores de sarro y surfactantes, entre muchos otros.¹⁶

Por su parte, la asociación estadounidense The Endocrine Disruption Exchange —que estudia los efectos de las sustancias químicas en la salud—, utilizando las bases de datos de TOXNET y Hazardous Substances Database y estudios científicos publicados en la materia, ha identificado que existen sustancias químicas con efectos dañinos en la salud que son utilizadas en el *fracking*. De entre las sustancias analizadas hay algunas que producen cáncer y otras son tóxicas para la piel, los ojos, los sistemas digestivo, respiratorio y nervioso, entre otros.¹⁷ También se han observado casos de migrañas continuadas, náuseas, alergias y problemas en el sistema respiratorio en personas que viven en zonas aledañas a las extracciones.¹⁸

Asimismo, el aire es contaminado cuando se lleva a cabo la práctica del *fracking*. Durante las extracciones se producen de manera inevitable fugas de gas natural (metano), el cual provoca un

¹² Asamblea contra la fractura hidráulica de Cantabria, “Impactos del *fracking*”, disponible en <<http://www.fracturahidraulicano.info/impactos.html>>, página consultada el 3 de mayo de 2016.

¹³ Víctor L. Bacchetta, “Geopolítica del *fracking*. Impactos y riesgos ambientales”, en *Nueva Sociedad. Democracia y política en América Latina*, marzo-abril de 2013, disponible en <<http://nuso.org/articulo/geopolitica-del-fracking-impactos-y-riesgos-ambientales/>>, página consultada el 3 de mayo de 2016.

¹⁴ Tyndall Centre for Climate Change Research, *Shale gas: a provisional assessment of climate change and environmental impacts*, Manchester, The Tyndall Centre-Universidad de Manchester, enero de 2011, p. 57, disponible en <http://www.tyndall.ac.uk/sites/default/files/tyndall-coop_shale_gas_report_final.pdf>, página consultada el 3 de mayo de 2016.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ TEDX. The Endocrine Disruption Exchange, “Chemicals in Oil and Gas Operations. Health”, disponible en <<http://endocrinedisruption.org/chemicals-in-natural-gas-operations/health>>, página consultada el 3 de mayo de 2016. Véase el documento titulado “Spreadsheet”.

¹⁸ Asamblea contra la fractura hidráulica de Cantabria, *loc. cit.*

efecto invernadero 21 veces más potente que el dióxido de carbono.¹⁹ Esto significa que contribuye al aumento de la temperatura del planeta (calentamiento global), lo que puede tener como consecuencias el aumento de sequías, el deshielo de casquetes, inundaciones y desertificaciones. También se sabe que el *fracking* provoca desde pequeños²⁰ a considerables sismos, los cuales pueden causar daños a viviendas, carreteras y paisajes.²¹

Un estudio publicado por la AEA Technology sobre los impactos ambientales del *fracking* en Europa muestra que hay otras consecuencias de su práctica. El ruido de las excavaciones y perforaciones, el movimiento que genera en la tierra y el desplazamiento de vehículos y maquinaria impactan a los vecinos y a los ecosistemas de la zona. Y aunque los niveles de ruido pueden variar dependiendo de la etapa en que se encuentre su implementación, la parte de la perforación, que dura alrededor de cuatro semanas, dura las 24 horas del día.²² Además, puede degradar o eliminar por completo los ecosistemas de las inmediaciones a través de la excesiva extracción de agua, su separación mediante la construcción de nuevos caminos y/o la introducción de plantas, animales o microorganismos ajenos que lo alteren.²³ Finalmente, las excavaciones y perforaciones también tienen un impacto visual en el área debido a las modificaciones que las empresas deben realizar para montar su equipo en el lugar.²⁴

Se han reportado casos de personas que viven en las inmediaciones de las excavaciones y perforaciones cuya salud ha empeorado significativamente. Un estudio realizado en Pennsylvania reveló que el número de problemas de la piel y respiratorios de las personas que viven en un radio de un kilómetro de las operaciones es significativamente mayor que en aquellas que no están tan cerca.²⁵ Muchas personas que viven cerca de las zonas de las operaciones han dejado de utilizar el agua de sus hogares para lavarse los dientes, ducharse y lavar su ropa, pues estiman que ha sido contaminada con los productos químicos del *fracking* y que ha sido la causante de una serie de

¹⁹ Javier Corral Jurado, "Presentación", en Benjamín Robles Montoya (coord.), *op. cit.*, p. 14.

²⁰ Asamblea contra la fractura hidráulica de Cantabria, *loc. cit.*

²¹ Michael Behar, "Fracking's Latest Scandal? Earthquake Swarms", en *Mother Jones*, marzo-abril de 2013, disponible en <<http://www.motherjones.com/environment/2013/03/does-fracking-cause-earthquakes-wastewater-dewatering/>>, página consultada el 4 de mayo de 2016.

²² AEA Technology, *Support to the identification of potential risks for the environment and human health arising from hydrocarbons operations involving hydraulic fracturing in Europe*, Didcot, European Commission DG Environment, 2012, p. viii, disponible en <<http://ec.europa.eu/environment/integration/energy/pdf/fracking%20study.pdf>>, página consultada el 4 de mayo de 2016.

²³ *Ibidem*, p. x.

²⁴ *Ibidem*, p. xi.

²⁵ Anastasia Pantsios, "Fracking Literally Makes People Sick, New Study Finds", en *EcoWatch*, 11 de septiembre de 2014, disponible en <<http://ecowatch.com/2014/09/11/fracking-pennsylvania-people-sick/>>, página consultada el 4 de mayo de 2016.

complicaciones en su salud.²⁶ También se han registrado casos de ganado que se ha enfermado en las zonas aledañas a las operaciones.²⁷

Cuadro 1. Impactos del *fracking*

Acelera el calentamiento global.
Afecta los ecosistemas de los alrededores.
Causa diversas enfermedades en las personas.
Contamina mantos y aguas subterráneas y superficiales.
Contamina auditivamente.
Deteriora la calidad del aire.
Contamina tierras fértiles.
Daña la salud del ganado.
Emplea sustancias tóxicas, cancerígenas y mutagénicas.
Provoca sismos.
Usa cantidades excesivas de agua.

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión bibliográfica del apartado III.

IV. La práctica del *fracking* en México

México alcanzó su pico del petróleo en 2004. Y aunque todavía cuenta con hidrocarburos convencionales, cada vez extrae una menor cantidad de ellos, tal como está sucediendo a nivel global.²⁸ Nuestro país se encuentra en el *top 10* de los países que poseen *shale gas* y petróleo no convencional, encontrándose en el séptimo u octavo lugar aproximadamente.²⁹ De acuerdo con un reporte emitido por la U. S. Energy Information Administration, México tiene un excelente potencial para desarrollar sus recursos de *shale gas* y petróleo no convencional de los depósitos

²⁶ Lynne Peeples, “Fracking Pollution Sickens Pennsylvania Families, Environmental Group Says”, en *The Huffington Post*, 18 de octubre de 2012, disponible en <http://www.huffingtonpost.com/2012/10/18/fracking-pollution-pennsylvania_n_1982320.html>, página consultada el 4 de mayo de 2016.

²⁷ Jacki Schilke, “Livestock falling ill in fracking regions”, en *NBC News*, 29 de noviembre de 2012, disponible en <http://investigations.nbcnews.com/_news/2012/11/29/15547283-livestock-falling-ill-in-fracking-regions>, página consultada el 4 de mayo de 2016.

²⁸ Luca Ferrari, *op. cit.*, p. 27.

²⁹ Shobhit Seth, “Countries With The Highest Fracking Potential”, en *Investopedia*, 16 de septiembre de 2014, disponible en <<http://www.investopedia.com/articles/investing/091614/countries-highest-fracking-potential.asp>>, página consultada el 4 de mayo de 2016.

que se hallan a lo largo de la región del golfo.³⁰ Los principales se encuentran en las cuencas de Burgos, Sabinas, Tampico, Tuxpan y Veracruz.³¹

Pese a solicitudes de información realizadas en su mayoría por integrantes de la Alianza Mexicana contra el Fracking y otras organizaciones civiles y sociales, no se sabe con exactitud la ubicación geográfica de todos los pozos,³² los procedimientos para cada uno, el presupuesto asignado para proyectos de exploración y explotación, y los acuerdos o concesiones a los que se ha llegado con empresas petroleras extranjeras. En general existe una falta de transparencia por parte del gobierno federal respecto al tema.³³

La información con que se cuenta estima que el *fracking* se ha usado en México desde hace 13 años (2003) y que se han perforado por lo menos 924 pozos mediante esta práctica, los cuales se encuentran en Coahuila (47), Nuevo León (182), Puebla (233), Tabasco (13), Tamaulipas (100) y Veracruz (349).³⁴ Otro documento del gobierno federal revela que 1 323 pozos han sido perforados mediante el fracking hasta 2010 en el paleocanal de Chicontepec, entre Veracruz y el norte de Puebla, sin especificar si se han realizado actividades en otras regiones donde se sabe que hay depósitos de *shale gas*.³⁵

La perforación de los pozos no ha quedado en manos de Petróleos Mexicanos (Pemex). Se ha contratado a empresas petroleras como Halliburton, Schlumberger y Baker Hughes,³⁶ lo que no era posible antes de la reforma energética³⁷ debido a que Pemex estaba obligado por el marco

³⁰ U. S. Energy Information Administration, *Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources: Mexico*, Washington, D. C., EIA, septiembre de 2015, p. 9, disponible en <http://www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas/pdf/Mexico_2013.pdf>, página consultada el 4 de mayo de 2016.

³¹ *Ibidem*, p. 11.

³² La información más completa respecto de la ubicación de los pozos susceptibles de ser fracturados hidráulicamente, así como de las empresas con concesiones para cada yacimiento, se puede encontrar en el sitio de internet de CartoCrítica, el cual es un proyecto creado por Manuel Llano, quien es egresado de la Escuela de Comunicación de la Universidad Iberoamericana y de la maestría en Antropología Social de dicha universidad. Además, es especialista en estrategias para la conservación de la biodiversidad por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. CartoCrítica es una de las organizaciones integrantes de la Alianza Mexicana contra el Fracking, y está disponible en <<http://www.cartocritica.org.mx/>>.

³³ *Idem*.

³⁴ *Idem*.

³⁵ Comisión Nacional de Hidrocarburos, *Proyecto Aceite terciario del golfo. Primera revisión y recomendaciones*, México, Sener, 2010, p. 20, disponible en <http://www.cnh.gob.mx/_docs/ATG/ATG_primera_revision_8abril.pdf>, página consultada el 4 de mayo de 2016.

³⁶ CartoCrítica, “*Fracking* en México”, 22 de mayo de 2015, disponible en <<http://www.cartocritica.org.mx/2015/fracking-en-mexico/>>, página consultada el 4 de mayo de 2016.

³⁷ El Senado de la República aprobó el 11 de diciembre de 2013 la reforma energética por 95 votos a favor y 28 en contra. La Cámara de Diputados lo hizo el 12 de diciembre con 354 votos a favor y 134 en contra. La reforma fue declarada constitucional por la Comisión Permanente el miércoles 18 de diciembre, gracias a la aprobación de 24 congresos de los estados de la república. El decreto fue promulgado el 20 de diciembre de 2013 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el mismo día. Véase <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013>, página consultada el 4 de mayo de 2016.

constitucional a llevar a cabo por sí solo todas las actividades de la industria petrolera, sin importar las restricciones financieras, operativas o tecnológicas que enfrentase.³⁸

En su exposición de motivos, el gobierno federal se muestra convencido de que a partir de la declinación del yacimiento de Cantarell –que ha llegado ya a su pico del petróleo–, que es considerado como el segundo yacimiento petrolero más importante del mundo, la prosperidad energética de México se encontrará en la exploración y explotación de los hidrocarburos no convencionales (el *shale gas* y el petróleo no convencional) y también reconoce que carece de la capacidad técnica, financiera y de ejecución para lograrlo.³⁹

Asimismo, el gobierno federal asevera que la reforma tiene entre sus objetivos garantizar estándares internacionales de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas –que no están cumpliendo–; impulsar el desarrollo con responsabilidad social y protegiendo al medio ambiente –que está comprobado que no es posible si se emplea el *fracking*–; reducir los riesgos financieros, geológicos y ambientales en las actividades de exploración y extracción de petróleo y gas –que el *fracking* no reduce sino que potencializa–, y desarrollar de manera sustentable el potencial energético que tiene México –lo cual no se puede lograr con dicha práctica ni mucho menos lidiando con los impactos que conlleva.⁴⁰

v. Experiencias que han tenido otros países con la práctica del *fracking*

Estados Unidos es el país que más ha incursionado en la práctica del *fracking*. Esto le ha permitido convertirse en el principal productor a nivel global de *shale gas*.⁴¹ Empero, las diversas protestas en su territorio para denunciar sus impactos en el ambiente y en las personas⁴² han generado una amplia movilización social en otros países del mundo que han logrado moratorias o prohibiciones en su práctica.

³⁸ Gobierno de la República, *Reforma energética*, México, Gobierno de la República, s. f., p. 4, disponible en <<http://cdn.reformaenergetica.gob.mx/explicacion.pdf>>, página consultada el 4 de mayo de 2016.

³⁹ *Ibidem*, pp. 3 y 4.

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 3 y 21.

⁴¹ Lauren Carroll, “Obama: America is No. 1 producer of oil, gas”, en *PolitiFact*, Washington, D. C., 21 de enero de 2015, disponible en <<http://www.politifact.com/truth-o-meter/statements/2015/jan/21/barack-obama/obama-america-no-1-producer-oil-gas/>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.

⁴² “Anti-fracking protest rocks NY governor’s state of the state address”, en *RT News*, 9 de enero de 2014, disponible en <<https://www.rt.com/usa/fracking-protest-new-york-348/>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.

En diversos estados de Estados Unidos se han aprobado varias resoluciones que se oponen al *fracking*. Vermont se convirtió en el primero en acordar una prohibición en mayo de 2012,⁴³ Nueva York lo prohibió desde diciembre de 2014,⁴⁴ Maryland lo hizo en junio de 2015 por dos años y medio.⁴⁵ En el condado de Boulder, Colorado, en noviembre de 2014 se votó para extender una moratoria hasta julio de 2018;⁴⁶ en noviembre de 2014 el condado de Denton, Texas, aprobó su prohibición;⁴⁷ y en mayo de 2014 el condado de Santa Cruz, California, lo hizo también.⁴⁸

En Canadá, en marzo de 2013, la provincia de Quebec presentó un proyecto de ley que impuso una moratoria de cinco años para las industrias interesadas en llevar a cabo el *fracking* en las inmediaciones del río San Lorenzo. Actualmente dicha moratoria está en efecto hasta que se adopte un régimen legislativo que supervise a las industrias extractivas.⁴⁹ En la ciudad argentina de Cinco Saltos en enero de 2013 se votó de manera unánime para prohibir la exploración y extracción de *shale gas* y petróleo mediante esta práctica.⁵⁰

El primer país europeo y en el mundo en prohibir el *fracking* fue Francia, cuando el 30 de junio de 2011 el Parlamento francés votó para prohibir su práctica. El ex presidente Nicolás Sarkozy declaró que la medida se mantendría hasta que existiesen pruebas definitivas de que la explotación del petróleo y el gas no convencionales no daña el medio ambiente;⁵¹ el gobierno de François

⁴³ “Vermont first state to ban fracking”, en *CNN*, 17 de mayo de 2012, disponible en <<http://edition.cnn.com/2012/05/17/us/vermont-fracking/>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.

⁴⁴ Maria Rodale, “Why All States Should All Have a New York State of Mind”, en *The Huffington Post*, 7 de enero de 2015, actualizado el 9 de marzo de 2015, disponible en <http://www.huffingtonpost.com/maria-rodale/why-all-states-should-all_b_6416764.html>, página consultada el 5 de mayo de 2016.

⁴⁵ Timothy Cama, “Maryland bans fracking”, en *The Hill*, 1 de junio de 2015, disponible en <<http://thehill.com/policy/energy-environment/243625-maryland-bans-fracking>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.

⁴⁶ Gary Wockner, “Democracy at Its Best: Boulder County Extends Fracking Ban”, en *EcoWatch*, 14 de noviembre de 2014, disponible en <http://ecowatch.com/2014/11/14/boulder-county-fracking-ban/?utm_source=EcoWatch+List&utm_campaign=86243d34db-Top_News_11_14_2014&utm_medium=email&utm_term=0_49c7d43dc9-86243d34db-85947201>, página consultada el 5 de mayo de 2016.

⁴⁷ “Texas city bans fracking in its birthplace, court battles loom”, en *Chicago Tribune*, 5 de noviembre de 2014, disponible en <<http://www.chicagotribune.com/news/nationworld/chi-denton-fracking-ban-20141105-story.html>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.

⁴⁸ Rory Carroll, “Santa Cruz becomes first California county to ban fracking”, en *Reuters*, San Francisco, 20 de mayo de 2014, disponible en <<http://www.reuters.com/article/california-fracking-idUSL1N0O700J20140521>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.

⁴⁹ Alexandre Shields, “Gaz de schiste: Québec veut imposer son moratoire jusqu’à l’adoption d’un régime législatif”, en *Le Devoir*, 15 de mayo de 2013, disponible en <<http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/378256/moratoire-pour-l-industrie-du-gaz-de-schiste>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.

⁵⁰ Mariel Matze, “Río Negro Town Bans ‘Fracking’”, en *The Argentina Independent*, 10 de enero de 2013, disponible en <<http://www.argentinaindependent.com/currentaffairs/latest-news/newsfromargentina/rio-negro-town-bans-fracking/>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.

⁵¹ “Gaz de schiste: le Parlement interdit l’utilisation de la fracturation hydraulique”, en *Le Monde*, 30 de junio de 2011, disponible en <http://www.lemonde.fr/planete/article/2011/06/30/gaz-de-schiste-le-parlement-interdit-l-utilisation-de-la-fracturation-hydraulique_1543252_3244.html>, página consultada el 5 de mayo de 2016.

Hollande ratificó esa decisión.⁵² El segundo país europeo en prohibir la práctica del *fracking* fue Bulgaria, en enero del 2012, en el marco de grandes protestas. Al final su Parlamento decidió prohibir también actividades de prueba y exploración, no sólo de explotación.⁵³

En Rumania, las promesas de prohibir el *fracking* contribuyeron a la elección del gobierno resultante en las elecciones de mayo de 2012. Sin embargo, aun cuando se estableció una moratoria, el gobierno no la respetó y concedió licencias para llevar a cabo perforaciones con el argumento de que la independencia energética de Rumania era posible si se estudiaban métodos y procedimientos para reducir las consecuencias del *fracking*. Actualmente, sus ciudadanos han llevado a cabo diversas protestas en las zonas afectadas para quejarse de la contaminación del ambiente, las aguas subterráneas y los sismos que generan las perforaciones.⁵⁴

Alemania, por su parte, ha prohibido la práctica del *fracking* con propósitos económicos hasta 2021;⁵⁵ ello pese a que cuenta con la infraestructura para extraer, distribuir y exportar el *shale gas*, y que además importa 90% de su suministro de gas. Su decisión de prohibirlo radica en darle más importancia al agua potable y la salud de sus ciudadanos, según palabras de su ministra de Medio Ambiente, Barbara Anne Hendricks.⁵⁶

En el municipio de Valle de Mena, España, en julio de 2012 la Junta de Gobierno Local de su Ayuntamiento se declaró libre de *fracking* ante la falta de información y transparencia del gobierno autónomo.⁵⁷ En Cantabria, una comunidad autónoma española, en abril de 2013 se votó de manera unánime para prohibir el *fracking*;⁵⁸ y en Cataluña, en julio de 2014 se prohibió dicha práctica pero recientemente, en abril de 2016, el Pleno del Tribunal Constitucional declaró

⁵² “Shale gas ban in France to remain, says Hollande”, en *BBC News*, 15 de julio de 2013, disponible en <<http://www.bbc.com/news/business-23311963>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.

⁵³ Mirel Bran, “Bulgaria becomes second state to impose ban on shale-gas exploration”, en *The Guardian*, 14 de febrero de 2012, disponible en <<http://www.theguardian.com/world/2012/feb/14/bulgaria-bans-shale-gas-exploration>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.

⁵⁴ “Romanian politicians switch from ban to full support”, en *Fracking Romania*, disponible en <<http://fracking.casajournalistului.ro/english/>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.

⁵⁵ Jan Hromadko y Harriet Torry, “Germany bans fracking till 2021”, en *The Australian*, 7 de julio de 2014, disponible en <<http://www.theaustralian.com.au/business/wall-street-journal/germany-bans-fracking-till-2021/news-story/94e08354e0c1a02a4594ac4f8f561376>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.

⁵⁶ “Germany’s Fracking Retreat”, en *The Wall Street Journal*, 8 de julio de 2014, disponible en <<http://www.wsj.com/articles/germany-bans-fracking-1404763231>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.

⁵⁷ “Valle de Mena (Burgos) se declara municipio ‘libre de *fracking*’ ante la falta de información y transparencia”, en *Europa Press*, Valladolid, 5 de julio de 2012, disponible en <<http://www.europapress.es/castilla-y-leon/noticia-valle-mena-burgos-declara-municipio-libre-fracking-falta-informacion-transparencia-20120705173242.html>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.

⁵⁸ “Shale-rich Spanish region votes to ban fracking”, en *EurActiv.com*, 9 de abril de 2013, disponible en <<http://www.euractiv.com/section/energy/news/shale-rich-spanish-region-votes-to-ban-fracking/>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.

inconstitucional la ley catalana que prohíbe la exploración y explotación de los yacimientos de hidrocarburos al establecer que invade competencias del Estado.⁵⁹

En Escocia, Reino Unido, en enero de 2015 se prohibió la práctica del *fracking* mientras el gobierno realiza evaluaciones de salud pública que determinen la viabilidad de su implementación.⁶⁰ En Gales, la moratoria que tiene efecto desde enero de 2015 fue extendida por el gobierno en marzo de 2016.⁶¹

En Inglaterra se impuso una moratoria al *fracking* en noviembre de 2011 mientras se investigaban los eventos relacionados con unos sismos menores que ocurrieron en mayo y abril de 2011. Después, en diciembre de 2012 su secretario del Departamento de Energía y Cambio Climático, Edward Davey, anunció que levantaría la moratoria y permitiría la exploración de *shale gas* mediante la práctica del *fracking*, para lo cual se aplicarían nuevas regulaciones con el fin de prevenir sismos.⁶² También mencionó que el *shale gas* contribuiría significativamente a su seguridad energética y reduciría sus importaciones de gas.⁶³

Los esfuerzos de Inglaterra se están dirigiendo a la explotación del *shale gas* y al desarrollo de industrias relacionadas. Esto se reafirma con que recientemente, en diciembre de 2015, su gobierno concedió nuevas licencias para la exploración de *shale gas*. Las compañías interesadas deberán estar sujetas a una serie de *medidas de seguridad*, las cuales no son suficientes desde el punto de vista de los detractores del *fracking*.⁶⁴

En Suiza, en 2011 se prohibió en el cantón de Friburgo la utilización del *fracking* en todo el territorio cantonal debido a que sus autoridades consideraron que no se han identificado de manera clara los impactos que la realización de perforaciones tiene en el ambiente y la contaminación

⁵⁹ “El TC declara inconstitucional la ley que prohíbe el ‘fracking’ en Catalunya”, en *Europa Press*, Barcelona, 25 de abril de 2016, disponible en <<http://www.europapress.es/catalunya/noticia-tc-declara-inconstitucional-ley-prohibe-fracking-catalunya-20160425152631.html>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.

⁶⁰ Emily Atkin, “Scotland just announced an indefinite ban on fracking”, en *Climate Progress*, 28 de enero de 2015, disponible en <<http://thinkprogress.org/climate/2015/01/28/3616690/scotland-bans-fracking/>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.

⁶¹ “Wales Extends Moratorium on Fracking”, en *Sputnik*, Moscú, 25 de marzo de 2016, disponible en <<http://sputniknews.com/business/20160325/1036958959/wales-fracking-moratorium.html>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.

⁶² Robert J. Alessi y Jeffrey D. Kuhn, “British government lifts year-old fracking moratorium”, en *DLA Piper*, 20 de diciembre de 2012, disponible en <https://www.dlapiper.com/en/mexico/insights/publications/2012/12/british-government-lifts-yearold-fracking-morato_>, página consultada el 5 de mayo de 2016.

⁶³ *Idem*.

⁶⁴ David Hellier, “UK government hands out new fracking licenses”, en *The Guardian*, 17 de diciembre de 2015, disponible en <<http://www.theguardian.com/environment/2015/dec/17/fracking-uk-government-hands-out-new-licences>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.

que conlleva. También resaltaron que el cantón prefiriere enfocarse en el desarrollo de energías renovables en lugar de la extracción de combustibles fósiles.⁶⁵

En Holanda, en julio de 2015 el gobierno introdujo una moratoria que se extenderá hasta 2020 mientras espera los resultados de una serie de estudios iniciados en 2013 que evaluarán los efectos sociales, ambientales y los posibles costos y ganancias de la extracción de *shale gas* en su territorio.⁶⁶

La República Checa cuenta con una moratoria a partir de 2012 y hasta que promulgue una nueva legislación que regule la potencial exploración de las compañías extractivas interesadas en entrar en ese país.⁶⁷ En Luxemburgo, en abril de 2013 el *fracking* quedó prohibido cuando su Parlamento votó en contra de una moción para extraer *shale gas*. Además, varios miembros del Parlamento mencionaron que el *shale gas* no era del interés de Luxemburgo en su tránsito hacia el uso de fuentes de energía ecológicas y sustentables.⁶⁸

En Portugal, en septiembre de 2015 la Algarve Surf and Marine Activities Association informó que el gobierno había firmado contratos para que en octubre de 2015 se comenzara la explotación de *shale gas* en Algarve, lo que significaba que la implementación del *fracking* era una cuestión de tiempo.⁶⁹ En septiembre de 2012 Sudáfrica levantó la moratoria que había establecido en la exploración de *shale gas*, aunque aseveró que cualquier tipo de producción no sucederá sino dentro de varios años. Sudáfrica es considerado el quinto país en poseer las reservas más grandes de *shale gas*.⁷⁰

⁶⁵ “Switzerland joins worldwide ban on gas fracking”, en *Coal Seam Gas News*, 23 de mayo de 2011, disponible en <<http://coalseamgasnews.org/news/world/switzerland-joins-worldwide-ban-on-gas-fracking/>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.

⁶⁶ “Dutch government bans shale till 2020”, en *Shale Gas International*, 13 de julio de 2015, disponible en <<http://www.shalegas.international/2015/07/13/dutch-government-bans-shale-till-2020/>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.

⁶⁷ “Czechs eye moratorium on shale gas exploration”, en *Chicago Tribune*, 7 de mayo de 2012, disponible en <http://articles.chicagotribune.com/2012-05-07/news/sns-rt-us-shale-czech-moratoriumbre84608l-20120507_1_shale-gas-czech-republic-drilling-method>, página consultada el 6 de mayo de 2016.

⁶⁸ “No fracking of shale gas in Luxembourg”, en *Luxemburger Wort*, 9 de abril de 2013, disponible en <<http://www.wort.lu/en/luxembourg/no-fracking-of-shale-gas-in-luxembourg-50a37ff8e4b0e83edf95f923>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.

⁶⁹ Algarve Surf and Marine Activities Association, “The OILGARVE Drilling Starts in October 2015 and in the horizon we have Fracking too”, en *Change.org*, 9 de septiembre de 2015, disponible en <<https://www.change.org/p/say-no-to-oil-rigs-in-the-algarve-diz-n%C3%A3o-%C3%A0s-plataformas-de-petr%C3%B3leo-no-algarve/u/13305668>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.

⁷⁰ Devon Maylie y Alexis Flynn, “South Africa Lifts Fracking Ban”, en *The Wall Street Journal*, 7 de septiembre de 2012, disponible en <<http://www.wsj.com/articles/SB10000872396390443589304577637382738533386>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.

Por otro lado, en Tasmania, Australia, se renovó la moratoria de un año que se había declarado en marzo de 2014. Ésta se aprobó en febrero de 2015 y se mantendrá por cinco años más.⁷¹ En septiembre de 2013 los Países Bajos acordaron una prohibición temporaria por 18 meses hasta que más investigaciones respecto a sus impactos no se hiciesen;⁷² después, en julio de 2015 se renovó la prohibición por cinco años más.⁷³ En Irlanda del Norte, en septiembre de 2015 su ministro de Medio Ambiente anunció la prohibición del *fracking*;⁷⁴ en Irlanda se encuentra prohibido también.⁷⁵

A principios de enero de 2014 Polonia suavizó su legislación ambiental para permitir la reducción de restricciones a la práctica del *fracking*. Asimismo, ha demostrado un gran interés por explotar el *shale gas* y disminuir así su dependencia energética de Rusia.⁷⁶ Pero recientemente, en octubre de 2015, el número de licencias descendió casi a la mitad, pues diversas empresas petroleras han decidido retirarse ante los problemas geológicos, tecnológicos y la baja rentabilidad que conllevan los proyectos de exploración y extracción en esa región.⁷⁷

Desde 2013 Ucrania le permitió a dos empresas petroleras que realizaran perforaciones en la frontera de las regiones de Kharkiv y Donetsk, también con la finalidad de reducir su dependencia energética de Rusia.⁷⁸ Sin embargo, en junio de 2015 las operaciones se detuvieron y las em-

⁷¹ Stephen Smiley, "Fracking banned for five years by Tasmanian Government", en *ABC*, 26 de febrero de 2015, disponible en <<http://www.abc.net.au/news/2015-02-26/fracking-banned-for-five-years-by-tasmanian-government/6265378>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.

⁷² "The Netherlands puts temporary ban on fracking ahead of further research", en *Blue & Green Tomorrow*, 20 de septiembre de 2013, disponible en <<http://blueandgreentomorrow.com/2013/09/20/the-netherlands-puts-temporary-ban-on-fracking-ahead-of-further-research/>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.

⁷³ "UPDATE 1-Dutch government bans shale gas drilling for 5 years", en *Reuters*, Ámsterdam, 10 de julio de 2015, disponible en <<http://www.reuters.com/article/netherlands-energy-shale-idUSL8N0ZQ2S720150710>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.

⁷⁴ Claire Williamson, "Fracking banned in Northern Ireland for the first time", en *Belfast Telegraph*, Belfast, 28 de septiembre de 2015, disponible en <<http://www.belfasttelegraph.co.uk/news/northern-ireland/fracking-banned-in-northern-ireland-for-the-first-time-31564424.html>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.

⁷⁵ "Irish government rules out fracking in the Republic of Ireland", en *Belfast Telegraph*, Belfast, 18 de diciembre de 2015, disponible en <<http://www.belfasttelegraph.co.uk/news/republic-of-ireland/irish-government-rules-out-fracking-in-the-republic-of-ireland-34298826.html>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.

⁷⁶ Elena G. Sevillano, "La avanzadilla del 'fracking' en Europa", en *El País*, 25 de enero de 2014, disponible en <http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/01/25/actualidad/1390679223_027389.html>, página consultada el 6 de mayo de 2016.

⁷⁷ Arthur Neslen, "Polish shale industry collapsing as number of licenses nearly halves", en *The Guardian*, 9 de octubre de 2015, disponible en <<http://www.theguardian.com/environment/2015/oct/09/polish-shale-industry-collapsing-as-number-of-licenses-nearly-halves>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.

⁷⁸ David Herron, "Ukraine's revolution stems from dependency on Russian natural gas and plans to frack themselves free of Russia", en *The Long Tail Pipe*, 19 de febrero de 2014, disponible en <<http://longtailpipe.com/2014/02/19/ukraines-revolution-stems-fro/>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.

presas se retiraron debido a las hostilidades que se estaban desarrollando en las inmediaciones entre los activistas antiKiev y el ejército ucraniano.⁷⁹

Rusia, por su parte, está siendo orillada a incursionar en la práctica del *fracking* al darse cuenta de que Estados Unidos se ha convertido en el principal productor a nivel global de *shale gas* y de que otros países europeos han buscado independizarse de sus importaciones de gas recurriendo a dicho proceso.⁸⁰ Pero a pesar de que sus reservas de *shale gas* son cinco veces más grandes que las de Estados Unidos, no cuenta con la capacidad tecnológica para extraerlo; además de que sus pozos no son tan fáciles de perforar como los que se encuentran en territorio estadounidense.⁸¹ En enero de 2014 dos empresas petroleras comenzaron la primera perforación de cinco pozos en la formación Bazhenov, en Siberia, cuya exploración y explotación está proyectada por dos años.⁸²

Finalmente, en la región de Sichuan, China, en agosto de 2013 dos empresas petroleras comenzaron con proyectos de extracción pese a que la zona es de alto riesgo sísmico.⁸³ La posición de China respecto al *fracking* es controvertida porque, al ser el principal consumidor de carbón en el mundo y el mayor contaminador del planeta, estima que su implementación *reduciría* el nivel de sus emisiones contaminantes.⁸⁴ A lo largo de 2014 se perforaron alrededor de 400 pozos, con lo que además planea competir contra la producción de *shale gas* de Estados Unidos.⁸⁵

⁷⁹ David Herron, “Shell, Chevron, pull out of fracking deals in Ukraine citing the war with Separatists and Russia”, en *The Long Tail Pipe*, 11 de junio de 2015, disponible en <<http://longtailpipe.com/2015/06/11/6415/>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.

⁸⁰ Ilya Arkhipov y Anna Shiryaevskaya, “Putin Says Russia Needs to Rise to U. S. Shale-Gas Challenge”, en *Bloomberg*, 11 de abril de 2012, disponible en <<http://www.bloomberg.com/news/articles/2012-04-11/putin-says-russia-needs-to-rise-to-u-s-shale-gas-challenge-1->>, página consultada el 6 de mayo de 2016.

⁸¹ Kenneth Rapoza, “Fracking Russia: country rules on shale oil, if they can pull it out of the ground”, en *Forbes*, 11 de junio de 2013, disponible en <<http://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2013/06/11/fracking-russia-country-rules-on-shale-oil-if-they-can-pull-it-out-of-the-ground/#20041920430b>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.

⁸² Stephen Bierman, “Shell Venture Starts Fracking Giant Russian Shale Oil Formation”, en *Bloomberg*, 13 de enero de 2014, disponible en <<http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-01-13/shell-venture-starts-fracking-giant-russian-shale-oil-formation>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.

⁸³ “Oil companies begin ‘fracking’ in China’s most dangerous earthquake zone”, en *RT News*, 1 de agosto de 2013, disponible en <<https://www.rt.com/business/china-gas-shale-earthquake-895/>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.

⁸⁴ Marco Antonio Moreno, “China entra al fracking en yuanes y amenaza el arma principal de Estados Unidos”, en *El Blog Salmón*, 18 de agosto de 2014, disponible en <<http://www.elblogsalmon.com/economia/china-entra-al-fracking-en-yuanes-y-amenaza-el-arma-principal-de-estados-unidos>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.

⁸⁵ Sara Sjolín, “China’s shale ambition: 23 times the output in 5 years”, en *Market Watch*, 12 de febrero de 2015, disponible en <<http://www.marketwatch.com/story/chinas-shale-ambition-23-times-the-output-in-5-years-2015-02-11>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.

Cuadro 2. ¿En dónde se permite la práctica del *fracking*?

Lugar	Estatus	
China	Permitido	
España, Cataluña		
Estados Unidos		
México		
Polonia		
Portugal		
Reino Unido, Inglaterra		
Rumania		
Rusia		
Sudáfrica		
Ucrania		
Canadá, Quebec		Moratoria
Estados Unidos, Colorado, condado de Boulder		
Holanda		
Reino Unido, Gales		
República Checa		
Alemania	Prohibido	
Argentina, Cinco Saltos		
Australia, Tasmania		
Bulgaria		
España, Cantabria		
España, Valle de Mena		
Estados Unidos, California, condado de Santa Cruz		
Estados Unidos, Maryland		
Estados Unidos, Nueva York		
Estados Unidos, Texas, condado de Denton		
Estados Unidos, Vermont		
Francia		
Irlanda		
Irlanda del Norte		
Luxemburgo		
Países Bajos		
Reino Unido, Escocia		
Suiza, cantón de Friburgo		

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión bibliográfica del apartado v.

VI. Derechos humanos y el impacto de la práctica del *fracking* en México

Con la aprobación de la reforma energética se dio paso a un nuevo marco normativo que vulnera y viola diversos derechos humanos. De entrada, en el artículo 96 de la Ley de Hidrocarburos⁸⁶ se establece que la industria de hidrocarburos es de utilidad pública, por lo que la exploración y extracción de estos recursos es de interés social y orden público. Por ello la realización de estas actividades tendrá prioridad sobre cualquier otro uso del territorio.⁸⁷ Lo anterior significa que en donde se considere que existen pozos de petróleo y gas no convencional –con fines de exploración– o se tenga comprobado –con fines de explotación–, dicha ley avalará la apropiación del terreno con el fin de que se lleven a cabo tales actividades.

Por otra parte, para la elaboración de esta ley no fueron consultados los pueblos indígenas antes de su aprobación en el Senado.⁸⁸ Ello debió haberse hecho, como lo establece el Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁸⁹ en su artículo 6º, inciso *a*, debido a que es una medida legislativa que les afecta directamente.

Para poder cumplir con la exploración y extracción de hidrocarburos no convencionales, la Ley de Hidrocarburos le permite al Estado obligar a los dueños de los terrenos a que renten su propiedad a las empresas petroleras bajo las figuras conocidas como servidumbre legal, ocupación y afectación superficial.⁹⁰ El mismo artículo prevé que los propietarios desplazados tienen derecho a recibir, durante el tiempo que la empresa petrolera ocupe su territorio, un porcentaje de las ganancias que generen los recursos extraídos. Pero esto es irrelevante porque cuando la productividad del pozo disminuya –cuando ya no existan recursos que extraer– la empresa se retirará y les regresará a los dueños una propiedad con el agua y el subsuelo contaminados que representará un peligro para su salud, las zonas aledañas y sus ecosistemas, y las personas que viven en las inmediaciones; además de ser inservible para actividades económicas.

⁸⁶ Ley de Hidrocarburos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de agosto de 2014, disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355989&fecha=11/08/2014>, página consultada el 7 de mayo de 2016.

⁸⁷ Alianza Mexicana contra el Fracking, “Análisis de las leyes secundarias en materia energética aprobadas por el Senado”, 24 de julio de 2014, p. 1, disponible en <<http://nofrackingmexico.org/wp-content/uploads/2014/07/An%C3%A1lisis-Leyes-Segunda-Parte-dict%C3%A1menes-Senado.pdf>>, página consultada el 7 de mayo de 2016.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 5.

⁸⁹ Organización Internacional del Trabajo, Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la Conferencia General de la OIT durante su 76ª reunión, Ginebra, 27 de junio de 1989, disponible en <<https://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosConvenio/PAG0365.pdf>>, página consultada el 7 de mayo de 2016.

⁹⁰ Alianza Mexicana contra el Fracking, *doc. cit.*, p. 1.

Por otro lado, la Ley de la Industria Eléctrica menciona que tiene por finalidad promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica y garantizar el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal, de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes.⁹¹ Sin embargo en su artículo 3º, fracción XXII, inciso *n*, considera a las tecnologías de bajas emisiones de carbono conforme a estándares internacionales como energías limpias. El problema es que los interesados en llevar a cabo el *fracking* argumentan que ésta tiene emisiones bajas en carbono conforme a estándares internacionales, lo cual es absolutamente falso. Ello quiere decir que dicha ley considera al *fracking* como una energía *limpia* y que por lo tanto puede contribuir al *desarrollo sustentable* de México.

Por su parte, la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos menciona que el objetivo de dicha agencia es la protección de las personas, el medio ambiente y las instalaciones del sector hidrocarburos,⁹² pero en dicha ley no se incluye el *principio precautorio* respecto del medio ambiente como base fundamental para la toma de sus decisiones. Este principio es esencial para asegurar que la agencia no otorgue autorizaciones ambientales contrarias a la preservación ambiental, el bienestar social y los derechos humanos.⁹³

El *principio precautorio* está establecido en el principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.⁹⁴ En él se establece que los “Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades y cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”. El enfoque preventivo implica que los Estados tienen la obligación no de generar el *menor* impacto posible en sus prácticas sino de evitar daños potenciales al medio ambiente a futuro, haciendo todo lo que se encuentre en sus manos para lograrlo.

La Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos tampoco establece mecanismos de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y participación pública en el Procedimiento de Evaluación de Impacto

⁹¹ Ley de la Industria Eléctrica, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de agosto de 2014, disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355986&fecha=11/08/2014>, página consultada el 7 de mayo de 2016.

⁹² Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de agosto de 2014, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LANSI_110814.pdf>, página consultada el 7 de mayo de 2016.

⁹³ Alianza Mexicana contra el Fracking, *doc. cit.*, p. 4.

⁹⁴ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo del 3 al 14 de junio de 1992, disponible en <<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>>, página consultada el 8 de mayo de 2016.

Ambiental de los proyectos de hidrocarburos.⁹⁵ Esto no ha cambiado a pesar de que ya se han hecho solicitudes de acceso a la información para conocer a detalle el número de pozos, los procedimientos utilizados para extraer el gas, y los acuerdos o concesiones a los cuales ha llegado el Estado con las empresas petroleras. Como ya se ha mencionado, hay una falta de transparencia por parte del gobierno federal respecto del tema.

En general, las disposiciones legales existentes en materia de conservación del medio ambiente y evaluación del impacto social y ambiental de los proyectos de extracción son ineficaces y no le otorgan una verdadera protección al medio ambiente ni a las personas frente a la práctica del *fracking*, debido a que no se entran en el *principio precautorio*. Esto se hace evidente en el artículo 121 de la Ley de Hidrocarburos⁹⁶ y en el artículo 120 de la Ley de la Industria Eléctrica,⁹⁷ que indican que los interesados en obtener un permiso o una autorización para desarrollar proyectos en materia de hidrocarburos o en la industria eléctrica deberán presentar ante la Secretaría de Energía una evaluación del impacto social y ambiental que podría derivarse de sus actividades. Ello significa que si bien los proyectos eléctricos y de hidrocarburos estarán sujetos a una *evaluación*, los impactos socioambientales ya están *justificados* al considerar a los hidrocarburos no convencionales como una energía *limpia* que desarrollará de manera *sustentable* a México.⁹⁸

Respecto de la obligación que tienen las autoridades de llevar a cabo una consulta pública a las comunidades y pueblos indígenas cada vez que se apliquen medidas que les afecten directamente, si bien en los artículos 120 de la Ley de Hidrocarburos⁹⁹ y 119 de la Ley de la Industria Eléctrica¹⁰⁰ se establece que se realizarán los procedimientos de consulta previa, libre e informada que sean necesarios para su salvaguarda, en realidad no están partiendo del principio de buena fe como debería hacerse según lo establece el artículo 6.2 del Convenio núm. 169 de la OIT,¹⁰¹ ya que en el artículo 120, párrafo tercero, de la Ley de Hidrocarburos –el cual se puede extrapolar a la Ley de la Industria Eléctrica– se indica que los procedimientos de consulta tendrán como objeto alcanzar acuerdos o, en su caso, el consentimiento conforme a la normatividad aplicable. Esto significa que si no se llega a un consenso en el cual estén de acuerdo los pueblos indígenas, de cualquier manera el Estado podrá desplazarlos de su territorio, debido a que la normatividad

⁹⁵ Alianza Mexicana contra el Fracking, *doc. cit.*, p. 4.

⁹⁶ Ley de Hidrocarburos, artículo 121.

⁹⁷ Ley de la Industria Eléctrica, artículo 120.

⁹⁸ Gobierno de la República, *op. cit.*, pp. 3 y 21.

⁹⁹ Ley de Hidrocarburos, artículo 120.

¹⁰⁰ Ley de la Industria Eléctrica, artículo 119.

¹⁰¹ Organización Internacional del Trabajo, Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, artículo 6.2.

aplicable establece el uso de la servidumbre legal y que la industria de hidrocarburos es de utilidad pública y de interés superior.

Finalmente, aun cuando en México se cuenta con disposiciones constitucionales que garantizan el goce y la protección de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte,¹⁰² el marco normativo que introdujo la reforma energética afecta el disfrute y la garantía de una amplia gama de derechos humanos reconocidos en tales instrumentos que se ven perjudicados por la práctica del *fracking*. La reforma y sus leyes secundarias por supuesto chocan de forma directa con lo dispuesto en el artículo 1º, párrafos primero, segundo y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁰³ en donde las autoridades han puesto por encima de esta gama de derechos humanos la explotación de hidrocarburos no convencionales. Ello deja en claro que las autoridades no les brindarán a las personas la protección más amplia a sus derechos humanos ni los promoverán, respetarán, protegerán y garantizarán frente al ejercicio del *fracking*, dejando de lado la aplicación del *principio pro persona*.

Es un hecho que la puesta en práctica del *fracking* en México ya ha causado diversos impactos que se traducen en violaciones a los derechos humanos. Con la práctica del *fracking* se encuentra comprometido el territorio de 13 pueblos indígenas, que representa un total de 281 000 hectáreas. En primer lugar está el pueblo chontal de Tabasco, con 85% (27 770 hectáreas); le siguen el pueblo totonaca, con 38% (96 712 hectáreas), y el popoluca, con 31% (28 299 hectáreas). También los pueblos indígenas chinanteco, chol, huasteco, mazateco, mixe, náhuatl, otomí, tzotzil, zapoteco y zoque se encuentran en riesgo de ser invadidos y despojados de sus tierras.¹⁰⁴

Ya han ocurrido casos así. En las serranías del norte y las tierras bajas de la Huasteca, las empresas petroleras Schlumberger y Halliburton ya operan varios pozos. De acuerdo con testimonios, cuando las comunidades exigieron que les arreglaran una carretera que dejaron inservible se envió a la fuerza pública y el gobierno de Puebla encarceló a algunos de ellos.¹⁰⁵ La serie de abusos que han experimentado las comunidades y la falta de transparencia alrededor de los proyectos de exploración en la zona dieron como resultado que varios de los pobladores decidieran crear

¹⁰² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 29 de enero de 2016, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf>, página consultada el 9 de mayo de 2016.

¹⁰³ *Idem*.

¹⁰⁴ Érika Ramírez, "Transnacionales sobre el territorio de 2 mil 500 comunidades campesinas", en *Contralínea*, 4 de enero de 2015, disponible en <<http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2015/01/04/trasnacionales-sobre-el-territorio-de-2-mil-500-comunidades-campesinas/>>, página consultada el 8 de mayo de 2016.

¹⁰⁵ Hermann Bellinghausen, "Alarma en la Huasteca ante la embestida del *fracking*", en *La Jornada*, México, 1 de marzo de 2015, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2015/03/01/politica/002n1pol>>, página consultada el 8 de mayo de 2016.

la Coordinadora Regional de Acción Solidaria en Defensa del Territorio Huasteca-Totonacapan (Corason) con la finalidad de proteger sus tierras. Mencionan que los impactos del *fracking* son visibles, pues ya se han contaminado muchos ríos y manantiales con los derrames; ha crecido el número de enfermedades relacionadas con el cáncer, enfermedades de la piel, y males respiratorios y auditivos. Asimismo, mencionan que hay pozos cuyas enormes flamas se elevan en medio de las comunidades y hacen que las noches parezcan días; y que además hay turbinas que trabajan todo el día y afectan su audición.¹⁰⁶

Por su parte, los habitantes de Papantla, Veracruz, se enteraron en mayo de 2015 de que ya se estaban llevando a cabo proyectos de extracción en su territorio utilizando la práctica del *fracking*. El gobierno no los consultó ni les informó de las operaciones. En este territorio están asentadas comunidades totonacas; los efectos del *fracking* sobre su salud, si bien no son inmediatos, sí se han sentido en las inmediaciones. Los pobladores han notado un incremento en los casos de cáncer y de enfermedades respiratorias como alergias. Y respecto al impacto ambiental, han denunciado un gran desperdicio de agua. Uno de los pobladores, al descubrir un pozo en su terreno, decidió colocar una cerca con alambre alrededor para que Pemex se limitara a entrar pero la empresa interpuso una demanda contra el ejidatario frente a tal situación.¹⁰⁷

Esto no es todo, el *fracking* ha causado otros impactos. Además de la gente que se ha enfermado en las inmediaciones de donde se llevan a cabo proyectos de extracción y de la contaminación de tierras, subsuelos y aguas, ha habido otras consecuencias. En los municipios de Los Ramones, General Teherán y Anáhuac, en Nuevo León, los vecinos que se encontraban en un radio de 60 kilómetros alrededor del pozo en donde se llevaron a cabo perforaciones mediante el *fracking* indicaron que sus viviendas fueron agrietadas, sus ventanas se rompieron y sus pisos se levantaron debido a la actividad sísmica que se derivó de las perforaciones.¹⁰⁸

Las actividades sísmicas también ocasionaron que se cayeran pedazos de una primaria en el municipio de General Teherán. Había niños tomando clases cuando ello sucedió, pero nadie falleció ni sufrió algún percance. La Secretaría de Educación Pública le indicó al personal responsable de dicha primaria que continuara con sus actividades, pero no le proporcionó recursos para remo-

¹⁰⁶ Leticia Ánimas, “Nace Corason contra el *fracking* en la Huasteca y el Totonacapan”, en *Regeneración*, 27 de junio de 2015, disponible en <<http://regeneracion.mx/nace-corason-contra-el-fracking-en-la-huasteca-y-el-totonacapan/>>, página consultada el 8 de mayo de 2016.

¹⁰⁷ Xanath Lastiri, “Papantla despierta, y en su patio hay *fracking*; ¿quién lo hizo sin nosotros?, reclama”, en *SinEmbargo.mx*, 22 de noviembre de 2015, disponible en <<http://www.sinembargo.mx/22-11-2015/1558554>>, página consultada el 9 de mayo de 2016.

¹⁰⁸ Sanjuana Martínez, “La explosión, como ronquido que sale de la tierra y todo vibra; nunca sentí nada igual”, en *La Jornada*, México, 16 de marzo de 2014, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2014/03/16/politica/007n1pol>>, página consultada el 9 de mayo de 2016.

delarla ni implementar medidas de seguridad.¹⁰⁹ Autoridades mexicanas insisten en que no hay evidencia de que el *fracking* ocasione sismos;¹¹⁰ sin embargo, un estudio realizado por la Universidad Autónoma de Nuevo León confirma que existe una relación entre el aumento de sismos y la práctica del *fracking*.¹¹¹

Frente a tal situación, se han llevado a cabo diversas protestas en contra de la implementación y el avance del ejercicio del *fracking*. La Alianza Mexicana contra el Fracking ha organizado manifestaciones y difundido información de manera constante respecto de los peligros de su implementación en México. Se han realizado marchas en Chihuahua, Torreón, Saltillo, Monterrey, Jalapa, San Luis Potosí, Distrito Federal,¹¹² Poza Rica¹¹³ y Papantla.¹¹⁴ Y a pesar de que hasta el momento no se han registrado acciones represivas sistemáticas que inhiban el derecho a la protesta contra el *fracking*, el marco normativo que dejó la reforma energética lo criminaliza, ya que representa un *obstáculo* para la implementación de la exploración y extracción de hidrocarburos no convencionales.¹¹⁵

En dicho contexto, organizaciones de la sociedad civil agrupadas en el Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social, así como la Alianza Mexicana contra el Fracking y el Colectivo por la Transparencia en México han solicitado al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que inicien el procedimiento correspondiente de control constitucional en el marco de sus competencias para garantizar la protección y garantía de los derechos a la libertad de expresión, información y manifestación.¹¹⁶ Se temen futuras represiones en el marco de manifestaciones y protestas en contra del *fracking* y su implementación en nuevos pozos petroleros.

¹⁰⁹ Sanjuana Martínez, “Los temblores causados por el *fracking* ya causaron daño en una primaria de NL”, en *La Jornada*, México, 30 de marzo de 2014, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2014/03/30/politica/010n1pol>>, página consultada el 9 de mayo de 2016.

¹¹⁰ Leticia Ánimas, *op. cit.*

¹¹¹ Emilio Godoy, “*Fracking* y sismos van de la mano en México”, en *Regeneración*, 9 de abril de 2014, disponible en <<http://regeneracion.mx/fracking-y-sismos-van-de-la-mano-en-mexico/>>, página consultada el 9 de mayo de 2016.

¹¹² Becky Santoyo, “México se suma a las protestas contra el *fracking*”, en *Veo Verde*, 10 de octubre de 2014, disponible en <<https://www.veoverde.com/2014/10/mexico-se-suma-a-las-protestas-contra-el-fracking/>>, página consultada el 9 de mayo de 2016.

¹¹³ “Protestan contra el *fracking* en la marcha de la uv”, en *Regeneración*, 11 de marzo de 2016, disponible en <<http://regeneracion.mx/protestan-contra-el-fracking-en-la-marcha-de-la-uv/>>, página consultada el 9 de mayo de 2016.

¹¹⁴ Leticia Ánimas, “Comunidades totonacas de Veracruz se preparan contra el *fracking*”, en *Regeneración*, 25 de octubre de 2015, disponible en <<http://regeneracion.mx/comunidades-totonacas-de-veracruz-se-preparan-contra-el-fracking/>>, página consultada el 9 de mayo de 2016.

¹¹⁵ Miguel Concha, “Hidrocarburos y criminalización de la protesta social”, en *La Jornada*, México, 26 de diciembre de 2015, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2015/12/26/opinion/015a2pol>>, página consultada el 9 de mayo de 2016.

¹¹⁶ *Idem.*

Todo lo anterior sucede pese a que los estándares de derechos humanos están reconocidos como superiores a otro tipo de justificaciones en la creación de leyes y toma de decisiones por parte de los Estados, como la utilidad, el análisis costo-beneficio, el valor económico y la política social, entre otros; además, funcionan como un mínimo moral para el comportamiento de los Estados y actores no gubernamentales.¹¹⁷

Es importante saber que respecto a la responsabilidad de las empresas en materia de derechos humanos, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos cuenta con una guía que indica que éstas deberían respetar todos los derechos humanos cuando operen, independientemente de si los gobiernos en turno están cumpliendo o no con sus obligaciones, como en el caso de México.¹¹⁸

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas cuenta con 31 principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos.¹¹⁹ Al aplicar dichos principios a la práctica del *fracking* se deriva una serie de responsabilidades: los Estados se encuentran obligados legalmente a proteger a las personas y a las comunidades de las violaciones a derechos humanos causadas o potencialmente causadas por el *fracking*; las empresas petroleras son responsables de tomar medidas para evitar y abstenerse de causar violaciones a derechos humanos en sus operaciones. Cuando ocurre una violación a derechos humanos relacionada con la práctica del *fracking*, las víctimas tienen derecho a una reparación del daño, ya sea por medio de un recurso judicial o a través de algún medio de solución alternativa de conflictos que garantice la protección a sus derechos, escuche la situación y repare el daño.¹²⁰

Finalmente, es importante mencionar que recientemente, en enero de 2016, una larga lista de personas e instituciones le escribieron una carta al Grupo de Trabajo sobre derechos humanos y empresas transnacionales y otras empresas comerciales, en la cual le expresaban su preocupación por la creciente implementación de la práctica del *fracking* en el mundo. En ella, le advierten de

¹¹⁷ Environment and Human Rights Advisory, *A Human Rights Assessment of Hydraulic Fracturing for Natural Gas*, Yachats, EHRA, 2011, p. 11, disponible en <https://www.earthworksaction.org/files/publications/EHRA_Human-rights-fracking-FINAL.pdf>, página consultada el 9 de mayo de 2016.

¹¹⁸ OECD Watch, *Calling for Corporate Accountability: A Guide to the 2011 OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, OECD Watch, 2013, p. 18, disponible en <http://www.oecdwatch.org/publications-en/Publication_3962/>, página consultada el 9 de mayo de 2016.

¹¹⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar"*, Nueva York y Ginebra, OACNUDH, 2011, disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf>, página consultada el 9 de mayo de 2016.

¹²⁰ Jorge Daniel Taillant et al., *Human Rights and the Business of Fracking. Applying the UN Guiding Principles on Business and Human Rights to Hydraulic Fracturing*, CHRE, 2015, p. 61, disponible en <<http://wp.cedha.net/wp-content/uploads/2015/11/Fracking-and-UNGPs-Draft-2-September-29-2015.pdf>>, página consultada el 9 de mayo de 2016.

los riesgos que conlleva y le piden que documente y trate el tema, ya que es de gran importancia para su mandato debido a las implicaciones que tiene dicha práctica para el goce y disfrute de los derechos humanos.¹²¹

¿Qué se puede hacer entonces frente a la práctica del *fracking* cuando el Estado mexicano se ha pronunciado en favor de la extracción de hidrocarburos no convencionales por encima de nuestros derechos humanos? Sin lugar a dudas la mejor medida para salvaguardar tales derechos frente al *fracking* es lograr que en México se prohíba su práctica; pero como actualmente se está llevando a cabo un proceso opuesto a su prohibición, nos queda organizarnos para dar a conocer a más personas sus impactos, hacer esfuerzos para que se respeten y garanticen nuestros derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales mediante la expresión de nuestro descontento y la realización de foros y presentación de datos duros que le hagan ver al Estado que el *fracking* no es la solución para lograr la prosperidad energética y el desarrollo sustentable de México.

También, frente a las acciones u omisiones que realicen el Estado o las empresas petroleras y que vulneren nuestros derechos humanos, se debe hacer un esfuerzo para agotar los recursos internos y hacer llegar los casos al sistema interamericano de derechos humanos con la finalidad de que se sienten precedentes y eventualmente esperar que el Estado mexicano prohíba el ejercicio del *fracking*. Asimismo, se deben documentar de manera constante los abusos y violaciones que se desprenden de su práctica para poder presentarlos como insumos en los foros correspondientes y como evidencias en los casos que se lleguen a construir para enviarlos a los Grupos de Trabajo correspondientes de las Naciones Unidas y para ser presentados en informes sombra cuando corresponda.

Por último, es importante insistirle al Estado sobre el cumplimiento adecuado de sus obligaciones en materia de derechos humanos. Es inadmisibles que la explotación de hidrocarburos no convencionales esté por encima de nuestros derechos, y que por ello el Estado deje de cumplir con sus respectivos deberes. Otra medida es insistir en el establecimiento de mecanismos de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, participación pública y consulta a comunidades y pueblos indígenas que sean eficaces y no protocolarios. Finalmente, se debe pugnar por la inserción de los principios *precautorio* y *pro persona* en las leyes secundarias de la reforma energética; así como por la eliminación de la figura de la servidumbre legal.

¹²¹ Josh Fox *et al.*, “500+ orgs. call on UN Working Group to investigate human rights & environmental impacts of fracking”, en *Business & Human Rights Resource Centre*, 25 de enero de 2016, disponible en <<http://business-humanrights.org/en/letter-to-un-working-group-on-business-human-rights-on-fracking#c132233>>, página consultada el 9 de mayo de 2016.

La práctica del *fracking* constituye una larga cadena de violaciones a derechos humanos antes, durante y después de su aplicación que afectan de manera directa e indirecta a las personas, los ecosistemas y el ambiente. Es fundamental entender que las violaciones tienen una gran relación entre sí y tocan muchas esferas de la vida de las personas. En México, el marco normativo que dejó la reforma energética afecta el disfrute y la garantía de derechos civiles, políticos, sociales, económicos, ambientales y de los pueblos indígenas¹²² los cuales, a pesar de estar reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte, la reforma energética ha puesto en la práctica por debajo de las empresas petroleras y la explotación de hidrocarburos no convencionales. A continuación se muestra un cuadro en donde se detallan las violaciones a derechos humanos que se desprenden de la práctica del *fracking*:

Cuadro 3. El impacto del *fracking* en los derechos humanos

Derecho humano afectado	Maneras en que es afectado
A la vida	<ul style="list-style-type: none"> • Posible intoxicación o deterioro de la salud que puede llevar a la muerte debido a agentes químicos o tóxicos. • Posible muerte o accidente en un sismo causado por las perforaciones.
A la consulta y la participación	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de foros y consultas amplias a personas y pueblos indígenas.
De acceso a la información	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de transparencia por parte del Estado respecto de las sustancias utilizadas. • Desconocimiento de los procedimientos utilizados y la naturaleza de los contratos con las empresas.
A la vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Afectación a las condiciones de habitabilidad. • Decremento en el valor de la propiedad.
A la salud	<ul style="list-style-type: none"> • Contaminación del aire, el agua y la tierra en las inmediaciones. • Posible intoxicación o deterioro de la salud que puede llevar a la muerte debido a agentes químicos o tóxicos.
A un medio ambiente sano	<ul style="list-style-type: none"> • Contaminación del aire, el agua y la tierra en las inmediaciones.
Al agua	<ul style="list-style-type: none"> • Contaminación del suministro de agua en las comunidades cercanas. • Contaminación de mantos subterráneos, el subsuelo y aguas subterráneas y superficiales.
Al trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Afectación a medios de subsistencia (agricultura, ganadería). • Desplazamiento de las zonas de trabajo debido a los impactos.
A la alimentación	<ul style="list-style-type: none"> • Afectación a medios de subsistencia (agricultura, ganadería). • Contaminación de cosechas y ganado destinados al consumo humano.
A la educación	<ul style="list-style-type: none"> • Afectación de la infraestructura de instituciones educativas. • Desplazamiento de las zonas escolares debido a los impactos.
A la libertad de expresión	<ul style="list-style-type: none"> • Criminalización de la protesta.

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión bibliográfica de los apartados III, IV y VI.

¹²² Areli Sandoval Terán, “El *fracking* en la explotación de hidrocarburos no convencionales: amenaza para los derechos humanos, amenaza para la vida”, en Benjamín Robles Montoya (coord.), *op. cit.*, p. 66.

VII. A manera de conclusión: el ocaso de la era petrolera

De todo lo expuesto y desarrollado en los apartados anteriores es posible apreciar cómo la práctica del *fracking* vulnera, viola y afecta una amplia y diversa gama de derechos humanos. En México, ello se acentúa aún más debido al marco de operación para las empresas petroleras interesadas en proyectos de exploración y extracción de gas y petróleo no convencional que la reforma energética dejó atrás.

El hecho de recurrir al *fracking* indica que la era petrolera está en decadencia; hemos explotado por mucho tiempo los combustibles fósiles y sus efectos en el ambiente y en el planeta son visibles. Recurrir al *fracking* no resulta viable, deseable ni conveniente para nuestro futuro y el futuro del planeta. Como el presente artículo lo detalla, sus costos son altísimos y sus consecuencias muy graves. Frente a esta realidad, los gobiernos del mundo deberían realizar esfuerzos conjuntos para impulsar la investigación y el desarrollo de energías limpias y renovables, en lugar de recurrir a la utilización de hidrocarburos no convencionales que ya han provocado consecuencias irreversibles en las personas afectadas y el medio ambiente.

Un número considerable de países en el mundo se encuentra en un punto crítico, pues deben desarrollar nuevas tecnologías que permitan abastecer de energía limpia a sus poblaciones sin perjudicar la vida del planeta, dado que eventualmente ya no será posible continuar utilizando el petróleo y el gas como principales energías primarias. Debemos transitar a un modelo sostenible, lo que conlleva buscar un equilibrio entre el desarrollo económico, el abastecimiento de servicios y la protección al medio ambiente; significa satisfacer las necesidades energéticas de las sociedades actuales sin atentar contra el planeta ni comprometer a las generaciones futuras.

En México, apostarle a la implementación de la práctica del *fracking* ha tenido graves consecuencias. Otros países lo han prohibido por los riesgos que implica para el ambiente y sus poblaciones. Las autoridades mexicanas deben cambiar de dirección antes de que la situación se siga agravando. La mejor recomendación para respetar, proteger y garantizar nuestros derechos humanos frente al *fracking* es prohibirlo en todo el territorio mexicano. Asimismo, sería recomendable que se comiencen a realizar inversiones en la investigación y el desarrollo de fuentes de energía más limpias, menos costosas y renovables cuya producción no vulnere nuestros derechos humanos sino que los garantice.

VIII. Bibliografía

- AEA Technology, *Support to the identification of potential risks for the environment and human health arising from hydrocarbons operations involving hydraulic fracturing in Europe*, Didcot, European Commission DG Environment, 2012, disponible en <<http://ec.europa.eu/environment/integration/energy/pdf/fracking%20study.pdf>>, página consultada el 4 de mayo de 2016.
- Alessi, Robert J., y Jeffrey D. Kuhn, “British government lifts year-old fracking moratorium”, en *DLA Piper*, 20 de diciembre de 2012, disponible en <https://www.dlapiper.com/en/mexico/insights/publications/2012/12/british-government-lifts-yearold-fracking-morato__/>, página consultada el 5 de mayo de 2016.
- Algarve Surf and Marine Activities Association*, “The OILGARVE Drilling Starts in October 2015 and in the horizon we have Fracking too”, en *Change.org*, 9 de septiembre de 2015, disponible en <<https://www.change.org/p/say-no-to-oil-rigs-in-the-algarve-diz-n%C3%A3o-%C3%A0s-plataformas-de-petr%C3%B3leo-no-algarve/u/13305668>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.
- Alianza Mexicana contra el Fracking, disponible en <<http://nofrackingmexico.org/>>.
- , “Análisis de las leyes secundarias en materia energética aprobadas por el Senado”, 24 de julio de 2014, p. 1, disponible en <<http://nofrackingmexico.org/wp-content/uploads/2014/07/An%C3%A1lisis-Leyes-Segunda-Parte-dict%C3%A1menes-Senado.pdf>>, página consultada el 7 de mayo de 2016.
- Ánimas, Leticia, “Comunidades totonacas de Veracruz se preparan contra el *fracking*”, en *Regeneración*, 25 de octubre de 2015, disponible en <<http://regeneracion.mx/comunidades-totonacas-de-veracruz-se-preparan-contra-el-fracking/>>, página consultada el 9 de mayo de 2016.
- , “Nace Corason contra el *fracking* en la Huasteca y el Totonacapan”, en *Regeneración*, 27 de junio de 2015, disponible en <<http://regeneracion.mx/nace-corason-contra-el-fracking-en-la-huasteca-y-el-totonacapan/>>, página consultada el 8 de mayo de 2016.
- “Anti-fracking protest rocks NY governor’s state of the state address”, en *RT News*, 9 de enero de 2014, disponible en <<https://www.rt.com/usa/fracking-protest-new-york-348/>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.
- Arkhipov, Ilya, y Anna Shiryaevskaya, “Putin Says Russia Needs to Rise to U. S. Shale-Gas Challenge”, en *Bloomberg*, 11 de abril de 2012, disponible en <<http://www.bloomberg.com/news/articles/2012-04-11/putin-says-russia-needs-to-rise-to-u-s-shale-gas-challenge-1->>, página consultada el 6 de mayo de 2016.
- Asamblea contra la fractura hidráulica de Cantabria, “Impactos del *fracking*”, disponible en <<http://www.fracturahidraulicano.info/impactos.html>>, página consultada el 3 de mayo de 2016.

- Atkin, Emily, “Scotland just announced an indefinite ban on fracking”, en *Climate Progress*, 28 de enero de 2015, disponible en <<http://thinkprogress.org/climate/2015/01/28/3616690/scotland-bans-fracking/>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.
- Bacchetta, Víctor L., “Geopolítica del *fracking*. Impactos y riesgos ambientales”, en *Nueva Sociedad. Democracia y política en América Latina*, marzo-abril de 2013, disponible en <<http://nuso.org/articulo/geopolitica-del-fracking-impactos-y-riesgos-ambientales/>>, página consultada el 3 de mayo de 2016.
- Behar, Michael, “Fracking’s Latest Scandal? Earthquake Swarms”, en *Mother Jones*, marzo-abril de 2013, disponible en <<http://www.motherjones.com/environment/2013/03/does-fracking-cause-earthquakes-wastewater-dewatering/>>, página consultada el 4 de mayo de 2016.
- Bellinghausen, Hermann, “Alarma en la Huasteca ante la embestida del *fracking*”, en *La Jornada*, México, 1 de marzo de 2015, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2015/03/01/politica/002n1pol>>, página consultada el 8 de mayo de 2016.
- Bierman, Stephen, “Shell Venture Starts Fracking Giant Russian Shale Oil Formation”, en *Bloomberg*, 13 de enero de 2014, disponible en <<http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-01-13/shell-venture-starts-fracking-giant-russian-shale-oil-formation>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.
- Bran, Mirel, “Bulgaria becomes second state to impose ban on shale-gas exploration”, en *The Guardian*, 14 de febrero de 2012, disponible en <<http://www.theguardian.com/world/2012/feb/14/bulgaria-bans-shale-gas-exploration>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.
- Cama, Timothy, “Maryland bans fracking”, en *The Hill*, 1 de junio de 2015, disponible en <<http://thehill.com/policy/energy-environment/243625-maryland-bans-fracking>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.
- Campero Arena, Claudia, “Impactos socioambientales en los procesos de fractura hidráulica”, en Robles Montoya, Benjamín (coord.), *Impacto social y ambiental del fracking*, México, Senado de la República, LXII Legislatura/Alianza Mexicana contra el Fracking, 2014, pp. 41-47, disponible en <<http://www.nofrackingmexico.org/libro.pdf>>, página consultada el 3 de mayo de 2016.
- Carroll, Lauren, “Obama: America is No. 1 producer of oil, gas”, en *PolitiFact*, Washington, D. C., 21 de enero de 2015, disponible en <<http://www.politifact.com/truth-o-meter/statements/2015/jan/21/barack-obama/obama-america-no-1-producer-oil-gas/>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.
- Carroll, Rory, “Santa Cruz becomes first California county to ban fracking”, en *Reuters*, San Francisco, 20 de mayo de 2014, disponible en <<http://www.reuters.com/article/california-fracking-idUSL1N0O700J20140521>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.
- CartoCrítica, disponible en <<http://www.cartocritica.org.mx/>>.
- , “*Fracking* en México”, 22 de mayo de 2015, disponible en <<http://www.cartocritica.org.mx/2015/fracking-en-mexico/>>, página consultada el 4 de mayo de 2016.

- Comisión Nacional de Hidrocarburos, *Proyecto Aceite terciario del golfo. Primera revisión y recomendaciones*, México, Sener, 2010, disponible en <http://www.cnh.gob.mx/_docs/ATG/ATG_primera_revision_8abril.pdf>, página consultada el 4 de mayo de 2016.
- Comunidad de Madrid, *El petróleo. El recorrido de la energía*, Madrid, Comunidad de Madrid/Repsol, 2002, disponible en <<http://www.fenercom.com/pdf/aula/recorrido-de-la-energia-el-petroleo.pdf>>, página consultada el 4 de mayo de 2016.
- Concha, Miguel, “Hidrocarburos y criminalización de la protesta social”, en *La Jornada*, México, 26 de diciembre de 2015, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2015/12/26/opinion/015a2pol>>, página consultada el 9 de mayo de 2016.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 29 de enero de 2016, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf>, página consultada el 9 de mayo de 2016.
- Corral Jurado, Javier, “Presentación”, en *Robles Montoya, Benjamín (coord.), Impacto social y ambiental del fracking*, México, Senado de la República, LXII Legislatura/Alianza Mexicana contra el Fracking, 2014, pp. 13-15, disponible en <<http://www.nofrackingmexico.org/libro.pdf>>, página consultada el 3 de mayo de 2016.
- “Czechs eye moratorium on shale gas exploration”, en *Chicago Tribune*, 7 de mayo de 2012, disponible en <http://articles.chicagotribune.com/2012-05-07/news/sns-rt-us-shale-czech-moratoriumbre846081-20120507_1_shale-gas-czech-republic-drilling-method>, página consultada el 6 de mayo de 2016.
- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo del 3 al 14 de junio de 1992, disponible en <<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>>, página consultada el 8 de mayo de 2016.
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2013, disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013>, página consultada el 4 de mayo de 2016.
- “Dutch government bans shale till 2020”, en *Shale Gas International*, 13 de julio de 2015, disponible en <<http://www.shalegas.international/2015/07/13/dutch-government-bans-shale-till-2020/>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.
- “El TC declara inconstitucional la ley que prohíbe el ‘fracking’ en Catalunya”, en *Europa Press*, Barcelona, 25 de abril de 2016, disponible en <<http://www.europapress.es/catalunya/noticia-tc-declara-inconstitucional-ley-prohibe-fracking-catalunya-20160425152631.html>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.
- Environment and Human Rights Advisory, *A Human Rights Assessment of Hydraulic Fracturing for Natural Gas*, Yachats, EHRA, 2011, disponible en <<https://www.earthworksaction.org/>>

- files/publications/EHRA_Human-rights-fracking-FINAL.pdf>, página consultada el 9 de mayo de 2016.
- Ferrari, Luca, “Pico del petróleo convencional y costos del petróleo no convencional (*fracking*)”, en *Robles Montoya, Benjamín (coord.), Impacto social y ambiental del fracking*, México, Senado de la República, LXII Legislatura/Alianza Mexicana contra el Fracking, 2014, pp. 23-39, disponible en <<http://www.nofrackingmexico.org/libro.pdf>>, página consultada el 3 de mayo de 2016.
- Fox, Josh, *et al.*, “500+ orgs. call on UN Working Group to investigate human rights & environmental impacts of fracking”, en *Business & Human Rights Resource Centre*, 25 de enero de 2016, disponible en <<http://business-humanrights.org/en/letter-to-un-working-group-on-business-human-rights-on-fracking#c132233>>, página consultada el 9 de mayo de 2016.
- “Gaz de schiste: le Parlement interdit l’utilisation de la fracturation hydraulique”, en *Le Monde*, 30 de junio de 2011, disponible en <http://www.lemonde.fr/planete/article/2011/06/30/gaz-de-schiste-le-parlement-interdit-l-utilisation-de-la-fracturation-hydraulique_1543252_3244.html>, página consultada el 5 de mayo de 2016.
- “Germany’s Fracking Retreat”, en *The Wall Street Journal*, 8 de julio de 2014, disponible en <<http://www.wsj.com/articles/germany-bans-fracking-1404763231>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.
- Gobierno de la República, *Reforma energética*, México, Gobierno de la República, s. f., disponible en <<http://cdn.reformaenergetica.gob.mx/explicacion.pdf>>, página consultada el 4 de mayo de 2016.
- Godoy, Emilio, “*Fracking* y sismos van de la mano en México”, en *Regeneración*, 9 de abril de 2014, disponible en <<http://regeneracion.mx/fracking-y-sismos-van-de-la-mano-en-mexico/>>, página consultada el 9 de mayo de 2016.
- Hellier, David, “UK government hands out new fracking licenses”, en *The Guardian*, 17 de diciembre de 2015, disponible en <<http://www.theguardian.com/environment/2015/dec/17/fracking-uk-government-hands-out-new-licences>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.
- Herron, David, “Shell, Chevron, pull out of fracking deals in Ukraine citing the war with Separatists and Russia”, en *The Long Tail Pipe*, 11 de junio de 2015, disponible en <<http://longtailpipe.com/2015/06/11/6415/>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.
- , “Ukraine’s revolution stems from dependency on Russian natural gas and plans to frack themselves free of Russia”, en *The Long Tail Pipe*, 19 de febrero de 2014, disponible en <<http://longtailpipe.com/2014/02/19/ukraines-revolution-stems-fro/>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.
- Hromadko, Jan, y Harriet Torry, “Germany bans fracking till 2021”, en *The Australian*, 7 de julio de 2014, disponible en <<http://www.theaustralian.com.au/business/wall-street-journal/germany-bans-fracking-till-2021/news-story/94e08354e0c1a02a4594ac4f8f561376>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.

- “Irish government rules out fracking in the Republic of Ireland”, en *Belfast Telegraph*, Belfast, 18 de diciembre de 2015, disponible en <<http://www.belfasttelegraph.co.uk/news/republic-of-ireland/irish-government-rules-out-fracking-in-the-republic-of-ireland-34298826.html>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.
- Lastiri, Xanath, “Papatla despierta, y en su patio hay *fracking*; ¿quién lo hizo sin nosotros?, reclama”, en *SinEmbargo.mx*, 22 de noviembre de 2015, disponible en <<http://www.sinembargo.mx/22-11-2015/1558554>>, página consultada el 9 de mayo de 2016.
- Ley de Hidrocarburos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de agosto de 2014, disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355989&fecha=11/08/2014>, página consultada el 7 de mayo de 2016.
- Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de agosto de 2014, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LANSI_110814.pdf>, página consultada el 7 de mayo de 2016.
- Ley de la Industria Eléctrica, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de agosto de 2014, disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355986&fecha=11/08/2014>, página consultada el 7 de mayo de 2016.
- Martínez, Sanjuana, “La explosión, como ronquido que sale de la tierra y todo vibra; nunca sentí nada igual”, en *La Jornada*, México, 16 de marzo de 2014, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2014/03/16/politica/007n1pol>>, página consultada el 9 de mayo de 2016.
- , “Los temblores causados por el *fracking* ya causaron daño en una primaria de NL”, en *La Jornada*, México, 30 de marzo de 2014, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2014/03/30/politica/010n1pol>>, página consultada el 9 de mayo de 2016.
- Matze, Mariel, “Río Negro Town Bans ‘Fracking’”, en *The Argentina Independent*, 10 de enero de 2013, disponible en <<http://www.argentinaindependent.com/currentaffairs/latest-news/newsfromargentina/rio-negro-town-bans-fracking/>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.
- Maylie, Devon, y Alexis Flynn, “South Africa Lifts Fracking Ban”, en *The Wall Street Journal*, 7 de septiembre de 2012, disponible en <<http://www.wsj.com/articles/SB10000872396390443589304577637382738533386>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.
- Moreno, Marco Antonio, “China entra al *fracking* en yuanes y amenaza el arma principal de Estados Unidos”, en *El Blog Salmón*, 18 de agosto de 2014, disponible en <<http://www.elblogsalmon.com/economia/china-entra-al-fracking-en-yuanes-y-amenaza-el-arma-principal-de-estados-unidos>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.
- Neslen, Arthur, “Polish shale industry collapsing as number of licenses nearly halves”, en *The Guardian*, 9 de octubre de 2015, disponible en <<http://www.theguardian.com/>>

- environment/2015/oct/09/polish-shale-industry-collapsing-as-number-of-licenses-nearly-halves>, página consultada el 6 de mayo de 2016.
- “No fracking of shale gas in Luxembourg”, en *Luxemburger Wort*, 9 de abril de 2013, disponible en <<http://www.wort.lu/en/luxembourg/no-fracking-of-shale-gas-in-luxembourg-50a37ff8e4b0e83edf95f923>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.
- OECD Watch, *Calling for Corporate Accountability: A Guide to the 2011 OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, OECD Watch, 2013, 50 pp., disponible en <http://www.oecdwatch.org/publications-en/Publication_3962/>, página consultada el 9 de mayo de 2016.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”*, Nueva York y Ginebra, OACNUDH, 2011, disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf>, página consultada el 9 de mayo de 2016.
- “Oil companies begin ‘fracking’ in China’s most dangerous earthquake zone”, en *RT News*, 1 de agosto de 2013, disponible en <<https://www.rt.com/business/china-gas-shale-earthquake-895/>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.
- Organización Internacional del Trabajo, Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la Conferencia General de la OIT durante su 76ª reunión, Ginebra, 27 de junio de 1989, disponible en <<https://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosConvenio/PAG0365.pdf>>, página consultada el 7 de mayo de 2016.
- Pantsios, Anastasia, “Fracking Literally Makes People Sick, New Study Finds”, en *EcoWatch*, 11 de septiembre de 2014, disponible en <<http://ecowatch.com/2014/09/11/fracking-pennsylvania-people-sick/>>, página consultada el 4 de mayo de 2016.
- Peeples, Lynne, “Fracking Pollution Sickens Pennsylvania Families, Environmental Group Says”, en *The Huffington Post*, 18 de octubre de 2012, disponible en <http://www.huffingtonpost.com/2012/10/18/fracking-pollution-pennsylvania_n_1982320.html>, página consultada el 4 de mayo de 2016.
- Philpott, Tom, “The Surprising Connection Between Food and Fracking”, en *Mother Jones*, 30 de enero de 2013, disponible en <<http://www.motherjones.com/tom-philpott/2013/01/foodfracking-connection-youve-never-thought-about>>, página consultada el 3 de mayo de 2016.
- “Protestan contra el *fracking* en la marcha de la UV”, en *Regeneración*, 11 de marzo de 2016, disponible en <<http://regeneracion.mx/protestan-contra-el-fracking-en-la-marcha-de-la-uv/>>, página consultada el 9 de mayo de 2016.
- Ramírez, Érika, “Transnacionales sobre el territorio de 2 mil 500 comunidades campesinas”, en *Contralínea*, 4 de enero de 2015, disponible en <<http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2015/01/04/trasnacionales-sobre-el-territorio-de-2-mil-500-comunidades-campesinas/>>, página consultada el 8 de mayo de 2016.

- Rapoza, Kenneth, “Fracking Russia: country rules on shale oil, if they can pull it out of the ground”, en *Forbes*, 11 de junio de 2013, disponible en <<http://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2013/06/11/fracking-russia-country-rules-on-shale-oil-if-they-can-pull-it-out-of-the-ground/#20041920430b>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.
- Robles Montoya, Benjamín (coord.), *Impacto social y ambiental del fracking*, México, Senado de la República, LXII Legislatura/Alianza Mexicana contra el Fracking, 2014, 76 pp., disponible en <<http://www.nofrackingmexico.org/libro.pdf>>, página consultada el 3 de mayo de 2016.
- Rodale, Maria, “Why All States Should All Have a New York State of Mind”, en *The Huffington Post*, 7 de enero de 2015, actualizado el 9 de marzo de 2015, disponible en <http://www.huffingtonpost.com/maria-rodale/why-all-states-should-all_b_6416764.html>, página consultada el 5 de mayo de 2016.
- “Romanian politicians switch from ban to full support”, en *Fracking Romania*, disponible en <<http://fracking.casajournalistului.ro/english/>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.
- Sandoval Terán, Areli, “El *fracking* en la explotación de hidrocarburos no convencionales: amenaza para los derechos humanos, amenaza para la vida”, en Robles Montoya, Benjamín (coord.), *Impacto social y ambiental del fracking*, México, Senado de la República, LXII Legislatura/Alianza Mexicana contra el Fracking, 2014, pp. 65-72, disponible en <<http://www.nofrackingmexico.org/libro.pdf>>, página consultada el 3 de mayo de 2016.
- Santoyo, Becky, “México se suma a las protestas contra el *fracking*”, en *Veo Verde*, 10 de octubre de 2014, disponible en <<https://www.veoverde.com/2014/10/mexico-se-suma-a-las-protestas-contra-el-fracking/>>, página consultada el 9 de mayo de 2016.
- Schilke, Jacki, “Livestock falling ill in fracking regions”, en *NBC News*, 29 de noviembre de 2012, disponible en <http://investigations.nbcnews.com/_news/2012/11/29/15547283-livestock-falling-ill-in-fracking-regions>, página consultada el 4 de mayo de 2016.
- Seth, Shobhit, “Countries With The Highest Fracking Potential”, en *Investopedia*, 16 de septiembre de 2014, disponible en <<http://www.investopedia.com/articles/investing/091614/countries-highest-fracking-potential.asp>>, página consultada el 4 de mayo de 2016.
- Sevillano, Elena G., “La avanzadilla del ‘fracking’ en Europa”, en *El País*, 25 de enero de 2014, disponible en <http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/01/25/actualidad/1390679223_027389.html>, página consultada el 6 de mayo de 2016.
- “Shale gas ban in France to remain, says Hollande”, en *BBC News*, 15 de julio de 2013, disponible en <<http://www.bbc.com/news/business-23311963>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.
- “Shale-rich Spanish region votes to ban fracking”, en *EurActiv.com*, 9 de abril de 2013, disponible en <<http://www.euractiv.com/section/energy/news/shale-rich-spanish-region-votes-to-ban-fracking/>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.
- Shields, Alexandre, “Gaz de schiste: Québec veut imposer son moratoire jusqu’à l’adoption d’un régime législatif”, en *Le Devoir*, 15 de mayo de 2013, disponible en <<http://www.ledevoir.com>>.

- com/environnement/actualites-sur-l-environnement/378256/moratoire-pour-l-industrie-du-gaz-de-schiste>, página consultada el 5 de mayo de 2016.
- Sjolin, Sara, “China’s shale ambition: 23 times the output in 5 years”, en *Market Watch*, 12 de febrero de 2015, disponible en <<http://www.marketwatch.com/story/chinas-shale-ambition-23-times-the-output-in-5-years-2015-02-11>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.
- Smiley, Stephen, “Fracking banned for five years by Tasmanian Government”, en *ABC*, 26 de febrero de 2015, disponible en <<http://www.abc.net.au/news/2015-02-26/fracking-banned-for-five-years-by-tasmanian-government/6265378>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.
- “Switzerland joins worldwide ban on gas fracking”, en *Coal Seam Gas News*, 23 de mayo de 2011, disponible en <<http://coalseamgasnews.org/news/world/switzerland-joins-worldwide-ban-on-gas-fracking/>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.
- Taillant, Jorge Daniel, *et al.*, *Human Rights and the Business of Fracking. Applying the UN Guiding Principles on Business and Human Rights to Hydraulic Fracturing*, CHRE, 2015, 107 pp., disponible en <<http://wp.cedha.net/wp-content/uploads/2015/11/Fracking-and-UNGPs-Draft-2-September-29-2015.pdf>>, página consultada el 9 de mayo de 2016.
- TEDX. The Endocrine Disruption Exchange, “Chemicals in Oil and Gas Operations. Health”, disponible en <<http://endocrinedisruption.org/chemicals-in-natural-gas-operations/health>>, página consultada el 3 de mayo de 2016.
- “Texas city bans fracking in its birthplace, court battles loom”, en *Chicago Tribune*, 5 de noviembre de 2014, disponible en <<http://www.chicagotribune.com/news/nationworld/chicagotribune-fracking-ban-20141105-story.html>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.
- “The Netherlands puts temporary ban on fracking ahead of further research”, en *Blue & Green Tomorrow*, 20 de septiembre de 2013, disponible en <<http://blueandgreentomorrow.com/2013/09/20/the-netherlands-puts-temporary-ban-on-fracking-ahead-of-further-research/>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.
- Tyndall Centre for Climate Change Research, *Shale gas: a provisional assessment of climate change and environmental impacts*, Manchester, The Tyndall Centre-Universidad de Manchester, enero de 2011, 82 pp., disponible en <http://www.tyndall.ac.uk/sites/default/files/tyndall-coop_shale_gas_report_final.pdf>, página consultada el 3 de mayo de 2016.
- U. S. Energy Information Administration, *Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources: Mexico*, Washington, D. C., EIA, septiembre de 2015, disponible en <http://www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas/pdf/Mexico_2013.pdf>, página consultada el 4 de mayo de 2016.
- “UPDATE 1-Dutch government bans shale gas drilling for 5 years”, en *Reuters*, Ámsterdam, 10 de julio de 2015, disponible en <<http://www.reuters.com/article/netherlands-energy-shale-idUSL8N0ZQ2S720150710>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.

- Valdés Aguirre, Claudia Lucía “El *fracking*: impactos ambientales y socioeconómicos”, 9 pp., disponible en <http://www.mufm.fr/sites/mufm.univ-toulouse.fr/files/claudia_lucia_valdes_aguirre.pdf>, página consultada el 3 de mayo de 2016.
- “Valle de Mena (Burgos) se declara municipio ‘libre de fracking’ ante la falta de información y transparencia”, en *Europa Press*, Valladolid, 5 de julio de 2012, disponible en <<http://www.europapress.es/castilla-y-leon/noticia-valle-mena-burgos-declara-municipio-libre-fracking-falta-informacion-transparencia-20120705173242.html>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.
- “Vermont first state to ban fracking”, en *CNN*, 17 de mayo de 2012, disponible en <<http://edition.cnn.com/2012/05/17/us/vermont-fracking/>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.
- “Wales Extends Moratorium on Fracking”, en *Sputnik*, Moscú, 25 de marzo de 2016, disponible en <<http://sputniknews.com/business/20160325/1036958959/wales-fracking-moratorium.html>>, página consultada el 5 de mayo de 2016.
- Williamson, Claire, “Fracking banned in Northern Ireland for the first time”, en *Belfast Telegraph*, Belfast, 28 de septiembre de 2015, disponible en <<http://www.belfasttelegraph.co.uk/news/northern-ireland/fracking-banned-in-northern-ireland-for-the-first-time-31564424.html>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.
- Wockner, Gary, “Democracy at Its Best: Boulder County Extends Fracking Ban”, en *Eco Watch*, 14 de noviembre de 2014, disponible en <http://ecowatch.com/2014/11/14/boulder-county-fracking-ban/?utm_source=EcoWatch+List&utm_campaign=86243d34db-Top_News_11_14_2014&utm_medium=email&utm_term=0_49c7d43dc9-86243d34db-85947201>, página consultada el 5 de mayo de 2016.

INVESTIGACIÓN

Violencia obstétrica y perspectiva de género: la Recomendación 3/2015 de la CDHDF

Cecilia Santiago Loredo*

cecilia.santiago@cdhdf.org.mx

Roberto Antonio Reyes Mondragón**

roberto.reyes@cdhdf.org.mx

Lizbeht Francisca Gómez Reyes***

lisbeht.gomez@cdhdf.org.mx

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Ciudad de México, México.

Recibido: 30 de abril de 2016.

Dictaminado: 9 de junio de 2016.

- * Bióloga por la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco y cuenta con una especialidad en derechos humanos por la Universidad de Castilla-La Mancha. Actualmente colabora en la Tercera Visitaduría General de la CDHDF.
- ** Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente colabora en la Tercera Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).
- *** Licenciada en Derecho por la UNAM; cursó el Diplomado sobre el Derecho a la no Discriminación, impartido por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Actualmente colabora en la Tercera Visitaduría General de la CDHDF.

La opinión expresada en este texto es responsabilidad exclusiva de su autor y autoras y no refleja necesariamente la postura de la institución en la que colaboran.



métodhos 10

Resumen

En México más de 6 000¹ mujeres al día acuden a las instituciones de salud pública para recibir atención médica relacionada con alguna de las etapas de su embarazo, parto o puerperio. En la Ciudad de México, la Secretaría de Salud del Distrito Federal reportó que se atendieron 32 260 partos y 17 228 cesáreas en 2014, dando un total de 49 488 servicios de ese tipo en las unidades médicas.² Algunas de esas mujeres que accedieron a los servicios de salud frecuentemente refieren haber recibido maltrato, ya sea físico, verbal o psicológico; dicen no estar de acuerdo con algunos tratamientos médicos, y manifiestan haber recibido tratos inadecuados que resultaron crueles y degradantes por parte del personal médico, lo que llegó a poner en riesgo su integridad física y emocional, así como la de los productos del embarazo.³

Con independencia del desenlace del tipo de experiencia hospitalaria que particularmente viva una mujer, difícilmente el maltrato es evidenciado o resuelto en las instancias destinadas para determinar la responsabilidad administrativa o penal, dejando una percepción de indefensión en las víctimas que sufren este tipo de violencia.

En la búsqueda de justicia, las mujeres o sus familiares acuden a instancias no jurisdiccionales con la expectativa de que se reconozca que el trato y las consecuencias de éste han colocado a las pacientes en un estado de vulnerabilidad que viola sus derechos humanos. Tal es el contexto en el que acudieron a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal mujeres o sus familiares para interponer quejas, las cuales una vez investigadas conformaron la Recomendación 3/2015,⁴ que se dio a conocer a la opinión pública el 28 de mayo de 2015. Dicho instrumento recomen-
datorio incorpora una perspectiva de género y evidencia prácticas institucionalizadas en el ámbito de la salud pública del Distrito Federal que replican modelos de intervención que provocan violencia contra las mujeres y reproducen un contexto de violencia institucional.

¹ Información disponible en Grupo de Información en Reproducción Elegida, “Violencia obstétrica”, disponible en <<http://www.gire.org.mx/nuestros-temas/violencia-obstetrica>>, página consultada el 18 de septiembre de 2012.

² Secretaría de Salud del Distrito Federal, “Cuadro 5.1 Servicios otorgados en las unidades médicas”, en *Agenda Estadística 2014*, México, Sedesa, 2014, p. 73, disponible en <http://www.salud.df.gob.mx/portal/media/agenda2014_portal/inicio.html>, página consultada el 14 de junio de 2016.

³ Un ejemplo de la violencia institucional y de género que ocurre en las unidades hospitalarias del Sistema de Salud del Distrito Federal se ha documentado desde la CDHDF, y se puede observar en el número de menciones que refieren las mujeres agraviadas y/o sus familiares cuando acuden a la Comisión. Los datos que se obtuvieron de 2010 a mayo de 2016 en el Sistema Integral de Gestión de Información (Siigesi) fueron aproximadamente 234 menciones cuyo tipo de violación más reiterada fue la obstaculización, restricción o negativa de la atención médica. En dicho sistema de información se registraron 170 quejas durante ese periodo, a la fecha todas concluidas, entre las que destacan 57 concluidas porque se emitió alguna Recomendación, 81 por falta de elementos y 83 por haberse solucionado durante el trámite.

⁴ De acuerdo con la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, concluido el procedimiento de investigación y una vez valoradas las pruebas y acreditada la violación se elabora una Recomendación.

Palabras clave: violencia obstétrica, perspectiva de género, salud materna, derechos humanos, enfoque de derechos, género.

Abstract

In Mexico more than 6 000 women a day go to public health institutions for medical care related to any stage of pregnancy, childbirth or postnatal period. In Mexico City, the local Ministry of Health reported that 32 260 births and 17 228 cesarean deliveries were attended in 2014, giving a total of 49 488 such services in medical units. Some of those women who accessed health services often report that they received abuse, whether physical, verbal or psychological; they are not agree with some medical treatments, and they say that have received inadequate treatment which were cruel and degrading by the medical staff; that came to jeopardize their physical and emotional integrity, as well as the products of pregnancy.

Regardless of the outcome each woman has faced in the hospitals, hardly ever abuse is evidenced or resolved in state instances aimed to determine the administrative or criminal responsibility, leaving a sense of defenselessness in the victims who suffer such violence.

In the search for justice, women and their families go to non-judicial authorities with the expectation that recognize that the treatment and its consequences have placed patients in a state of vulnerability that violates their human rights. This is the context in which those women and their families went to the Mexico City's Human Rights Commission to lodge complaints, which once formed investigated generated the Recommendation 3/2015, published on May 28th, 2015. This document incorporates a gender perspective and evidence institutionalized practices in public health in Mexico City that replicate models of intervention that cause violence against women and reproduce a context of institutional violence.

Keywords: obstetric violence, gender perspective, maternal health, human rights, rights approach, gender.

Sumario

I. Introducción; II. Metodología de investigación e integración de evidencia; III. El contexto de la investigación y el perfil de las víctimas; IV. Desarrollo de los estándares en materia de derechos humanos para vislumbrar violaciones a derechos humanos en casos de violencia obstétrica; v. Análisis y conclusiones; VI. Bibliografía.

I. Introducción

El análisis de género permite una mejor comprensión de la discriminación y de su vínculo con las prácticas que la constituyen. El *género* se ha definido como una construcción social con base en la diferencia sexual que ha determinado funciones, valores y relaciones para hombres y mujeres, y ha dado como resultado roles e identidades concretas que han colocado a las mujeres en situaciones de subordinación y discriminación. En este sentido, aplicar la perspectiva de género en la investigación de violaciones a derechos humanos permite reconocer y distinguir las afectaciones diferenciadas entre hombres y mujeres en cuanto a causas y consecuencias de tales violaciones. Adicionalmente, dicha perspectiva abre una mayor comprensión al concepto de violencia de género ocasionada específicamente por esta condición de la víctima.⁵ La violencia obstétrica, por ejemplo, es un tipo de violación a los derechos sexuales y reproductivos en la que confluyen la violencia estructural de género y la violencia institucional en materia de salud.⁶

El tipo de *violencia obstétrica* ha sido definido como “toda conducta, acción u omisión, realizada por personal de la salud que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, afecte el cuerpo y los procesos reproductivos de las mujeres, expresada en un trato deshumanizado, un abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales”, la cual es complementada además con la consecuencia de que “trae consigo pérdida de autonomía y capacidad de decidir libremente sobre sus cuerpos y sexualidad, impactando negativamente en la

⁵ Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Consideraciones para la investigación y documentación de la tortura en México*, México, OACNUDH, 2007.

⁶ Natalia Magnone Alemán, “Derechos sexuales y reproductivos en tensión: intervencionismo y violencia obstétrica”, trabajo presentado en las X Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo, 13 y 14 de setiembre de 2011, disponible en <<http://web.archive.org/web/20141105042056/http://www.fcs.edu.uy/archivos/Magnone.pdf>>, página consultada el 8 de junio de 2015.

calidad de vida de las mujeres”.⁷ Algunos ejemplos de violencia obstétrica son las cesáreas innecesarias y la práctica de la episiotomía.⁸

Precisamente, el tema principal que compete al instrumento recomendatorio 3/2015 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) es la violencia institucional cuya investigación y documentación constituye el presente texto. La Recomendación 3/2015 fue dada a conocer a la opinión pública el 28 de mayo de 2015 por la “falta de atención oportuna y adecuada a mujeres, algunas de ellas adolescentes, que requirieron servicios de salud pública del Distrito Federal, durante el embarazo, parto y puerperio, así como acciones y omisiones que les generaron violencia, sufrimiento innecesarios, y afectaciones a varios derechos, y deficiencias en la atención de niñas y niños recién nacidos”.

La CDHDF, creada el 30 de septiembre de 1993, es un organismo público autónomo con personalidad y patrimonio propio que tiene como objetivo fundamental la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos contemplados en el orden jurídico mexicano y en el sistema internacional de derechos humanos; dicho objetivo lleva implícito el combate de toda forma de discriminación y exclusión.⁹ En ejercicio de su labor de defensa, la Comisión conoce de actos u omisiones de naturaleza administrativa que constituyen violaciones a derechos humanos por parte de cualquier autoridad o servidores públicos de esta ciudad, a partir de las quejas presentadas por las personas agraviadas o víctimas, familiares o cualquier persona que sepa de los hechos. Desde el momento en que tiene conocimiento de ellos, este organismo inicia una investigación enfocada en documentar y acreditar la violación a los derechos humanos.

Si durante la investigación realizada se advierten elementos que acrediten la violación a los derechos humanos, la CDHDF está facultada para elaborar un proyecto de Recomendación, documento a través del cual el organismo precisa detalladamente en qué consistieron los actos u omisiones violatorios de derechos, el procedimiento de investigación que se llevó a cabo, su posicionamiento respecto al tema y los puntos concretos que incluyen la reparación integral a las víctimas.

⁷ Graciela Medina, “Violencia obstétrica”, en *Revista de Derecho de Familia y de las Personas*, núm. 4, Buenos Aires, diciembre de 2009, disponible en <<http://www.gracielamedina.com/violencia-obst-trica>>, página consultada el 5 de noviembre de 2012.

⁸ Según la Real Academia Española la *episiotomía* es una incisión quirúrgica en la vulva que se practica en ciertos partos para facilitar la salida del feto y evitar desgarros en el perineo.

⁹ Según se advierte en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 1º y 2º de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

La Recomendación 3/2015 se estructuró a partir de la investigación de 23 expedientes de queja donde se evidenciaron probables situaciones de violencia, discriminación y negligencia en contra de mujeres durante el embarazo, parto y puerperio.¹⁰ En tal sentido, la investigación y la documentación de los casos consideraron primordiales las narraciones que las personas agraviadas y/o peticionarias¹¹ hicieron en sus quejas; en ellas fue reiterativo que el personal de salud había actuado de forma *grosera*,¹² que no había personal médico disponible,¹³ que al solicitar atención médica se les regresó repetidamente a sus domicilios, y que no se les brindó un adecuado acceso a la información,¹⁴ entre otras.¹⁵ Para dar mayor fundamento a la investigación de los casos se recurrió a la revisión y el análisis de información sobre el tema,¹⁶ lo cual permitió llegar a la conclusión de que en conjunto los 23 expedientes de queja debían visibilizar mediante una Recomendación la violencia contra las mujeres que se da en los entornos hospitalarios. Ante

¹⁰ De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española el *puerperio* es el periodo que transcurre desde el parto hasta que la mujer vuelve a su estado ordinario anterior a la gestación.

¹¹ En este artículo, cuando nos referimos a *personas agraviadas* hablamos principalmente de las mujeres que cursaban por el embarazo, el parto o el puerperio. Sin embargo, no siempre son ellas quienes acuden a solicitar la intervención de la CDHDF. En tal sentido, las *personas peticionarias* son sus familiares o acompañantes, quienes son observadores del trato que reciben las mujeres y que también lo reciben al ser partícipes del proceso de atención hospitalaria.

¹² En 90% de los casos se identificaron comentarios irónicos, descalificadores o burlones. Algunas frases referidas por las personas peticionarias o agraviadas durante las entrevistas fueron: “Viene porque tiene tres días que no se mueve su bebé; pues que se espere otro día, si ya se esperó tres por qué no se puede esperar otro día”; “Cuando me quejaba del dolor decían que no era la única”; “Por eso saliste embarazada, por eso, por no ponerte un dispositivo. ¡Mira cuántos años tienes!”; “Ya, señora, ¡ya cálese, señora! Ya no se queje”; “¡No grites!, deja de estar gritando”; “La vamos a amarrar, ya cálese”; “¡Osh!, ya callen a la chillona”; “Váyase a su casa, relájese, porque usted está bien; y que por cualquier cosa, que fuera a otros hospitales: el general o el de la mujer”; “O sea, uno les dice y no les hacen caso. Ellos nada más estaban tomando su café, sentados en la mesa platicando. Entonces no sé, no sabes ni qué hacer y pues se supone que ellos están para atenderte y por más que les dices no te hacen caso”.

¹³ En 70% de los casos las personas peticionarias o agraviadas manifestaron la falta de personal médico durante la atención primaria y que se les negó la atención.

¹⁴ A 80% de las personas peticionarias y/o agraviadas les resultó difícil o imposible preguntar sus dudas y manifestar sus temores, porque les respondían de mala manera o sencillamente no les hacían caso.

¹⁵ Como dilación en las intervenciones, procedimientos médicos y/o diagnósticos; afectaciones a la economía de las familias por gastos que no se tenían contemplados; y sentimientos de culpa, falta de deseo sexual, desconfianza en las instituciones de salud pública, vergüenza, estrés, enojo, etcétera.

¹⁶ Véanse Lynn P. Freedman y Margaret E. Kruk, “Disrespect and abuse of women in childbirth: challenging the global quality and accountability agendas”, en *The Lancet*, vol. 384, núm. 9948, 20 de septiembre de 2014; Laura F. Belli, “La violencia obstétrica: otra forma de violación a los derechos humanos”, en *Revista Redbioética/UNESCO*, año 4, vol. 1, núm. 7, enero-junio de 2013, pp. 25-34; y Simone Grilo Diniz *et al.*, “Abuse and disrespect in childbirth care as a public health issue in Brazil: origins, definitions, impacts on maternal health, and proposals for its prevention”, en *Revista Brasileira de Crescimento e Desenvolvimento Humano*, vol. 25, núm. 3, Sao Paulo, 2015.

ello, el reto se centró en demostrar y documentar la relación entre la violencia institucional¹⁷ y la violencia obstétrica.¹⁸

Es por esto que el presente trabajo tiene como objetivo dar a conocer la forma en que se incorporaron el análisis y la perspectiva de género como elementos del enfoque de derechos humanos que permitieron dotar de contexto y coherencia al instrumento recomendatorio 3/2015,¹⁹ y que guiaron en todo momento su consolidación hasta la construcción de medidas de reparación tendientes a mejorar y promover cambios estructurales en el sistema de salud de la Ciudad de México, específicamente en el combate y la erradicación de la violencia obstétrica.

II. Metodología de investigación e integración de evidencia

Como se planteó anteriormente, el reconocimiento de un patrón estructural de violencia en contra de las mujeres que atraviesan alguna etapa de embarazo, parto o posparto en centros de salud de la Ciudad de México proporcionó el marco general para realizar un análisis desde la perspectiva de derechos humanos. No obstante, antes de identificar patrones las quejas se investigan de forma independiente; para ello se solicitan informes a las autoridades, se realizan entrevistas con las víctimas o a sus familiares, se practican dictámenes médicos y psicosociales, y se revisan minuciosamente los expedientes clínicos.

Una vez organizada la información que genera convicción sobre una violación a derechos humanos, se procede a identificar las posibles conductas similares y la coincidencia de algunos hechos que demuestren cierta recurrencia en el universo de casos analizados por las y los visitadores, que son las y los servidores públicos encargados de integrar la investigación. Ya que se han identificado los patrones que facilitan la construcción de un estudio sobre la recurrencia de las viola-

¹⁷ Según el Grupo de Información en Reproducción Elegida, la violencia obstétrica se puede encuadrar en las figuras de violencia institucional y de género ya existentes en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Esta organización también indica que, a pesar de que no estuviera definida de manera explícita, la normativa supone la obligación del Estado de tomar las medidas necesarias para prevenir, erradicar y sancionar la violencia obstétrica.

¹⁸ La *violencia obstétrica* se define en estas normas como “aquella que ejerce el personal de salud sobre el cuerpo y los procesos reproductivos de las mujeres, expresada en un trato deshumanizado, un abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales”. Observatorio de Equidad de Género en Salud, *Informe monográfico 2007-2012. Violencia de género en Chile*, Santiago, OPS/OMS, 2013, p. 64. La legislación venezolana agrega: “trayendo consigo pérdida de autonomía y capacidad de decidir libremente sobre sus cuerpos y sexualidad, impactando negativamente la calidad de vida de las mujeres”.

¹⁹ Información disponible en Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 3/2015, Falta de atención oportuna y adecuada a mujeres, algunas de ellas adolescentes, que requirieron servicios de salud pública del Distrito Federal, durante el embarazo, parto y puerperio, así como acciones y omisiones que les generaron violencia, sufrimiento innecesarios, y afectaciones a varios derechos, y deficiencias en la atención de niñas y niños recién nacidos, disponible en <<http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/2015/05/recomendacion-32015/>>, página consultada el 14 de junio de 2016.

ciones, se incorpora una revisión de medidas legislativas y de política pública que constituyen el marco de protección a los derechos humanos en el ámbito de la salud y que pueden o no incluir la perspectiva de género, con la finalidad de dotar de herramientas conceptuales el análisis de la evidencia caso por caso y en conjunto.

En este sentido, como parte de la metodología se construyó un estándar que permitió identificar las obligaciones internacionales de protección, defensa y garantía del Estado, las cuales por acción u omisión tuvieron como consecuencia alguna responsabilidad respecto de la violación a los derechos humanos. Dicha metodología también permitió consolidar algunas medidas de reparación integral del daño para las víctimas; así como propuestas concretas, denominadas dentro del cuerpo de la Recomendación como puntos recomendatorios que son dirigidos a las autoridades probables responsables.

Adicionalmente, en la presente investigación, desde que se comenzó con el análisis de la evidencia se abordó el fenómeno de la violencia obstétrica, desarrollando un enfoque basado en derechos humanos a través de la perspectiva de género. Para ello se llevó a cabo una identificación: primero de los titulares de derechos, y luego de los derechos involucrados y de los actores responsables de hacerlos efectivos y de sus obligaciones. Al respecto, se revisó la normatividad local y el marco internacional de los derechos humanos.²⁰

La incorporación del enfoque de derechos en la investigación supone situar en el centro de la protección a las personas; así como una evaluación de las decisiones y acciones gubernamentales, en este caso las políticas públicas que se implementan para atender la salud de las mujeres durante las etapas del embarazo, parto y puerperio. Por otra parte, la perspectiva de género condujo la investigación a una revisión conceptual sobre la violencia obstétrica y la violencia institucional, así como del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia; de esta forma se pudieron vislumbrar las obligaciones del Estado. Es preciso señalar en este punto que la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos ordena al Estado mexicano que incluya el conjunto de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos²¹ al marco jurídico nacional.²²

²⁰ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Orientaciones técnicas sobre la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos a la ejecución de las políticas y los programas destinados a reducir la mortalidad y morbilidad prevenibles asociadas a la maternidad. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, A/HRC/21/22, 2 de julio de 2012.

²¹ La Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con una lista de 208 instrumentos internacionales en los que se reconocen derechos humanos de los que el Estado mexicano es parte. Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte en los que se reconocen derechos humanos”, disponible en <<http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>>, página consultada el 14 de junio de 2016.

²² Sandra Serrano y Daniel Vázquez (coords.), *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, Flasco-México, 2013, p. 61.

III. El contexto de la investigación y el perfil de las víctimas

Durante los años 2009, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015, la CDHDF registró diversas quejas por presuntas violaciones al derecho a la salud de mujeres, cometidas por personal de salud en distintos hospitales de la red de salud pública a cargo de la Secretaría de Salud del Distrito Federal (Sedesa). Del universo de quejas relacionado con la temática, 23 casos narraban hechos en los cuales varias mujeres habían sido víctimas de vulneraciones a sus derechos humanos cuando cursaban con un embarazo y solicitaron servicios de atención médica; todas ellas eran beneficiarias del Seguro Popular.

De esta manera, las personas agraviadas manifestaron que fueron víctimas de malas prácticas y dilación en la atención médica que afectaron en mayor o menor medida la salud integral de las mujeres y la de los productos de los embarazos o que, en su caso, provocaron la muerte de algunos; así como de malos tratos físicos y psicológicos por parte del personal médico que les brindó atención a las mujeres, a quienes les hicieron comentarios violentos como “Querías tener hijos, ¿no? Ahora aguántate, aquí te vamos a tener el otro año”; “Es que mamacita, ¡no grite, no la van a atender!”; “Pues como no quiso cooperar a la hora que rasgamos, en lugar de que se saliera el niño se metió hasta adentro, a tal grado que se asfixió”; “Para que me entienda, váyase preparando porque el niño no va a ser un niño normal; el niño va a estar como *tontito*”; “Ni modo, señora, su hija no cooperó”; “Pues deberías estar agradecida. Es más, pregúntale a tu Dios para qué te quiere, porque muchas en tu lugar no salen; y si salen, salen *taraditas* o en coma”; “Yo no sé para qué se embarazó”; “Tan bien te conoce tu mamá que dijo que como estás loca que te amarremos”; “No es la primera, ya cálmese, que le va a seguir el dolor. De nada te va a servir el estar llorando”; “¡Ya cállese, señora! Ya le hablé a la anestesióloga y va a venir a ponerle la anestesia, pero se tiene que callar ya”, por señalar algunas.

En los casos en que el producto del embarazo falleció, no se les explicó la causa del deceso ni se les preguntó si querían conocer al producto fallecido; y a los familiares de las mujeres embarazadas se les otorgó poca o nula información respecto de su estado de salud,²³ entre otras irregularidades más.

Las mujeres víctimas al momento de los hechos tenían entre 15 y 33 años de edad, siendo ocho de ellas menores de 20 años y ubicándose entre éstas a tres adolescentes. Más de la mitad de ellas

²³ Al respecto, en uno de los casos, la falta de información generó que a los familiares se les indicara en un primer instante que su hija menor de edad (15 años) se encontraba bien de salud, por lo que no se les permitió quedarse con ella; sin embargo, al otro día les informaron que estaba grave y que era necesario su traslado debido a que tenía una hemorragia. Finalmente, la paciente falleció.

se dedicaba al trabajo en el hogar, y la mayoría manifestó contar con estudios de primaria o secundaria y que cursaba su primer embarazo. Todas tuvieron control perinatal en por lo menos tres ocasiones, y de acuerdo con los registros de sus expedientes clínicos presentaban indicios de cursar embarazos normales.

De estas 23 mujeres, algunas tuvieron afectaciones a su integridad personal y a su vida, ya que dos de ellas fallecieron. Una de éstas tenía 15 años de edad y por lo tanto, según los criterios para atender embarazos en adolescentes²⁴ de la propia Sedesa, cursaba un embarazo de alto riesgo. Nueve mujeres perdieron el producto del embarazo en distintos momentos de la gestación; sin embargo, dos terceras partes cursaban embarazos de pretérmino y término, es decir que se encontraban entre las semanas 36 y 40 de la gestación.²⁵ A tres de las 23 mujeres se les realizó la resección parcial o total del útero por complicaciones en la operación cesárea. De las personas recién nacidas con vida, nueve requirieron ser valoradas en el corto y mediano plazos para detectar algún factor de riesgo relacionado con su desarrollo físico y psicoemocional, y deberán ser canalizadas para recibir estimulación temprana y apoyo terapéutico.

En este sentido, la investigación llevada a cabo por el personal de la CDHDF identificó en los casos relacionados con la Recomendación 3/2015 una deficiente o mala práctica médica y tratos crueles, inhumanos o degradantes por el sufrimiento innecesario de las personas usuarias de los servicios de salud pública. Asimismo, cada una de estas mujeres fue víctima durante la atención médica de algún tipo de maltrato físico o psicológico; entre los más representativos se mencionaron indiferencia, burlas o regaños reiterados, y falta de responsabilidad institucional, esta última derivada de la carencia de equipo médico adecuado, escasez de medicamentos básicos e insuficiencia de personal médico especializado.

²⁴ De acuerdo con la Secretaría de Salud, el riesgo de complicaciones maternas y perinatales es sensiblemente mayor que en este grupo de población que en otros. Entre las adolescentes de 15 a 19 años de edad, la razón de muerte materna se incrementó de 32 a 37.3 defunciones por cada 100 mil nacidos vivos, cifra superior a la registrada en las mujeres de 20 a 24 años de edad. Gobierno de la República, *Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes*, México, Gobierno de la República, s. f., disponible en <http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/PDF/ENAPEA_0215.pdf>, página consultada el 14 de junio de 2016.

²⁵ Desde un punto de vista psicológico algunos autores consideran el proceso de gestación como un tiempo crítico, ya que supone un cambio en la dinámica social y familiar. La gestación, parto y crianza de un nuevo miembro de la familia supone una de las transiciones de vida que más modifica las circunstancias de los padres y las madres. A lo largo del embarazo se van construyendo representaciones y fantasías que conforme pasa el tiempo crecen y se fusionan en el producto esperado; por ese motivo, la pérdida del hijo o la hija esperado representa un evento de gran impacto psicoemocional. Para más información véanse María Teresa García-Dié y Concepción Palacín, “Proceso de maternidad: un espacio de intervención psicológica para la prevención”, Comunicación presentada en el XII Congreso Nacional de la Sociedad Española de Psiquiatría y Psicoterapia de Niños y Adolescentes. Nuevos retos y nuevos espacios en psicoterapia, Girona, 15 y 16 de octubre de 1999; y T. Berry Brazelton y Bertrand G. Cramer, *La relación más temprana. Padres, bebés y el drama del apego inicial*, Barcelona, Paidós, 1993.

También se identificó que la mayoría de estas mujeres tenía una o varias condiciones de vulnerabilidad que las hizo susceptible de padecer abusos: ser adolescentes, indígenas, vivir con VIH/sida, y tener un nivel educativo básico, entre otras. Asimismo, algunas de las víctimas fueron coaccionadas para aceptar algún método anticonceptivo, sin contar con información suficiente ni tiempo para consensuarlo con sus familiares, lo cual representa una intromisión del personal de salud en sus derechos a la autonomía reproductiva y a decidir libremente sobre el número de hijos e hijas que desea para de esta manera hacer un efectivo ejercicio de sus derechos reproductivos.

Los diversos actos u omisiones del personal médico adscrito a la Sedesa generaron graves afectaciones a las víctimas. Esto fue debidamente documentado a través de valoraciones psicosociales realizadas por personal especialista, en cuyas conclusiones se determinó que los hechos ocasionaron, en el caso de las mujeres, incertidumbre; impotencia; inseguridad; enojo; culpa; estrés postraumático; sintomatología asociada con ansiedad y depresión; efectos negativos en sus esferas de desenvolvimiento a nivel personal, social, laboral y familiar; afectación en su vida sexual y reproductiva; y afectación en su proyecto de vida, entre otros.

Abordar la problemática de estas mujeres desde una perspectiva de género permitió analizar las violaciones a sus derechos humanos sin perder de vista el contexto en que históricamente han sido violentadas, no sólo por el hecho de ser mujeres sino también por la interrelación de múltiples formas de discriminación como son ser mujer trabajadora, mujer migrante, mujer madre, mujer adolescente, mujer pobre, mujer con ciertas condiciones de salud (vivir con VIH/sida), etc. De esta forma se asumió en todo momento que las causas específicas de la violencia y los factores que incrementan el riesgo de que se produzca están arraigados en el contexto general de la discriminación sistémica por motivos de género contra la mujer; además de otras formas de subordinación,²⁶ específicamente en ambientes hospitalarios.

Por lo anterior, el desarrollo de la Recomendación 3/2015 se enfocó en visibilizar la violencia contra las mujeres en su condición de mujeres embarazadas, y muestra que en la violencia de género confluyen la violencia institucional y la violencia obstétrica, lo que genera paralela y permanentemente la vulneración de diferentes derechos humanos de las mujeres como a la vida, a la salud, a la integridad física, los sexuales y reproductivos y a una vida libre de violencia, por la acción u omisión de las y los servidores públicos.

Dicha circunstancia mantiene la cultura de la desigualdad y discriminación en contra de las mujeres e impide que desplieguen todas sus capacidades para ejercer plenamente sus derechos. Esta

²⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del Secretario General*, A/61/122/Add.1, 6 de julio de 2006.

vulnerabilidad frente a la violencia se entiende como una condición creada por la falta o negación de derechos; sin dejar a un lado la carga emocional producida por el género y el otorgamiento de roles en nuestra sociedad que afectan de manera principal y en mayor grado a las mujeres.

IV. Desarrollo de los estándares en materia de derechos humanos para vislumbrar violaciones a derechos humanos en casos de violencia obstétrica

Las siguientes definiciones y criterios se construyeron mediante la revisión de instrumentos normativos nacionales e internacionales, jurisprudencia, principios generales y doctrina en la materia; así como del análisis de información teórica sobre el tema.

a) Violencia obstétrica

La violencia obstétrica es una forma específica de violación a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, a la igualdad y no discriminación, a la vida, a la integridad personal, a la salud, a la información, a la intimidad y vida privada, y a la autonomía reproductiva, “los cuales son parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos universales”.²⁷ Este tipo de violencia se genera en el ámbito de la atención durante el embarazo, parto y puerperio en los servicios de salud públicos y privados.²⁸

En la atención institucional del parto, la violencia obstétrica se materializa en conductas como regaños, burlas, ironías, insultos, amenazas, humillaciones, manipulación de la información, negación del tratamiento, falta de asistencia oportuna, aplazamiento de la atención médica urgente, e indiferencia frente a solicitudes o reclamos. También se muestra al no consultar o informar a las mujeres sobre las decisiones que se toman durante el curso del trabajo de parto o al tratarlas sin ningún respeto a su dignidad humana.

Asimismo, se da con el uso del dolor durante el trabajo de parto como castigo o coacción con el fin de obtener su “consentimiento” para realizar diversos procedimientos clínicos. Hay formas mediante las cuales es posible constatar que se ha causado daño a la salud de la afectada, o que se ha incurrido en una violación aún más grave a sus derechos que puede derivar en la muerte de la

²⁷ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará, adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, Belém do Pará, 9 de junio de 1994.

²⁸ Grupo de Información en Reproducción Elegida, “3. Violencia obstétrica”, en *Niñas y mujeres sin justicia. Derechos reproductivos en México*, México, GIRE, febrero de 2015, pp. 117-153.

mujer embarazada, de las y los niños nacidos o del producto de la gestación. Tales actos constituyen tratos crueles e inhumanos o tortura.²⁹

Existen diversas modalidades de violencia obstétrica: *a)* la física, que puede configurarse cuando se le realizan a la mujer prácticas invasivas y se le suministra medicación que no estén justificados por el estado de salud de la mujer, o cuando no se respetan los tiempos ni las posibilidades del parto biológico; *b)* la psicológica, que incluye el trato deshumanizado y grosero, la discriminación y la humillación cuando la mujer va a pedir asesoría, requiere atención o en el transcurso de una práctica obstétrica; y la omisión de información sobre la evolución de su parto,³⁰ y *c)* la emocional, que se visibiliza en las secuelas que presentan las mujeres que han sido violentadas, y que repercuten en ocasiones en las relaciones interpersonales con su hijo o hija, pareja y otros familiares.

La violencia obstétrica, al igual que otras formas de violencia contra las mujeres, permanece invisibilizada y continúa siendo naturalizada entre el personal médico –médicos, enfermeros y enfermeras, y personal administrativo–; así como por la sociedad en su conjunto y sobre todo por las autoridades estatales y las víctimas. Una de las causas del silencio de las mujeres respecto de la violencia obstétrica obedece a que muchos de los comportamientos son interpretados como normales, especialmente si acuden a servicios gratuitos y consideran que someterse a malos tratos es inherente a la atención en materia de salud que brinda el personal de las instituciones públicas.³¹

En la Ciudad de México, si bien no hay hasta el momento una definición sobre *violencia obstétrica*, podemos señalar la que se halla en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal (LAMVLVDF), la cual establece un tipo de violencia contra los derechos reproductivos que se refiere a “toda acción u omisión que limite o vulnere el derecho de las mujeres [...] en relación [...] a servicios de atención prenatal, así como a servicios obstétricos de emergencia”.³²

²⁹ Luis Alberto Villanueva-Egan, “El maltrato en las salas de parto: reflexiones de un gineco-obstetra”, en *Revista Conamed*, vol. 15, núm. 3, julio-septiembre de 2010, p. 148.

³⁰ Graciela Medina, *op. cit.*

³¹ Paula Quevedo, *Violencia obstétrica: una manifestación oculta de la desigualdad de género*, Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo, 2012, disponible en <http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/4785/tesisquevedo.pdf>, página consultada el 7 de marzo de 2015.

³² Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de enero de 2008; última reforma publicada el 26 de noviembre de 2015, disponible en <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-fde12a5698a6daa612f4515f386b1beb.pdf>>, página consultada el 14 de junio de 2016.

b) *Violencia institucional*

Por su parte, la violencia institucional es un tipo de violencia perpetrada o tolerada por el Estado, como resultado de la baja prioridad otorgada específicamente respecto a la violencia de género.³³

La LAMVLVDF establece que la violencia institucional se refiere a

los actos u omisiones de las personas con calidad de servidor público que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia.³⁴

Dicha normatividad esclarece que el Estado es el garante de los derechos de las mujeres a vivir una vida libre de violencia. Por su parte, la Recomendación General núm. 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW, por sus siglas en inglés) plantea que se deberán adoptar las medidas “apropiadas y eficaces para combatir los actos públicos o privados de violencia por razones de sexo”.³⁵

En el mismo sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas* resaltó que el sistema interamericano

avanza hacia un concepto de igualdad material o estructural que parte del reconocimiento de que ciertos sectores de la población requieren la adopción de medidas especiales de equiparación [...] [lo cual] implica la necesidad de trato diferenciado cuando, debido a las circunstancias que afectan a un grupo desventajado, la igualdad de trato suponga coartar o empeorar el acceso a un servicio, bien o el ejercicio de un derecho.³⁶

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura las acciones mínimas e indispensables para otorgar la atención a las mujeres durante el embarazo, parto y puerperio son:

³³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *¡Ni una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe*, Cepal, octubre de 2007, p. 59.

³⁴ Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, artículo 7º, fracción v.

³⁵ Comité CEDAW, Recomendación General núm. 19. La violencia contra la mujer, 11º periodo de sesiones, 1992, párr. 24, inciso a.

³⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser. L/V/II.Doc. 68, CIDH/OEA, 20 de enero de 2007, párr. 99.

- Ser informadas sobre las intervenciones médicas que pudieran tener durante el proceso de atención a su embarazo para que puedan decidir libremente cuando existan diferentes alternativas.
- Ser tratadas con respeto, de modo individual y personalizado para garantizar la intimidad durante el proceso en que se les asista y considerando sus pautas culturales.
- Ser partícipes como protagonistas del proceso de nacimiento de su hijo o hija.
- Ser respetadas en sus tiempos biológicos y psicológicos, evitando prácticas invasivas y el suministro de medicación que no estén justificados por el estado de salud de la mujer embarazada, del producto o de la o el recién nacido.
- Ser informadas sobre la evaluación de su parto, el estado de su hijo o hija, así como de las actuaciones del personal médico sobre su cuerpo.
- No ser sometidas a procedimientos o intervenciones con propósito de investigación, salvo su consentimiento informado.
- Estar acompañadas por una persona de confianza y elección, por lo menos en el postparto.
- Tener a su lado a su hijo o hija durante la permanencia en la institución de salud pública, la cual deberá garantizar la seguridad de la o el recién nacido.³⁷

c) Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia

Entre los derechos vulnerados a las personas agraviadas que motivaron la Recomendación 3/2015 se encontró el derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, que implica vivir en contextos familiares, escolares, vecinales y estatales de paz y que incluye, entre otros:

- a) El derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación.
- b) El derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basados en conceptos de inferioridad o subordinación.

En relación con este derecho, el Estado debe cumplir obligaciones de carácter positivo o negativo, como son:

- a) Abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra las mujeres y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación.

³⁷ Laura F. Belli, *op. cit.*

- b) Actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres.
- c) Establecer procedimientos legales, justos y eficaces para la mujer que haya sido víctima de violencia que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio efectivo y el acceso real a tales procedimientos.
- d) Establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer víctima de violencia tenga acceso efectivo al resarcimiento, la reparación del daño y otros medios de compensación justos y eficaces.

De lo anterior se desprende que es fundamental visibilizar y comprender que uno de los principales objetivos del derecho a una vida libre de violencia de las mujeres embarazadas es que vivan tal experiencia o circunstancia como un evento natural en condiciones de dignidad humana, donde sean sujetos y protagonistas de su propio parto, y reconozcan su derecho y el de sus parejas a tomar decisiones sobre el nacimiento de sus hijos e hijas.

El derecho a una vida libre de violencia para estos casos en concreto visibiliza que las titulares son mujeres embarazadas que buscan la prestación de los servicios médicos –en este caso públicos– mediante los cuales pretenden ejercer su derecho a la salud, motivo por el cual deben ser atendidas por personal hospitalario que garantice y respete su dignidad e intimidad, y que tome en cuenta sus necesidades, perspectivas, opiniones y valoraciones emocionales y, según sea el caso o las circunstancias, las de sus familiares.

En la Ciudad de México la ley específica en la materia es la LAMVLVDF ya referida, la cual establece los principios y criterios que desde la perspectiva de género deben orientar las políticas públicas para reconocer, promover, proteger y garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia; así como realizar la coordinación interinstitucional con el fin de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

Sin embargo, a pesar de la regulación jurídica que busca prevenir o sancionar la violencia contra las mujeres en general y en alguna etapa del embarazo, parto o puerperio en particular, la vulneración del derecho a vivir una vida libre de violencia se presenta a través de la insensibilidad cultural, el trato irrespetuoso del personal hospitalario, y en las actitudes de indiferencia, el maltrato, el desprecio y la discriminación por parte de las y los médicos, personal de enfermería o personal administrativo del sector salud que lesionan a las mujeres adultas y adolescentes; lo anterior son formas de violencia obstétrica e institucional contra la mujer.

d) Derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio en conexidad con los derechos a la vida e integridad personal

El derecho a la salud es el estado de completo bienestar físico, mental y social, en el contexto de la ausencia de afecciones o enfermedades en el cuerpo humano;³⁸ es decir que el derecho a la salud no se limita al derecho a estar sano sino que también impone la obligación a cargo de los Estados de generar condiciones en las que todas y todos puedan vivir lo más saludablemente posible.³⁹

En el ámbito de la normatividad internacional encontramos amplio reconocimiento del derecho a la salud en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 12), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)⁴⁰ (artículo 26), y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador (artículo 10).⁴¹ En estas disposiciones se define el derecho a la salud, así como las obligaciones de los Estados para garantizarlo. El derecho a la salud ha sido explorado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General núm. 14, en la que delineó sus elementos constitutivos: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.⁴²

Ahora bien, respecto a la salud materna la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) establece que es obligación de los Estados adoptar medidas para asegurar los servicios apropiados de salud a la mujer en relación con el embarazo, el parto y el puerperio, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario.⁴³

³⁸ Constitución de la Organización Mundial de la Salud, aprobada por la Conferencia Sanitaria Internacional, Nueva York, 22 de julio de 1946, Preámbulo.

³⁹ Véase Organización Mundial de la Salud, Nota descriptiva núm. 323, Salud y derechos humanos, diciembre de 2015, disponible en <<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs323/es/index.html>>, página consultada el 14 de junio de 2016.

⁴⁰ Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada y suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969, artículo 26. La consecución progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales también se encuentra reconocida en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁴¹ Véase Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), adoptado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en su XVIII período de sesiones, San Salvador, 17 de noviembre de 1988, artículo 10.

⁴² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/2000/4, aprobada en el 22º período de sesiones, Ginebra, 11 de mayo de 2000, párr. 12.

⁴³ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/180 del 18 de diciembre de 1979; publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1981, artículo 12.

Por lo que respecta al ordenamiento jurídico interno, el derecho a la salud está reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 4º, párrafo tercero) y en la Ley de Salud del Distrito Federal, donde encontramos provisiones específicas de atención al derecho a la salud de la mujer durante el embarazo, el parto y el puerperio (artículos 2º, 5º, 17 y 49).⁴⁴

Aún más específicas son las normas oficiales mexicanas NOM-007-SSA2-1993, sobre la atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio y del recién nacido;⁴⁵ y NOM-168-SSA-1-1998, sobre el expediente clínico.⁴⁶ Uno de los instrumentos estandariza los criterios y procedimientos para la prestación del servicio de salud a la mujer durante el embarazo, parto y puerperio y a la persona recién nacida; el otro obliga al personal de salud a proporcionar a las personas un trato digno y respetuoso, y a otorgar información suficiente, clara, oportuna y veraz. Lo anterior implica la obligación del personal médico de brindar información completa sobre el diagnóstico, pronóstico y tratamiento para el paciente en forma oportuna, clara y comprensible, con la finalidad de que éste tenga conocimiento de su condición de salud.

Además, para hacer frente a las situaciones derivadas de la atención a la salud de la mujer, el apartado 20.3 del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal,⁴⁷ “Maternidad sin riesgos y reducción de la morbimortalidad materna”, señala como estrategia “garantizar la salud de las mujeres y la maternidad sin riesgos a través de servicios de calidad y calidez que contemplen la asistencia durante el embarazo, incluyendo la atención obstétrica de emergencia, el parto y el puerperio, otorgándolos de manera gratuita cuando sea necesario”.

La mortalidad y morbilidad prevenibles asociadas con la maternidad amenazan gravemente el derecho a la salud de las mujeres, así como el de sus hijas o hijos. Durante el embarazo, el parto y el periodo prenatal y posnatal pueden surgir situaciones de riesgo que repercutan a corto y largo plazos en la salud y el bienestar de la madre y la o el hijo.⁴⁸ Por tal motivo, los Estados deben

⁴⁴ Ley de Salud del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de septiembre de 2009; última reforma publicada el 19 de enero de 2016, artículos 5º, 17 y 49.

⁴⁵ Norma Oficial Mexicana NOM-007-SSA-1993, Atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio y del recién nacido. Criterios y procedimientos para la prestación del servicio, disponible en <<http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/007ssa23.html>>, página consultada el 20 de mayo de 2015.

⁴⁶ Norma Oficial Mexicana NOM-168-SSA1-1998, Del expediente clínico, disponible en <<http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/168ssa18.html>>, página consultada el 20 de mayo de 2015.

⁴⁷ Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, 2009, pp. 575-578, disponible en <<http://www.derechoshumanosdf.org.mx/docs/programa.pdf>>, página consultada el 14 de junio de 2016.

⁴⁸ Comité de los Derechos del Niño, Observación General núm. 15 sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24), CRC/C/GC/15, aprobada en el 62º periodo de sesiones, 17 de abril de 2013, párr. 53.

adoptar todas las medidas posibles para mejorar la atención perinatal,⁴⁹ lo cual también incluye el derecho a la información.

La información le permite a la mujer tomar decisiones que pueden ser relevantes en la evolución de su embarazo para aceptar o no un tratamiento o intervención quirúrgica, con todas las prerrogativas que esto implica, ya que puede cambiar el rumbo de su vida.⁵⁰ Por esa razón se afirma que el consentimiento informado es un derecho que a su vez está integrado por el derecho a tomar autónoma y libremente una decisión (consentimiento), y el derecho a contar con los elementos necesarios para poder tomarla.⁵¹

Este derecho de las y los pacientes se encuentra contemplado en el ordenamiento jurídico mexicano. En primer lugar, la Ley General de Salud establece que los beneficiarios del Sistema de Protección Social en Salud tendrán el derecho a otorgar o no su consentimiento válidamente informado y a rechazar tratamientos o procedimientos;⁵² y que los médicos especialistas en las instituciones de segundo y tercer nivel tendrán la obligación de proporcionar toda la información que el paciente requiera, así como la que el médico considere necesaria para que la o el enfermo pueda tomar decisiones libres e informadas sobre su atención, tratamiento y cuidados.⁵³

Por otro lado, es importante señalar que la violación al derecho a la salud guarda estrecha relación con la vulneración al derecho a la integridad personal, pues tal como lo ha señalado el relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, “ciertas formas de abusos presentes en entornos de atención de la salud que pueden trascender el mero maltrato y equivaler a tortura o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”,⁵⁴ es decir a violaciones al derecho a la integridad personal.

Dentro de las diferentes formas de abusos en entornos de atención de la salud se encuentran los cuidados médicos que causan graves sufrimientos sin ningún motivo aparente, pues pueden considerarse crueles, inhumanos o degradantes; y si hay participación estatal y una intención es-

⁴⁹ Comité de los Derechos del Niño, Observación General núm. 7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia, CRC/C/GC/7/Rev.1, aprobada en el 40º periodo de sesiones, Ginebra, 20 de septiembre de 2006, párr. 10.

⁵⁰ Francisco P. Navarro-Reynoso *et al.*, “Derechos humanos y consentimiento informado”, en *Cirugía y cirujanos*, vol. 72, núm. 3, Academia Mexicana de Cirugía, mayo-junio de 2004, p. 242.

⁵¹ Véase Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *doc. cit.*

⁵² Ley General de Salud, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1984; última reforma publicada el 1 de junio de 2016, artículo 77 *bis* 37, fracción ix.

⁵³ *Ibidem*, artículo 166 *bis* 15, fracción i.

⁵⁴ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, A/HRC/22/53, 1 de febrero de 2013, Resumen.

pecífica, incluso constituyen actos de tortura;⁵⁵ así como los malos tratos infligidos a mujeres que solicitan servicios de salud reproductiva, pues pueden causar enormes y duraderos sufrimientos físicos y emocionales provocados por motivos de género.⁵⁶

Respecto del trato irrespetuoso hacia la mujer durante el embarazo y el parto, la Organización Mundial de la Salud (OMS) realiza la siguiente declaración: “Todas las mujeres tienen derecho a recibir el más alto nivel de cuidados en salud, que incluye el derecho a una atención digna y respetuosa durante el embarazo y el parto, y el derecho a no sufrir violencia ni discriminación”.⁵⁷ Lo anterior en razón de que el trato irrespetuoso del personal médico a las usuarias puede llegar a ser humillante e influir de manera negativa en la decisión de las mujeres de acudir a los servicios médicos.⁵⁸

Una inadecuada atención médica puede vulnerar el derecho a la integridad personal, pues el acceso a los servicios adecuados de salud es una de las medidas principales para garantizar este derecho,⁵⁹ el cual es entendido como el derecho de toda persona a que se respete su integridad física, psíquica, sexual y moral, y por lo mismo implica un deber del Estado de no someter a nadie a malos tratos, tortura, penas o cualquier trato cruel, inhumano o degradante ni permitir que terceros cometan dichos actos. Dicha prohibición constituye un derecho humano inderogable e imprescriptible que forma parte del *ius cogens* o norma imperativa del derecho internacional,⁶⁰ condición que coloca a la prohibición de los malos tratos y la tortura en la más alta jerarquía del orden jurídico internacional.

Ese derecho se encuentra reconocido en diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos como en el artículo 5º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH),⁶¹

⁵⁵ *Ibidem*, párr. 39.

⁵⁶ *Ibidem*, párr. 46.

⁵⁷ Organización Mundial de la Salud, *Prevención y erradicación de la falta de respeto y el maltrato durante la atención del parto en centros de salud*, Ginebra, OMS, 2014, disponible en <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/134590/1/WHO_RHR_14.23_spa.pdf>, página consultada el 14 de junio de 2016.

⁵⁸ En ocasiones dicho trato se puede considerar como una de las peores consecuencias del modelo hegemónico, que niega a la paciente conocimiento alguno sobre su cuerpo, y más cuando se trata de mujeres. Véase Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *doc. cit.*

⁵⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a servicios de salud materna desde una perspectiva de derechos humanos*, OEA/Ser. L/V/II. Doc. 69, Washington, D. C., CIDH/OEA, 7 de junio de 2010, párr. 39.

⁶⁰ Esto quiere decir que es una norma aceptada por toda la comunidad internacional en su conjunto, que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.

⁶¹ Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, artículo 5º: “Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”.

el artículo 7º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP),⁶² y el artículo 16.1 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.⁶³

En lo relativo a la Recomendación 3/2015, la CDHDF tomó como marco de referencia la definición de tortura incluida en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, al construir “un estándar de protección más elevado para la víctima y que la elección de este estándar es consistente con la obligación de aplicar la norma más favorable a la víctima establecida en el artículo 1.2 de la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura”.⁶⁴

Cabe señalar que los sufrimientos innecesarios que se llegan a causar por los cuidados médicos no en todos los casos constituyen una violación al derecho a la integridad, ya que denegar el tratamiento del dolor —el cual es un acto de omisión y no de comisión— se debe principalmente a la negligencia en los servicios de salud y a malas políticas públicas, y no a la intención de infligir un sufrimiento.

En cuanto las afectaciones al derecho a la salud materna algunas veces inciden en vulneraciones al derecho a la vida, reconocido en instrumentos como el PIDCP (artículo 6.1),⁶⁵ la CADH (artículo 4º),⁶⁶ la DUDH (artículo 3º)⁶⁷ y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo 1º).⁶⁸

⁶² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (xxi) del 16 de diciembre de 1966, artículo 7º: “Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos”.

⁶³ Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 39/46 del 10 de diciembre de 1984, artículo 16.1: “Todo Estado Parte se comprometerá a prohibir en cualquier territorio bajo su jurisdicción otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que no lleguen a ser tortura tal como se define en el artículo 1, cuando esos actos sean cometidos por un funcionario público u otra persona que actúe en el ejercicio de funciones oficiales, o por instigación o con el consentimiento o la aquiescencia de tal funcionario o persona. Se aplicarán, en particular, las obligaciones enunciadas en los artículos 10, 11, 12 y 13, sustituyendo las referencias a la tortura por referencias a otras formas de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.

⁶⁴ Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Conclusiones Preliminares Visita a México del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez abril 21-mayo 2 2014”, disponible en <<http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14564&LangID=S>>, página consultada el 14 de junio de 2016.

⁶⁵ El artículo 6.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos estipula que “el derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente”.

⁶⁶ El artículo 4º de la Convención Americana sobre Derechos Humana establece que “toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente”.

⁶⁷ El artículo 3º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala que “todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.

⁶⁸ Ella establece en su artículo 1º que “todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”. Véase Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948.

Con relación a los servicios de salud y la responsabilidad del Estado de garantizarlos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que los derechos a la vida y a la integridad personal se hallan directa e inmediatamente vinculados con la atención de la salud humana.⁶⁹ En tal contexto, los Estados son responsables de regular y fiscalizar la prestación de los servicios de salud (en la esfera pública y privada) para lograr una efectiva protección a los derechos a la vida y a la integridad personal. Para todo ello se requiere de la formación de un orden normativo que respete y garantice efectivamente el ejercicio de los derechos, y la supervisión eficaz y constante de la prestación de los servicios de los cuales dependen la vida y la integridad de las personas.⁷⁰

En el caso particular de la mortalidad materna, además de constituir en ocasiones una violación al derecho a la vida, de acuerdo con la OMS es un indicador de la disparidad y desigualdad entre los hombres y las mujeres, y su extensión es un signo de la ubicación de la mujer en la sociedad y su acceso a servicios sociales, de salud y nutrición, y a oportunidades económicas.⁷¹

En tal sentido, la OMS ha considerado que para reducir la mortalidad materna “todas las mujeres necesitan acceso a la atención prenatal durante la gestación, a la atención especializada durante el parto, y a la atención y apoyo durante el puerperio”. Además, destaca que es particularmente importante “que todos los partos sean atendidos por profesionales sanitarios especializados, puesto que la conducta clínica apropiada y el tratamiento a tiempo pueden suponer la diferencia entre la vida y la muerte”.⁷²

v. Análisis y conclusiones

Desde su creación, la CDHDF ha emitido seis recomendaciones relacionadas con temas de acceso al derecho a la salud de las mujeres y los servicios que reciben por parte del Estado.⁷³ En ellas se documentan 35 casos relativos a la mortalidad y morbilidad materna en los cuales las mujeres, niñas y niños recién nacidos o ambos perdieron la vida o tuvieron secuelas.

⁶⁹ Corte IDH, *Caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador (Fondo Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 22 de noviembre de 2007, serie C, núm. 171, párr. 117.

⁷⁰ *Ibidem*, párr. 121.

⁷¹ Organización Mundial de la Salud, *Reduction of maternal mortality: a joint WHO/UNFPA/Unicef/World Bank Statement*, Ginebra, OMS, 1999.

⁷² Véase Organización Mundial de la Salud, Nota descriptiva núm. 348, Mortalidad materna, noviembre de 2015, disponible en <<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs348/es/>>, página consultada el 14 de junio de 2016.

⁷³ Para conocer más sobre las recomendaciones 2/2009, 10/2006, 13/12006, 2/2009, 7/2011, 15/2012 y 3/2015, véase <<http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx>>.

Consideramos que lo anterior muestra que en el sistema de salud de la Ciudad de México persisten problemas que generan violaciones graves a los derechos humanos. Asimismo, expone una gran preocupación a nivel local frente a las tasas de defunciones y complicaciones –muchas veces irreversibles– provocadas por omisiones en la atención o el cuidado hospitalario, las cuales podrían ser evitables y que ponen en riesgo la salud y la integridad personal de las mujeres durante el embarazo, el parto y el periodo posterior al parto, al igual que la salud de niños y niñas.

El escenario repetido de violaciones nos hace pensar que, a pesar de los compromisos que nuestro país en general, y el Gobierno de la Ciudad de México en particular, han asumido para alcanzar sistemas de alto rendimiento que puedan garantizar el acceso equitativo a los servicios de salud con calidad y calidez a las mujeres embarazadas, con el fin de ampliar la cobertura, fortalecer las redes de protección social y atender los lineamientos esgrimidos en los ordenamientos relativos al tema, el componente crítico del sistema en el ámbito material continúa siendo la falta de recursos humanos y la carencia de insumos e infraestructura; mientras que en el inmaterial prevalece una cultura del abuso fuertemente internalizada en el personal de salud.

Aunado a la falta de atención oportuna, se adicionan deficiencias en el diagnóstico, principalmente la omisión de atender u observar las particularidades que las mujeres pueden estar manifestando como entidades individuales y que recurrentemente desatienden o ignoran las y los médicos, enfermeros y trabajadores sociales en los entornos de atención a la salud. Lo anterior reproduce y normaliza una serie de prácticas abusivas que a menudo son recibidas por las personas agraviadas como parte inherente de la atención hospitalaria; por ejemplo, aguantarse el dolor o evitar cualquier manifestación de éste, escuchar comentarios agresivos u ofensivos relacionados con la necesidad de la atención, recibir poca o nula información, y la colocación de métodos anticonceptivos sin mediar consentimiento son sólo algunos de los costos que asumen las mujeres y sus familiares durante esta etapa.

La repetición de ese tipo de prácticas es preocupante debido a que los hospitales del sistema de salud de la Ciudad de México son hospitales-escuela, por lo que la reproducción de los malos tratos se convierte en parte del aprendizaje que posteriormente se seguirá llevando a cabo.

Como ya se analizó, es relevante enfatizar que desde el punto de vista del derecho internacional de los derechos humanos la salud materna abarca la protección de toda una gama de derechos relacionados con la autonomía y dignidad de las mujeres; así como con la toma de decisiones libres e informadas en relación con el parto, embarazo y puerperio,⁷⁴ e incluso respecto a las de-

⁷⁴ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, “La salud materna en el derecho internacional”, en *Informe anual 2013. Salud materna y violencia obstétrica. La situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal*, vol. II, México, CDHDF, 2014, p. 7.

cisiones relacionadas con la autonomía reproductiva, la planificación familiar y la prevención de embarazos futuros.

Ante tales escenarios, los organismos de protección a los derechos humanos deberán incidir en la construcción y establecimiento de una perspectiva de cumplimiento efectivo de los derechos humanos en donde será indispensable observar y visibilizar que el trato personal que una paciente reciba del personal de salud de cualquier institución deberá caracterizarse por brindar empatía, apoyo, seguridad, confianza y una comunicación gentil, respetuosa y efectiva que permita tomar decisiones informadas.

Es relevante reconocer que los problemas de atención materna trascienden el ámbito puramente médico, ya que están relacionados con la injusticia social, la discriminación y la situación de desventaja histórica de las mujeres, la pobreza y la ausencia del reconocimiento y disfrute de los derechos humanos.

Asimismo, la mayoría de las prácticas de rutina llevadas a cabo durante el embarazo, el parto y el puerperio por parte del personal del sistema de salud de esta ciudad evidencian la discriminación material y estructural de la que son víctimas las mujeres; así como la preeminencia de un sistema social machista hegemónico que somete, restringe y anula los derechos de las mujeres, afectación que en muchas ocasiones –como ya se ha mencionado previamente– repercute en la vida de las niñas y los niños recién nacidos. Detrás de esas conductas existe una serie de paradigmas, estereotipos y violencia de género que ha gobernado la actividad social, que despersonaliza a la mujer como titular de derechos y que la coloca en una situación de vulnerabilidad.

Por lo tanto, es indispensable entender que este problema es generado por una cuestión más compleja y violenta que deviene de una discriminación histórica y permanente hacia las mujeres; sólo así se le podrá visualizar cabalmente y se generarán vías efectivas para su erradicación.

La discriminación hacia las mujeres es tan cierta y constante que en el propio derecho internacional de los derechos humanos se han propuesto diversos instrumentos normativos que buscan erradicarla,⁷⁵ siendo un derecho transversal y norma de *ius cogens* observar, atender y erradicar la discriminación. Por lo tanto, debe ser un objetivo por parte del Estado mexicano, ya que en la medida en que pueda contrarrestar y reeducar a su población la incidencia de actos violentos en contra de las mujeres podrá ir disminuyendo.

⁷⁵ En el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas se tiene a la DUDH, la CEDAW y el Comité CEDAW; mientras que en el ámbito del derecho interamericano se cuenta con la CADH y la Convención de Belém do Pará.

Todas y todos tenemos derecho a no ser discriminados y acceder al ejercicio pleno de nuestros derechos humanos; sin embargo, las mujeres a quienes hemos hecho referencia en el presente trabajo son el ejemplo claro y tangible de la deficiencia del Estado mexicano en el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales de garantizar, defender, proteger y promover sus derechos.

En lo anterior radica la relevancia de la actividad de los organismos públicos autónomos defensores de derechos humanos, quienes desde su margen de actuación pueden incidir, como en su momento lo ha hecho la CDHDF.

Por su parte, la violencia obstétrica sólo se puede entender y explicar a través del análisis de la complejidad que subyace en la violencia institucional y en la violencia de género. Criminalizar actos que constituyen violencia obstétrica diluye la responsabilidad estatal de propiciar cambios estructurales y culturales que permitan incidir de manera positiva en la atención médica; los servicios que se brindan a las mujeres; y la capacitación, sensibilización y profesionalización del personal de salud para atender el embarazo, el parto y el puerperio con perspectiva de género y derechos humanos, de tal manera que se ponga fin a la naturalización de prácticas recurrentes violatorias de derechos humanos ejercidas por el personal de salud hacia las usuarias de los servicios de salud pública.

Anexo

Cuadro 1. Narraciones de hechos

Caso	Hechos
<p>Caso A.</p> <p>Mujer de 23 años de edad.</p>	<p>El 20 de febrero de 2009 la persona agraviada acudió al Hospital General Dr. Enrique Cabrera, ya que cursaba por su primer embarazo y estaba próxima a dar a luz, pero no fue atendida. Regresó al día siguiente y después de esperar varias horas fue recibida esperando que tuviera mayor dilatación; 18 horas después de su ingreso se le practicó una cesárea (22 de febrero de 2009) y nació sana su hija. Desde que salió del quirófano presentó variaciones en la presión arterial, así como otras complicaciones. No obstante, el personal de salud no le proporcionó el adecuado seguimiento a la condición que presentaba, lo que causó que se le realizara una segunda cirugía para extirparle la matriz, extinguiendo con ello su capacidad reproductiva.</p>
<p>Caso B.</p> <p>Mujer de 23 años de edad.</p>	<p>En 2009 la persona agraviada cursaba una segunda gestación, motivo por el cual asistía a revisiones en el Centro de Salud de Zapotitlán, Tláhuac, en donde llevaban el control de su embarazo y el médico que la atendía anotó en su expediente clínico que cursaba con un embarazo normal. El 14 de mayo de ese año se presentó en dicho centro de salud refiriendo que tenía secreción vaginal. Personal médico confirmó ese hecho y le prescribió medicamento; asimismo, se le informó que tenía una edad gestacional de 27.5 semanas. Al día siguiente acudió de nuevo al centro de salud, ya que continuaba presentando salida de líquido transvaginal. En esa ocasión el médico que la atendió determinó que cursaba un embarazo de 32 semanas y le otorgó un pase para el Hospital Materno Infantil de Tláhuac, a donde acudió y se le practicó una cesárea de urgencia. El producto nació sin vida, lo cual le fue informado a la paciente de manera abrupta; ella solicitó ver a su hijo pero se lo negaron, y le comunicaron que ella era la responsable de la muerte del producto de la gestación, ya que no se había cuidado durante el embarazo. No le informaron la causa de fallecimiento de su hijo, pero le solicitaron que donara el cuerpo para estudiarlo.</p>

Caso	Hechos
<p>Caso C. Mujer de 22 años de edad.</p>	<p>La persona agraviada ingresó al área de urgencias del Hospital Materno Infantil de Cuauhtémoc a las 13:40 horas del 18 de julio de 2009 con sangrado vaginal moderado. Durante la revisión, dos médicos residentes no se ponían de acuerdo con el diagnóstico y le realizaron tres tactos para concluir que la salida del líquido era sangre diluida. Posteriormente, fue revisada por otro médico residente, quien le realizó otro tacto y llenó unos papeles donde informaba que se trataba de un aborto inevitable de 21 semanas de gestación. Ese día y al día siguiente se le suministró medicamento para inducir el aborto en varias dosis. A las 22:30 horas del 19 de julio un médico le comunicó que se habían equivocado en el diagnóstico, que el corazón del producto latía y había movimientos fetales, por lo que habían cancelado el trabajo de inducción, prescribiéndole otro medicamento para inhibirlo. Fue dada de alta del Hospital Materno Infantil de Cuauhtémoc el 23 de julio de 2009. El 30 de julio de ese año ingresó con dolor obstétrico al Hospital de Gineco-Obstetricia del Instituto Mexicano del Seguro Social, donde le indicaron tratamiento para inhibir el alumbramiento; no obstante, el trabajo de parto evolucionó y se obtuvo el producto sin vida a las 2:03 horas.</p>
<p>Caso D. Mujer sin registro de edad.</p>	<p>El 31 de julio de 2011 a las 10:00 horas la persona agraviada, primigesta, acudió al Hospital Materno Infantil de Cuauhtémoc porque tenía contracciones. Fue atendida por un médico general, quien le realizó un tacto y le dijo que le faltaban tres semanas para llegar a término. A las 20:00 horas de ese día regresó al hospital, ya que continuaba con dolor abdominal; y le informaron que presentaba 10 centímetros de dilatación. Dos horas más tarde fue ingresada a quirófano para la realización de una cesárea. A las 0:05 horas del 1 de agosto nació su hija con asfixia severa; 18 horas después del nacimiento la niña fue referida para su atención al Hospital Pediátrico de Iztacalco porque en el hospital donde alumbró no contaban con los servicios de laboratorio ni de gabinete necesarios para el diagnóstico, control y seguimiento de la recién nacida.</p>
<p>Caso E. Mujer de 33 años de edad.</p>	<p>La persona agraviada, originaria de una comunidad indígena de Guerrero, cursaba su segunda gestación y llevaba su control en el Centro de Salud San Nicolás Totolapan, de donde fue referida al Hospital Materno Pediátrico de Xochimilco, el 15 de diciembre de 2011, para recibir la atención de su parto. En ese hospital no fue atendida por falta de cupo y fue referida al Hospital Materno Infantil Magdalena Contreras. El 3 de enero de 2012 fue valorada por personal de salud que, al revisar los signos vitales de su hijo, le informó que su embarazo iba normal. También le indicaron que debido a su baja estatura era recomendable que se le practicara una cesárea y la programaron al día siguiente; y se le informó que le faltaban dos semanas, por lo que le indicaron que regresara a su casa. Ella manifestó su desacuerdo, por lo que le realizaron un ultrasonido que reveló que su hijo estaba muerto. Después de la expulsión del producto solicitó que se lo mostraran, pero se lo negaron. Luego fue sedada y cuando finalmente le enseñaron a su hijo lo vio congelado. Por las condiciones físicas que presentaba el producto de la gestación al momento del alumbramiento, se presume que permaneció sin vida al menos 48 horas en el útero de la madre.</p>
<p>Caso F. Mujer de 21 años de edad.</p>	<p>El 28 de febrero de 2011 la persona agraviada, primigesta, solicitó la atención de su parto en el Hospital Materno Infantil Inguarán aproximadamente a las 2:30 horas. La pasaron a una sala de espera, y después de cuatro horas llegó una doctora quien la atendió, le hizo un tacto vaginal y le dijo que todavía le faltaba. Le indicó que saliera y regresara más tarde cuando se realizara el cambio de turno, que era como a las 9:00 de la mañana. Entró nuevamente al hospital, la llevaron a un consultorio en donde la atendió personal médico; la revisaron indicándole que tenía cuatro centímetros de dilatación por lo que el médico encargado determinó que se quedaría hospitalizada. En la sala de labor de parto ella solicitó que le realizaran una cesárea. Pasaron alrededor de tres horas, su dolor iba en aumento y su hijo no podía nacer, por lo que insistió en una cesárea como alternativa; no obstante, el personal de salud le insistió que siguiera intentando pujar para que el producto naciera. Después de un rato la llevaron a la sala de expulsión donde un médico le oprimió el estómago y fue cuando su hijo nació a las 22:15 horas. El recién nacido no lloró y el personal le indicó que no respiraba. El niño presenta un daño cerebral.</p>

Caso	Hechos
<p>Caso G. Mujer de 32 años de edad.</p>	<p>El 14 de agosto de 2012 la persona agraviada acudió al Hospital General de Tláhuac para recibir atención debido a que cursaba con su segundo embarazo y presentaba contracciones. La valoró el personal y le indicó que no era tiempo. El 16 de agosto acudió nuevamente a ese nosocomio a donde fue ingresada a las 21:00 horas, determinándose por el ultrasonido que presentaba 41.5 semanas de edad gestacional. Al día siguiente presentó trabajo de parto en fase activa, alumbrando naturalmente a las 7:47 horas a un producto único vivo del sexo masculino. Tres horas después la mujer falleció de choque hipovolémico, anemia aguda y sangrado postparto masivo extrauterino.</p>
<p>Caso H. Mujer de 18 años de edad.</p>	<p>El 29 de septiembre de 2012 la persona agraviada acudió al Hospital General Ticomán, referenciada del Hospital General Inguarán, para recibir la atención de su parto. Del resultado de la auscultación resultó que presentaba contracciones uterinas de cuatro horas de evolución y una presión arterial elevada; le dieron cita abierta para urgencias y le comunicaron cuáles podrían ser signos de alarma. El 2 de octubre acudió de nuevo al hospital; no obstante, a pesar de que otra vez presentaba presión arterial alta la mandaron a caminar. Regresó poco antes de las cuatro horas debido a que tenía un intenso dolor en la zona lumbar. Cuando la revisaron le dijeron que el producto no presentaba latido. Le suministraron medicamento para inducir el trabajo de parto. Permaneció hasta las 19:00 horas del día siguiente con dolores, pero no expulsó de forma natural al producto; por tal motivo le practicaron una cesárea de la que se obtuvo un producto único femenino sin vida.</p>
<p>Caso I. Mujer de 29 años de edad.</p>	<p>La persona agraviada se presentó en el Hospital General Ajusco Medio el 5 de enero de 2012 por la noche, debido a que presentaba dolor abdominal y 41 semanas de gestación de su segundo embarazo. Personal de salud la revisó, le indicó que no estaba dilatada y que regresara al día siguiente. Aproximadamente a las 18:00 horas del 6 de enero de 2012 se presentó nuevamente en dicho hospital con contracciones frecuentes. En el área de Urgencias de ese lugar presentó ruptura de membranas con expulsión de líquido color café; pese a ello no se tomó ni se registró la frecuencia cardíaca fetal. Transcurrieron tres horas desde que comenzó a filtrarse el líquido amniótico; aproximadamente a las 21:00 horas un médico cirujano la ingresó al quirófano para practicarle una cesárea, la cual se retrasó por alrededor de 50 minutos. El producto nació muerto a las 22:30 horas.</p>
<p>Caso J. Mujer de 19 años de edad.</p>	<p>El 12 de febrero de 2013 la persona agraviada acudió al Hospital de Especialidades de la Ciudad de México Dr. Belisario Domínguez aproximadamente a las 20:00 horas, debido a que cursaba con su primer embarazo de 26 semanas y presentaba sangrado y convulsiones. Sin embargo, inicialmente le negaron la atención con el argumento de que no había personal disponible que la recibiera. A las 20:25 horas de ese día fue ingresada en dicho nosocomio; se le encontró estable, sin dato de crisis convulsivas, y cursando la fase latente de trabajo de parto con ruptura de membranas. Sin embargo, no se le aplicaron tocolíticos para atender el trabajo de parto pretérmino ni se le suministraron corticoesteroides para promover la maduración pulmonar del producto de la gestación. Estuvo más de nueve horas en observación de trabajo de parto; finalmente alumbró un producto de la gestación sin vida. No recibió información sobre la condición que presentaba, el tratamiento que debía seguir, el pronóstico del producto ni las posibles complicaciones.</p>
<p>Caso K. Mujer de 33 años de edad.</p>	<p>La persona agraviada acudió al Hospital de Especialidades de la Ciudad de México Dr. Belisario Domínguez el 1 de febrero de 2013 para recibir atención en su parto. Ingresó a dicho nosocomio a las 12:00 horas. Fue informada de que se quedaría hospitalizada y la llevaron a la unidad tocoquirúrgica. Se le diagnosticó ruptura precoz de membranas, fase latente de trabajo de parto con cuatro centímetros de dilatación y una edad gestacional de 40 semanas. Después de aproximadamente siete horas personal de salud le aplicó oxitocina, pero sólo dilató ocho centímetros, por lo que el personal médico decidió realizarle una cesárea al determinarse la presencia de sufrimiento fetal agudo. La cirugía se complicó y le informaron que le retirarían la matriz; permaneció cinco días ingresada en terapia intensiva y su familiar trasladó con sus propios medios sangre de un hospital a otro para su atención. Después de la operación, el personal comenzó a nombrarla <i>la empaquetada</i> debido al nombre coloquial que recibe el procedimiento quirúrgico al que fue sometida.</p>

Caso	Hechos
<p>Caso L. Mujer de 17 años de edad.</p>	<p>La persona agraviada acudió al Hospital Materno Infantil Cuauhtepc de la Sedesa el 5 de julio de 2013 a las 12:00 a. m., ya que presentaba dolores de parto. Fue revalorada a las 20:30 horas y se describió tacto vaginal con cérvix borrado en 70%, dilatación de 4 cm con membranas íntegras, por lo que le indicaron volver en cuatro horas. A la 1:00 horas la ingresaron a tococirugía. A las 6:20 horas del 6 de julio nació su hijo con la atención del personal médico residente de segundo año, ya que no había personal especializado en ginecología, motivo por el cual no fue valorada por un médico encargado. En ese lapso, presentó una hemorragia obstétrica; la paciente se reportaba grave y pendiente de transfusión sanguínea. A las 10:00 horas fue trasladada al Hospital General La Villa, donde el personal médico informó que presentaba desgarre de vagina, así como anemia por la pérdida de sangre.</p>
<p>Caso M. Mujer de 22 años de edad.</p>	<p>El 2 de octubre de 2013 la persona agraviada acudió al Hospital General Dr. Gregorio Salas para darle seguimiento a su último mes de embarazo y esclarecer la fecha en que le practicarían su cesárea, en razón de que vive con VIH/sida. El 26 de octubre, aproximadamente a las 5:30 horas, acudió al área de urgencias del hospital, porque presentaba trabajo de parto. El personal de salud le indicó que aún no era tiempo para su parto, porque tenía 37 semanas de gestación y no tenía el cuello de la matriz abierto. Asimismo, le informaron que si el producto nacía, éste tendría un problema respiratorio y sería prematuro, sin que consideraran su padecimiento. Por lo anterior se retiró de ese nosocomio; pero como seguía sintiéndose mal, se trasladó al Hospital Materno Infantil Inguarán, donde fue atendida en razón de presentar trabajo de parto en fase activa. Su hijo nació por parto vaginal y deberá ser valorado sistemáticamente para descartar que contraiga VIH/sida.</p>
<p>Caso N. Mujer de 19 años de edad.</p>	<p>El 5 de octubre de 2013, a las 11:58 horas, la persona agraviada ingresó al Hospital Materno Infantil Cuajimalpa para recibir atención por presentar dolor en el vientre y la cabeza, vómito y sangrado nasal. Fue atendida en el consultorio 1, donde una doctora le dijo de manera grosera que dejara de fingir malestar; además, no consideró que la paciente había estado hospitalizada en ese lugar varios días durante el mes de septiembre por diagnóstico de preeclampsia. Se retiró del hospital pese a que seguía presentando dolor. Aproximadamente a las 6:00 horas del 6 de octubre comenzó a convulsionarse, por lo que sus familiares la trasladaron al hospital donde se le practicó una cesárea de urgencia. Posteriormente, personal de ese nosocomio informó a los familiares que en la Unidad de Cuidados Intensivos Prenatales se reportaba a la niña recién nacida como grave y que deberá ser valorada durante muchos años.</p>
<p>Caso Ñ. Mujer de 19 años de edad.</p>	<p>El 24 de octubre de 2013 la persona agraviada, quien cursaba su primer embarazo de 39.4 semanas de gestación, acudió al Hospital General de Ticomán para recibir atención médica. Fue valorada por personal de salud, el cual determinó practicarle una cesárea. Al día siguiente de la cirugía, personal del hospital la coaccionó para que aceptara la colocación de un dispositivo intrauterino como método de prevención de embarazos, el cual le colocaron ese mismo día. Aunque presentó picos febriles en varios momentos después de la cirugía, los cuales no cedían, fue hasta el cuarto día cuando le realizaron de un ultrasonido pélvico, el cual arrojó la presencia de acumulación de sangre en el área del vientre. Por ello el 31 de octubre fue intervenida quirúrgicamente para realizarle la extirpación del útero, perdiendo completamente su capacidad reproductiva.</p>
<p>Caso O. Mujer de 19 años de edad.</p>	<p>El 22 de enero de 2014 la persona agraviada acudió en la noche al Hospital Materno Infantil Cuauhtepc, porque presentaba trabajo de parto, un embarazo de 34 semanas y preeclampsia. Sin embargo, en dicho nosocomio no se contaba con personal médico especializado en gineco-obstetricia en el turno nocturno, por lo que fue referida al Hospital General Ticomán. Se trasladó a ese nosocomio donde le indicaron que por su condición de salud y por la presencia de líquido amniótico meconial, su hija debería nacer por cesárea; no obstante, ésta no pudo realizarse por la falta de material estéril. A las 7:57 del 23 de enero la paciente presentó convulsiones. Dos horas después del ingreso al hospital, nació su hija vía parto natural, con diagnóstico de asfisia, presión alta y con mala evolución; presentó paro cardiorrespiratorio y murió a las 15:30 horas del 24 de enero.</p>

Caso	Hechos
<p>Caso P. Mujer de 21 años de edad.</p>	<p>El día 22 de febrero de 2014 la persona agraviada acudió al Hospital Materno Infantil Inguarán para su atención por encontrarse embarazada y presentar dolor tipo cólico y aumento de la actividad uterina. Sin embargo, no fue ingresada para su atención; sólo le indicaron cuáles podrían ser los datos de alarma y le dieron cita abierta para el servicio de urgencias. Al día siguiente, a las 13:10 horas, fue nuevamente a ese nosocomio tras continuar con dolor obstétrico; sin embargo, se le egresó con plan de reposo y medicamento. A las 23:30 horas regresó nuevamente para recibir atención en ese hospital, ordenándose su hospitalización y sin que se haya registrado el tratamiento que recibió ni la fecha en que fue dada de alta. El 7 de marzo a las 22:28 horas acudió nuevamente al hospital porque no sentía movimientos fetales; a las 22:49 horas expulsó al producto, que ya había fallecido.</p>
<p>Caso Q. Mujer de 17 años de edad.</p>	<p>El 12 de agosto de 2014, la persona agraviada acudió al área de urgencias del Hospital Materno Infantil Cuauhtepac debido a que tenía 40 semanas de gestación y presentaba un fuerte dolor abdominal. Fue atendida por un médico, quien la valoró y revisó los signos vitales del feto; le indicó que los dolores se debían a que presentaba una infección en las vías urinarias y le prescribió medicamento, aplazando la atención que requería. El 15 de agosto de 2014 fue de nuevo a ese hospital debido a que los dolores continuaban, pero personal médico le dijo que tenía 2 cm de dilatación, aplazando nuevamente la atención del parto. La madrugada del 17 de agosto fue una vez más por los dolores que presentaba y la doctora que la revisó le dijo que aún faltaba para que iniciara la labor de parto, ya que su cuello aún no se dilataba, y que regresara a su domicilio. El 18 de agosto, a las 20:00 horas, ingresó al área de urgencias del citado nosocomio debido a que continuaba con dolor abdominal y su vientre estaba duro. Le confirmaron que el producto había fallecido y en ese momento los médicos la regañaron porque no había ido al hospital para ser revisada, culpándola de la muerte de su hijo. Fue hasta las 19:00 horas del 19 de agosto cuando tuvo el alumbramiento de un varón sin vida.</p>
<p>Caso R. Mujer de 18 años de edad.</p>	<p>Desde el 18 de diciembre de 2012 la persona agraviada, primigesta, acudió al Hospital Materno Infantil Tláhuac, ya que presentaba dolores de parto. Sin embargo, no fue atendida porque no había médicos y la enviaron al Hospital Materno Infantil Xochimilco, en donde tampoco había personal médico que la atendiera. A las 5:00 horas del 19 de diciembre se dirigió al Hospital General Iztapalapa, con el fin de recibir atención. Fue ingresada al área de labor a las 9:00 horas, y a partir de ese momento el personal médico esperó a que ella presentara dilatación necesaria, lo cual no ocurrió. Finalmente, se interrumpió el parto natural por medio de una cesárea que comenzó a las 13:30 horas. Sin embargo, al obtener al niño, éste presentó poca vitalidad y bajos reflejos. A las 20:00 horas de ese día ella presentó un sangrado abundante; sin embargo, en el hospital sólo se encontraban médicos residentes en la especialidad de gineco-obstetricia.</p>
<p>Caso S. Mujer de 23 años de edad.</p>	<p>El 18 de octubre de 2014, a las 5:00 horas, la persona agraviada llegó al Hospital de Especialidades Dr. Belisario Domínguez, ya que presentaba contracciones y dolores de parto en razón de su tercer embarazo. A las 6:37 horas, en la recepción le tomaron sus datos e informó que se sentía mal, que estaba mareada, con dolores y que probablemente estaba por comenzar el alumbramiento, pero no fue valorada. Después de media hora ella fue al baño y en ese momento expulsó a su hija, quien cayó dentro de la taza del baño, golpeándose al caer y cortándose el cordón umbilical. En su auxilio acudió su concubino y las personas que se encontraban en la sala de espera, mientras que el personal de salud de ese nosocomio llegó entre cinco y 10 minutos después.</p>

Caso	Hechos
<p>Caso T. Mujer de 24 años de edad.</p>	<p>El 24 de octubre de 2014 la persona agraviada acudió al Hospital Materno Infantil Inguarán para atención de su parto. Durante su auscultación y entrevista, personal médico le suministró un medicamento. Ya en el interior del hospital se quejaba de tener mucho dolor, por lo que durante la atención del parto las enfermeras se burlaban y la anesthesióloga la amenazó e intimidó y no le aplicaron anestesia. Después del nacimiento, se le informó que no había cuneros disponibles en dicho nosocomio. Además, le comentaron que no contaban con pediatra o médico especialista que la valorara a ella y a su hijo, y les señalaron que si querían un mejor servicio acudieran con un médico particular y solicitaran una ambulancia. El recién nacido fue referido al Hospital Pediátrico La Villa para su atención de probable síndrome de dificultad respiratoria, probable síndrome de adaptación pulmonar y asfixia recuperada debido a que la unidad de cuidados intensivos neonatales del Hospital Materno Infantil Inguarán se encontraba en remodelación.</p>
<p>Caso U. Mujer de 15 años de edad.</p>	<p>El 4 de diciembre de 2014 la persona agraviada acudió en compañía de su padre al Hospital Materno Infantil Inguarán con el fin de recibir atención médica en razón de su embarazo, ya que presentaba dolores en el vientre. Sin embargo, tras revisarla, personal médico les indicó que los dolores se debían a que el producto se estaba acomodando. En los días siguientes continuó con dolores, por lo que fue con un doctor particular, quien mediante un ultrasonido diagnóstico que casi no tenía líquido amniótico y que era urgente que recibiera atención. El 8 de diciembre fueron de nuevo a dicho hospital; ese día, personal médico informó a los padres que había nacido su nieto por medio de cesárea y que ambos se encontraban bien. Al preguntar si podían quedarse, les dijeron que no y que al día siguiente se presentarían a la hora de la visita. En la mañana, mediante comunicación telefónica, personal del citado nosocomio solicitó a los padres que acudieran urgentemente al hospital. Al llegar, les indicaron que su hija se había desangrado y que sería trasladada en ambulancia al Hospital Tláhuac, ya que aquel hospital sí contaba con un área de terapia intensiva. Al llegar al aquel hospital, una médico informó a los padres que su hija se encontraba grave y falleció el 10 de diciembre.</p>
<p>Caso V. Mujer de 31 años de edad.</p>	<p>El 25 de diciembre de 2014, aproximadamente a las 4:00 horas, la persona agraviada acudió al Hospital General Iztapalapa de la Sedesa debido a que presentaba dolores de parto. Sin embargo, no recibió la atención médica porque no había personal médico que la atendiera. Por ello, se trasladó al Hospital General Balbuena, en donde tampoco recibió atención. Posteriormente, se presentó en el Hospital Materno Infantil Inguarán, donde fue ingresada a quirófano para que le practicaran una cesárea aproximadamente a las 15:00 horas de esa misma fecha. A las 16:12 horas nació su hijo, sin complicación alguna. Sin embargo, uno de los médicos que la atendió le comentó que la habían operado para que ya no pudiera tener más hijos, cirujía que ella no autorizó. Después del nacimiento, la persona agraviada comenzó a tener dolores intensos en su pierna derecha, lo cual informó a un médico de ese nosocomio, quien le indicó que “pocas quedan cojas”. El 28 de diciembre la dieron de alta, a pesar de que continuó manifestando que tenía fuertes dolores en su pierna. Después de ello comenzó un peregrinar en varios hospitales de la red de salud de la Ciudad de México. Actualmente padece un dolor crónico en la pierna que le impide caminar correctamente y no ha recibido atención médica adecuada.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en las narraciones de hechos de la Recomendación 3/2015 de la CDHDF.

VI. Bibliografía

- Asamblea General de las Naciones Unidas, *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del Secretario General*, A/61/122/Add.1, 6 de julio de 2006.
- Belli, Laura F., “La violencia obstétrica: otra forma de violación a los derechos humanos”, en *Revista Redbioética/UNESCO*, año 4, vol. 1, núm. 7, enero-junio de 2013, pp. 25-34.
- Brazelton, T. Berry, y Bertrand G. Cramer, *La relación más temprana. Padres, bebés y el drama del apego inicial*, Barcelona, Paidós, 1993.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, “La salud materna en el derecho internacional”, en *Informe anual 2013. Salud materna y violencia obstétrica. La situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal*, vol. II, México, CDHDF, 2014, p. 7.
- , Recomendación 3/2015, Falta de atención oportuna y adecuada a mujeres, algunas de ellas adolescentes, que requirieron servicios de salud pública del Distrito Federal, durante el embarazo, parto y puerperio, así como acciones y omisiones que les generaron violencia, sufrimiento innecesarios, y afectaciones a varios derechos, y deficiencias en la atención de niñas y niños recién nacidos, disponible en <<http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/2015/05/recomendacion-32015/>>, página consultada el 14 de junio de 2016.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *¡Ni una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe*, Cepal, octubre de 2007.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser. L/V/II.Doc. 68, CIDH/OEA, 20 de enero de 2007.
- , *Acceso a servicios de salud materna desde una perspectiva de derechos humanos*, OEA/Ser. L/V/II. Doc. 69, Washington, D. C., CIDH/OEA, 7 de junio de 2010.
- Comité CEDAW, Recomendación General núm. 19. La violencia contra la mujer, 11º periodo de sesiones, 1992.
- Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, 2009, 1266 pp., disponible en <<http://www.derechoshumanosdf.org.mx/docs/programa.pdf>>, página consultada el 14 de junio de 2016.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/2000/4, aprobada en el 22º periodo de sesiones, Ginebra, 11 de mayo de 2000.
- Comité de los Derechos del Niño, Observación General núm. 7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia, CRC/C/GC/7/Rev.1, aprobada en el 40º periodo de sesiones, Ginebra, 20 de septiembre de 2006.

- , Observación General núm. 15 sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24), CRC/C/GC/15, aprobada en el 62º periodo de sesiones, 17 de abril de 2013.
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, A/HRC/22/53, 1 de febrero de 2013.
- , *Orientaciones técnicas sobre la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos a la ejecución de las políticas y los programas destinados a reducir la mortalidad y morbilidad prevenibles asociadas a la maternidad. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, A/HRC/21/22, 2 de julio de 2012.
- Constitución de la Organización Mundial de la Salud, aprobada por la Conferencia Sanitaria Internacional, Nueva York, 22 de julio de 1946.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 29 de enero de 2016, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf>, página consultada el 9 de mayo de 2016.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada y suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 39/46 del 10 de diciembre de 1984.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará, adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, Belém do Pará, 9 de junio de 1994.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/180 del 18 de diciembre de 1979; publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1981.
- Corte IDH, *Caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador (Fondo Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 22 de noviembre de 2007, serie C, núm. 171.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948.
- Freedman, Lynn P., y Margaret E. Kruk, “Disrespect and abuse of women in childbirth: challenging the global quality and accountability agendas”, en *The Lancet*, vol. 384, núm. 9948, 20 de septiembre de 2014.

- García-Dié, María Teresa, y Concepció Palacín, “Proceso de maternidad: un espacio de intervención psicológica para la prevención”, Comunicación presentada en el XII Congreso Nacional de la Sociedad Española de Psiquiatría y Psicoterapia de Niños y Adolescentes. Nuevos retos y nuevos espacios en psicoterapia, Girona, 15 y 16 de octubre de 1999.
- Gobierno de la República, *Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes*, México, Gobierno de la República, s. f., disponible en <http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/PDF/ENAPEA_0215.pdf>, página consultada el 14 de junio de 2016.
- Grilo Diniz, Simone, *et al.*, “Abuse and disrespect in childbirth care as a public health issue in Brazil: origins, definitions, impacts on maternal health, and proposals for its prevention”, en *Revista Brasileira de Crescimento e Desenvolvimento Humano*, vol. 25, núm. 3, Sao Paulo, 2015.
- Grupo de Información en Reproducción Elegida, “3. Violencia obstétrica”, en *Niñas y mujeres sin justicia. Derechos reproductivos en México*, México, GIRE, febrero de 2015, pp. 117-153.
- , “Violencia obstétrica”, disponible en <<http://www.gire.org.mx/nuestros-temas/violencia-obstetrica>>, página consultada el 18 de septiembre de 2012.
- Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de enero de 2008; última reforma publicada el 26 de noviembre de 2015, disponible en <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-fde12a5698a6daa612f4515f386b1beb.pdf>>, página consultada el 14 de junio de 2016.
- Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de junio de 1993; última reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 18 de noviembre de 2015.
- Ley de Salud del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de septiembre de 2009; última reforma publicada el 19 de enero de 2016.
- Ley General de Salud, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1984; última reforma publicada el 1 de junio de 2016.
- Magnone Alemán, Natalia, “Derechos sexuales y reproductivos en tensión: intervencionismo y violencia obstétrica”, trabajo presentado en las x Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo, 13 y 14 de setiembre de 2011, disponible en <<http://web.archive.org/web/20141105042056/http://www.fcs.edu.uy/archivos/Magnone.pdf>>, página consultada el 8 de junio de 2015.
- Medina, Graciela, “Violencia obstétrica”, en *Revista de Derecho de Familia y de las Personas*, núm. 4, Buenos Aires, diciembre de 2009, disponible en <<http://www.gracielamedina.com/violencia-obst-trica>>, página consultada el 5 de noviembre de 2012.
- Navarro-Reynoso, Francisco P., *et al.*, “Derechos humanos y consentimiento informado”, en *Cirugía y cirujanos*, vol. 72, núm. 3, Academia Mexicana de Cirugía, mayo-junio de 2004, pp. 239-245.

- Norma Oficial Mexicana NOM-007-SSA-1993, Atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio y del recién nacido. Criterios y procedimientos para la prestación del servicio, disponible en <<http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/007ssa23.html>>, página consultada el 20 de mayo de 2015.
- Norma Oficial Mexicana NOM-168-SSA1-1998, Del expediente clínico, disponible en <<http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/168ssa18.html>>, página consultada el 20 de mayo de 2015.
- Observatorio de Equidad de Género en Salud, *Informe monográfico 2007-2012. Violencia de género en Chile*, Santiago, OPS/OMS, 2013.
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Consideraciones para la investigación y documentación de la tortura en México*, México, OACNUDH, 2007.
- , “Conclusiones Preliminares Visita a México del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez abril 21-mayo 2 2014”, disponible en <<http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14564&LangID=S>>, página consultada el 14 de junio de 2016.
- Organización Mundial de la Salud, *Prevención y erradicación de la falta de respeto y el maltrato durante la atención del parto en centros de salud*, Ginebra, OMS, 2014, disponible en <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/134590/1/WHO_RHR_14.23_spa.pdf>, página consultada el 14 de junio de 2016.
- , *Reduction of maternal mortality: a joint WHO/UNFPA/Unicef/World Bank Statement*, Ginebra, OMS, 1999.
- , Nota descriptiva núm. 323, Salud y derechos humanos, diciembre de 2015, disponible en <<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs323/es/index.html>>, página consultada el 14 de junio de 2016.
- , Nota descriptiva núm. 348, Mortalidad materna, noviembre de 2015, disponible en <<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs348/es/>>, página consultada el 14 de junio de 2016.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (xxi) del 16 de diciembre de 1966.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (xxi) del 16 de diciembre de 1966.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), adoptado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en su XVIII periodo de sesiones, San Salvador, 17 de noviembre de 1988.

- Quevedo, Paula, *Violencia obstétrica: una manifestación oculta de la desigualdad de género*, Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo, 2012, disponible en <http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/4785/tesisquevedo.pdf>, página consultada el 7 de marzo de 2015.
- Secretaría de Salud del Distrito Federal, “Cuadro 5.1 Servicios otorgados en la unidades médicas”, en *Agenda Estadística 2014*, México, Sedesa, 2014, disponible en <http://www.salud.df.gob.mx/portal/media/agenda2014_portal/inicio.html>, página consultada el 14 de junio de 2016.
- Serrano, Sandra, y Daniel Vázquez (coords.), *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, Flacso-México, 2013.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte en los que se reconocen derechos humanos”, disponible en <<http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>>, página consultada el 14 de junio de 2016.
- Vázquez, Daniel, y Domitille Delaplace, “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción”, en *SUR. Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 8, núm. 14, Sao Paulo, junio de 2011, pp. 35-65.
- Villanueva-Egan, Luis Alberto, “El maltrato en las salas de parto: reflexiones de un gineco-obstetra”, en *Revista Conamed*, vol. 15, núm. 3, julio-septiembre de 2010, pp. 147-151.

INVESTIGACIÓN

Violencia familiar contra las personas mayores. Un problema vigente en nuestra sociedad

Leoba Castañeda Rivas*

Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México
profesoracastaneda@derecho.unam.mx
Ciudad de México, México.

Recibido: 4 de mayo de 2016.

Dictaminado: 6 de junio de 2016.

* Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Primera mujer directora en la Facultad de Derecho de la UNAM, en el periodo 2012-2016. Actualmente es académica de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la UNAM y forma parte del grupo de trabajo que elaborará el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México.

La opinión expresada en este texto es responsabilidad exclusiva de su autora y no refleja necesariamente la postura de la institución en la que colabora.



métodhos 10

Revista Electrónica de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la CDHDF
Enero-junio de 2016

Resumen

La vejez es un proceso rodeado de estereotipos que determinan las conductas hacia las personas mayores, cuya manifestación puede ir del desdén a la violencia. Los estudios demuestran que la mayoría de los casos de violencia contra las personas mayores ocurren al interior de las familias o en las unidades de cuidado. En el marco normativo local y algunos instrumentos de derechos humanos se reconocen los derechos de las personas a la seguridad, a una vida sin violencia y maltrato, y al acceso a la justicia. Además, se enuncia la obligación del Estado de darles tratamiento preferencial en la tramitación y resolución de los procesos administrativos y judiciales en que participen. Con base en estas premisas se revisan la categorización de la violencia contra las personas mayores y su prevalencia, el desarrollo del concepto de violencia familiar a través de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el caso de la Agencia Especializada para la Atención de Personas Adultas Mayores Víctimas de Violencia Familiar, y las acciones implementadas en el marco del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal como política pública.

Palabras clave: adultos mayores, estereotipos, vida libre de violencia, violencia familiar, acceso a la justicia.

Abstract

Ageing is a process surrounded by stereotypes that determines the behaviors towards older people, whose manifestations can go from disdain to violence. Studies show that most cases of violence against older persons occur within families or in care units. In the local regulatory framework and some human rights instruments recognize the rights of older people to safety, to a life without violence and abuse, and the access to justice. In addition, these instruments enunciate the State's obligation to give them preferential treatment in the administrative and judicial processes they participate. Based on those premises, this paper studies the categorization of violence against older people and its prevalence in Mexico City, the development of the concept of domestic violence through the jurisprudence of Mexican Supreme Court of Justice, the case of the specialized bureau for the attention of older persons who are victims of domestic violence, and the actions implemented under the Mexico City Human Rights Program as public policy.

Keywords: old people, stereotypes, life without violence, domestic violence, access to justice.

Sumario

I. Introducción; II. La construcción social de la vejez, la estereotipia y violencia; III. Acercamiento a las definiciones sobre violencia contra las personas mayores; IV. El derecho de las personas mayores a una vida libre de violencia; v. Obligaciones del Estado en casos de violencia contra las personas mayores; VI. Revisión de la jurisprudencia mexicana sobre violencia familiar; VII. Acceso a la justicia en casos de violencia familiar contra las personas mayores; VIII. Políticas públicas para la protección de las personas mayores contra la violencia familiar. Revisión desde el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal; IX. Conclusiones; x. Bibliografía.

I. Introducción

En nuestro país las personas mayores son aquellas que cuentan con 60 años de edad o más. De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), hay más de 12 millones de ellas; 1.3 millones habitan en el Distrito Federal, la mayoría en Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Coyoacán.¹ Es decir, pasaron de ser 6.2% del total de la población en 2010 a 7.2% en 2015. Ello evidencia el proceso de envejecimiento de la población mexicana, debido a que está disminuyendo la proporción de niñas y niños mientras se incrementa el número de personas mayores.²

Hablar sobre la etapa de la vejez en México hasta antes de los años setenta resultaba sólo ser objeto de la atención en el ámbito privado familiar y en las instituciones de asistencia, sobre todo de tipo religioso.³ Posteriormente, se comenzó con un procedimiento de institucionalización de la política de vejez en 1979, con la creación del Instituto Nacional de la Senectud (Insen); y hacia 2000 se registraron cambios importantes al transferir responsabilidades del sector salud al desarrollo social con la emisión de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores y la creación del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam).⁴

Dichos acontecimientos permitieron un cambio, principalmente normativo, pero que influyó en el enfoque de la política pública de la vejez por lo menos en lo que respecta al discurso político,

¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Tabulados de la Encuesta Intercensal 2015. Estimadores de la población total y su distribución porcentual según condición de registro de nacimiento por delegación y sexo”.

² Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015. Estados Unidos Mexicanos*, México, INEGI, p. 6.

³ Angélica María Razo González, “La política pública de vejez en México: de la asistencia pública al enfoque de derechos”, en *Revista Conamed*, vol. 19, núm. 2, 2014. p. 2.

⁴ *Ibidem*, p. 6.

ya que los programas y la cobertura de atención no presentaron modificaciones considerables. Otros acontecimientos que ejercieron presión sobre el cambio de política fueron los instrumentos internacionales en la materia que surgieron en esos años, como la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento en 2002, la Estrategia Regional de Implementación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento en 2003, y la Declaración de Brasilia en 2007.⁵ En dicho contexto, se puede hablar de un avance en el enfoque de las políticas de la vejez a nivel internacional que han puesto énfasis en los derechos humanos de las personas mayores, así como en la necesidad de incluirlas cada vez más en las actividades de la sociedad.⁶

Dicho panorama ha permitido visibilizar más en el ámbito público la violencia familiar contra las personas mayores, ya que ésta cobra cada día más relevancia al ser considerada una violación a sus derechos humanos porque es contraria a la dignidad humana y un obstáculo para una vida digna; además de que vulnera sus derechos a la salud y a la integridad física, psicoemocional y sexual. Por ello, se afirma que los gobiernos, las organizaciones y la sociedad en general tienen una responsabilidad especial hacia este sector de la población, particularmente con quienes se hallan en situación de pobreza y con las mujeres, en especial las que habitan en zonas rurales y/o viven con alguna discapacidad o en razón de su estado de salud.

Por motivos de edad y el proceso de disminución gradual de sus capacidades, se considera que las personas mayores son un grupo en situación de vulnerabilidad. La *vulnerabilidad* es la condición de ciertas personas o grupos por la cual se encuentran en riesgo de sufrir violaciones a sus derechos humanos;⁷ y al mismo tiempo se refiere a la condición de indefensión de éstos frente a la violación a sus derechos. Además, la vulnerabilidad está íntimamente relacionada con la capacidad de satisfacer las propias necesidades básicas como de salud, alimentación, vivienda y educación.⁸ Un ejemplo de la vulnerabilidad entre las personas mayores son las mujeres. Así lo revela la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh 2011), que mostró que 18% de las mujeres unidas o ex unidas de 60 años de edad y más declararon haber padecido agresiones por parte de otros familiares distintos a su pareja o ex pareja; en estos casos los principales agresores resultaron ser los hijos (43.3%) y las hijas (37.3 por ciento).⁹

⁵ *Ibidem*, p. 7.

⁶ *Ibidem*, p. 9.

⁷ Ricardo Hernández Forcada y Héctor Rivas Sánchez, *El VIH/sida y los derechos humanos. Guía básica para educadores en derechos humanos*, citado en Diana Lara Espinosa, *Grupos en situación de vulnerabilidad*, México, CNDH, 2013, p. 23.

⁸ Eduardo San Miguel Aguirre (coord.), *Los derechos humanos en la tercera edad*, México, CNDH, 1999, pp. 35 y 36.

⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Boletín Estadísticas a propósito del... Día internacional de las personas de edad (1 de octubre), 25 de septiembre de 2014, disponible en <<http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2014/adultos0.pdf>>, página consultada el 6 de junio de 2016.

En cuanto a la discriminación que padecen las personas mayores, los datos de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010 evidencian la propia percepción de las personas mayores sobre el goce de sus derechos humanos y los obstáculos que encaran para ejercerlos. Por ejemplo, 28% de las personas mayores entrevistadas ha sentido que a causa de su edad sus derechos no han sido respetados. Al mismo tiempo, consideran que el problema principal para la gente de su edad es, en orden de importancia, el trabajo, la salud o la discapacidad, así como la intolerancia, la discriminación y el maltrato. Igualmente, poco más de la mitad (58%) opinó que la sociedad no les ayuda porque no conoce sus problemas, además de que les es muy difícil recibir apoyos del gobierno (66 por ciento).¹⁰

Específicamente en materia de maltrato, abuso y/o violencia contra las personas mayores, en 2006 se llevó a cabo la Encuesta sobre maltrato a personas adultas mayores en el Distrito Federal, dirigida a la población de 60 años de edad y más residente en viviendas particulares de las 16 delegaciones políticas.¹¹ En ese entonces la encuesta evidenció que las mujeres mayores ubicadas en el grupo de edad de entre 85 y 89 años presentaron el porcentaje más alto en cuanto a haber vivido por lo menos un incidente de maltrato en los últimos 12 meses (40%), mientras que el porcentaje mayor de hombres se ubicó en el grupo de edad de 90 años y más (25%). En cuanto al estado civil de las y los encuestados, los porcentajes más altos correspondieron a la unión libre, quedando 50% hombres y 25% mujeres. Respecto de la persona con quien vivían las y los encuestados, los mayores porcentajes se registraron en mujeres mayores solas (23%); mientras que en el caso de los hombres mayores, 33% vivía con algún hermano o hermana. Además, sobre la pertenencia de la vivienda, en 22% de las mujeres mayores encuestadas ésta le pertenecía al cónyuge, mientras que en el caso de los hombres 36% habitaba en la casa de las o los hijos.

En otro estudio sobre la percepción pública del maltrato a las personas mayores,¹² se reveló que el principal tipo de maltrato que padecen es la negligencia, seguida del maltrato psicológico, el abuso económico, la autonegligencia, el maltrato físico, las restricciones a la libertad y movilidad, y en último lugar el abuso sexual. Asimismo, dicho estudio demostró que existe un mayor reconocimiento sobre los tipos de abuso hacia las personas mayores por parte de las y los entrevistados

¹⁰ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México Enadis 2010. Resultados sobre personas adultas mayores*, México, Conapred/Inapam, 2011, pp. 49, 57, 61 y 76.

¹¹ Martha Liliana Giraldo Rodríguez fue la investigadora responsable, y contó con el apoyo del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y El Colegio de México. Véase Martha Liliana Giraldo Rodríguez, *Encuesta sobre maltrato a personas adultas mayores en el Distrito Federal 2006* (EMPAM-DF), México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/GDF, 2006, disponible en <http://www.geriatria.salud.gob.mx/descargas/investigacion/analisis_EMPAMDF.pdf>, página consultada el 6 de junio de 2016.

¹² Luis Miguel Gutiérrez Robledo y Liliana Giraldo Rodríguez (coords.), *Realidades y expectativas frente a la nueva vejez. Encuesta Nacional de Envejecimiento*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (col. Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales), 2015.

en la Ciudad de México y en el Estado de México, en comparación con las regiones sur y norte del país. Este resultado, en el caso de la Ciudad de México, fue atribuido a que se han implementado distintas medidas al respecto como la creación de la Agencia Especializada para la Atención de Personas Adultas Mayores Víctimas de Violencia Familiar; además de que otras instituciones también han contribuido al impulso, divulgación y difusión del tema como son el Instituto Nacional de Geriátrica y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), esta última con la creación del Seminario Universitario Interdisciplinario sobre Envejecimiento y Vejez en 2011.

Ese último hallazgo en el estudio aludido permite dirigirnos a algunos aspectos de la política pública de la Ciudad de México. En ella se registran avances en cuanto al reconocimiento de la existencia de la violencia familiar hacia las personas mayores, además de ser la ciudad que alberga a las instituciones nacionales que mayormente se han involucrado en visibilizar dicho contexto discriminatorio y la cual cuenta con un programa de derechos humanos que establece líneas concretas de acción en el tema cuyo propósito es incorporar en éstas el enfoque de derechos humanos para, de esta forma, atender la discriminación hacia dicho grupo de población y generar mecanismos apropiados para promover, proteger y garantizar los derechos de dicho sector, siendo una de las principales preocupaciones la exigibilidad de éstos.

Así, el presente artículo pretende visibilizar, desde la perspectiva de los derechos humanos, la violencia familiar contra las personas mayores y el derecho de éstas al acceso a la justicia, incorporando algunos criterios jurisprudenciales, así como la revisión de los instrumentos internacionales y las políticas públicas en materia de prevención y atención de la violencia familiar contra personas mayores que contiene el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF).

II. La construcción social de la vejez, la estereotipia y violencia

Además del género, las sociedades se organizan en torno a la edad¹³ y a partir de ella se confiere estatus a las personas, se regula la interacción social y se construyen expectativas sobre su comportamiento.¹⁴ Según Neugarten existe una agenda en torno a la cual se ordenan los principales acontecimientos de la vida; es decir, con base en la edad las sociedades dividen el tiempo en periodos socialmente relevantes, por lo que tales expectativas funcionarían acelerando o frenando un

¹³ Erdman B. Palmore, *Ageism. Negative and positive*, 2ª ed. Nueva York, Springer, 1999, p. 4.

¹⁴ Bernice L. Neugarten *et al.*, "Normas de la edad, limitaciones de la edad y socialización de los adultos", en Bernice L. Neugarten, *Los significados de la edad*, Barcelona, Herder, 1996, p. 47.

comportamiento. En su opinión, las propias personas estarían conscientes de la edad como guía de su conducta, “afirmando de sí mism[a]s que han llegado pronto, tarde o a tiempo”.¹⁵

Las sociedades definen la vejez también en términos de la edad, como llegar a los 60 años. El envejecimiento es un proceso gradual en el que ocurre un conjunto de cambios de índole física, psicológica y social. En el rubro físico se presentan cambios estructurales, funcionales y sensoriales de visión, audición y tacto. Los aspectos psicológicos comprenden las percepciones, las aptitudes intelectuales, la memoria y la capacidad de aprendizaje; mientras que en el ámbito social supone un cambio de roles y en las relaciones.¹⁶ No obstante, en el ideario colectivo prima la idea de la vejez como un evento que ocurre repentinamente, es estático y está asociado con la pérdida, la enfermedad, el decline de los atributos físicos, el deterioro de la agudeza mental y el incremento de la dependencia como producto del retiro del trabajo.¹⁷

En tal contexto es que la vejez se estereotipa. Los estereotipos son supuestos, generalmente negativos, sobre el modo de ser o comportarse que se le atribuyen a las personas o grupos, con independencia de sus características propias.¹⁸ A diferencia de otros colectivos, los prejuicios contra las personas mayores se expresan abiertamente e incluso se asume cierta libertad para manifestar hostilidad;¹⁹ ello se debe a que están profundamente institucionalizados y enraizados en la cultura. Esto es, la mayoría no cree estar reproduciendo estereotipos contra las personas mayores pese a que sus expresiones nacen de los patrones sociales que minimizan “la naturaleza del envejecimiento, su complejidad y su variabilidad”,²⁰ y exaltan un modelo que aprecia la juventud.

Sin embargo, los estereotipos fallan al asumir una homogeneidad que no existe.²¹ Las personas mayores son un grupo variado en términos de su salud física y mental, diversidad cultural, origen nacional, religión, recursos financieros y educativos, oportunidades y circunstancias,²² como cualquier otro grupo etario. Lamentablemente, los prejuicios tienden a ir aparejados con actitudes que determinan nuestra conducta hacia las personas mayores, el modo en que se asu-

¹⁵ *Ibidem*, p. 48.

¹⁶ Carmen Alemán y Manuel García, “Envejecimiento y derechos humanos”, en *Miscelánea comillas*, vol. 72, núm. 140-141, 2014, pp. 232-234.

¹⁷ Todd D. Nelson, “Ageism: The Strange Case of Prejudice Against the Older You”, en Richard L. Wiener y Steven L. Willborn (eds.), *Disability and aging discrimination. Perspectives in Law and Psychology*, Nueva York, Springer, 2011, p. 39.

¹⁸ Programa de Derechos Humanos, *Optemos por no discriminar*, México, Universidad Iberoamericana, A. C., 2013, p. 6.

¹⁹ Todd D. Nelson, *op. cit.*, p. 40.

²⁰ Andrew Achenbaum, “A history of ageism since 1969”, en *Generations. Journal of the American Society on Aging*, vol. 39, núm. 3, otoño de 2015, p. 11.

²¹ Todd D. Nelson, *op. cit.*, p. 37.

²² Andrew Achenbaum, *op. cit.*, p. 13.

mirá el propio envejecimiento e incluso la percepción que las personas mayores construyen de sí mismas.²³

Al proceso sistemático de estereotipación y discriminación contra las personas porque son viejas Robert Butler le denominó *edaísmo*.²⁴ Dicho término, surgido en 1969, fue equiparado por el propio Butler con el racismo y el sexismo. Aunque inicialmente se usó para referirse a las personas mayores, más recientemente otros autores lo han empezado a considerar como el prejuicio basado en la edad, por lo que puede abarcar a cualquier grupo etario.

De acuerdo con Achenbaum, el edaísmo puede manifestarse en un amplio rango de fenómenos en las esferas personal e institucional: puede ir del desdén o disgusto hasta evitar el contacto; prácticas discriminatorias en el hogar, el empleo y los servicios;²⁵ carencia de recursos económicos y comunitarios; y acciones que limitan la integración de las personas mayores, hasta llegar a las conductas violentas. En general se ha planteado que la violencia la ejerce la propia sociedad porque en ella prevalece una imagen negativa y estereotipada de la vejez.²⁶ Así, el abuso, la negligencia o la violencia, si bien no se deben únicamente a ellos, sí están animados por los estereotipos de que las personas mayores son indefensas, débiles y dependientes.²⁷

III. Acercamiento a las definiciones sobre violencia contra las personas mayores

La Acción contra el Maltrato al Mayor (Action on Elder Abuse) de Reino Unido sugiere que el maltrato a las personas mayores puede ser por acción o por omisión, que causa daño o aflicción, y que se produce en el seno de cualquier relación donde existe una expectativa de confianza;²⁸ además advierte que el maltrato puede ser de tipo físico, psicológico, económico, sexual y por negligencia.²⁹ Por otra parte, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos

²³ Carmen Alemán y Manuel García, *op. cit.*, p. 235.

²⁴ John Macnicol, *Age discrimination. And historical and contemporary analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 6.

²⁵ Andrew Achenbaum, *op. cit.*, p. 11.

²⁶ Servicio Nacional del Adulto Mayor y Ministerio de Desarrollo Social, *Guía. Prevención del maltrato a las personas mayores*, Senama, 2012, p. 8, disponible en <<http://www.senama.cl/filesapp/SENAMA%20web1.pdf>>, página consultada el 26 de abril de 2016.

²⁷ Erdman B. Palmore, *op. cit.*, p. 138.

²⁸ Organización Mundial de la Salud y Red Internacional para la Prevención del Maltrato al Anciano, “Voces ausentes. Opiniones de personas mayores sobre abuso y maltrato al mayor”, en *Revista Española de Geriatria y Gerontología*, vol. 37, núm. 6, noviembre de 2002, p. 56, disponible en <<http://www.elsevier.es/es-revista-revista-espanola-geriatria-gerontologia-124-articulo-voces-ausentes-opiniones-personas-mayores-13045225>>, página consultada el 7 de junio de 2016.

²⁹ *Ibidem*, p. 57.

Humanos de las Personas Mayores, además de reconocer el derecho de dichas personas a una vida sin ningún tipo de violencia, ofrece una definición que abarca diversos tipos de abuso, incluyendo el financiero y patrimonial; así como el maltrato físico, sexual y psicológico, la explotación laboral, la expulsión de la comunidad y todas las formas de abandono o negligencia en el ámbito familiar, perpetrado o tolerado por el Estado o sus agentes dondequiera que ocurra.³⁰ Esta definición resulta relevante para el presente análisis, pues agrupa todas aquellas formas de negligencia o abandono en el ámbito familiar, y advierte sobre la irresponsabilidad en que incurre el Estado cuando tolera o ejerce la violencia.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), por su parte, ofrece una definición del *maltrato de las personas mayores* como un acto que puede ser único o repetido y que causa daño o sufrimiento a una persona de edad; pero también señala como una causa la falta de medidas apropiadas para evitarlo y que éste se produce en un contexto basado en la confianza. Señala que dicho tipo de violencia es una violación a los derechos humanos e incluye el maltrato físico, sexual, psicológico o emocional; así como la violencia por razones económicas o materiales, el abandono, la negligencia y los daños a la dignidad, incluyendo la falta de respeto.³¹ De esta definición se puede resaltar que el maltrato puede ser un solo acto o varios del mismo o diferente tipo; además de señalar que una de las causas puede ser la falta de medidas para evitarlo (atribuible al Estado), y que otro factor es la confianza en la relación con la o el agresor. Finalmente, llama la atención la falta de respeto como una causa de violencia.

En México, ni la ley federal ni la de la Ciudad de México sobre los derechos de las personas adultas mayores ofrecen una definición de violencia, maltrato y/o abuso familiar contra estas personas. Sin embargo, la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar define la violencia familiar como los actos de poder u omisión intencional, recurrente o cíclica dirigidos a dominar, someter, controlar o agredir física, verbal, psicoemocional o sexualmente a cualquier miembro de la familia dentro o fuera del domicilio familiar, que tengan parentesco, lo hayan tenido o mantengan una relación de hecho.³²

Por su parte, la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005, Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, define la *violencia familiar* como todo

³⁰ Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D. C., 15 de junio de 2015, artículo 9°. Derecho a la seguridad y a una vida sin ningún tipo de violencia.

³¹ Organización Mundial de la Salud, Nota descriptiva núm. 357, Maltrato de las personas mayores, octubre de 2015, disponible en <<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs357/es/>>, página consultada el 14 de junio de 2016.

³² Véase Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 8 de julio de 1996 y en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de julio de 1996; última reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 18 de diciembre de 2014, artículo 3°, fracción III.

“acto u omisión, único o repetitivo, cometido por un miembro de la familia en contra de otro u otros integrantes de la misma, sin importar si la relación se da por parentesco consanguíneo, de afinidad, o civil mediante matrimonio, concubinato u otras relaciones de hecho, independientemente del espacio físico donde ocurra”.³³ Un aspecto que se debe resaltar en dicha definición es el elemento del espacio físico, el cual las otras definiciones no consideran pero que pudiera resultar importante al momento de identificar la violencia familiar contra las personas mayores.

A su vez, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia también ofrece una definición de violencia familiar como

[todo] acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, cuyo agresor tenga o haya tenido relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato o mantengan o hayan mantenido una relación de hecho.³⁴

Esta definición señala elementos importantes como la intencionalidad, el ejercicio de poder como el control, la dominación y el sometimiento; además de que considera la agresión verbal y también hace referencia a la noción de espacio físico al mencionar que puede suceder dentro o fuera del domicilio familiar.

IV. El derecho de las personas mayores a una vida libre de violencia

La protección contra la violencia es un derecho, por lo que el Estado tiene la obligación de prevenirla, atenderla y castigarla; y como sujeto obligado se pueden evaluar sus acciones y responsabilizarlo por su incumplimiento. Esta perspectiva contribuye a potenciar las aptitudes de las personas y a posicionarlas como titulares de derechos con la capacidad de actuar para reivindicarlos, superando así las visiones que las consideran un grupo vulnerable.³⁵

³³ Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005, Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, p. 15, disponible en <<http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/689/1/images/VIOLE1B.PDF>>, página consultada el 14 de junio de 2016.

³⁴ Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de febrero de 2007; última reforma publicada el 17 de diciembre de 2015, artículo 7º, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_171215.pdf>, página consultada el 14 de junio de 2016.

³⁵ Programa de Derechos Humanos, *Optemos por no discriminar. Por una vida libre de violencia contra las mujeres*, México, Universidad Iberoamericana, A. C., 2014, pp. 7 y 8.

A diferencia de lo que ocurre con otros grupos de población como las y los niños y las mujeres, no existe un instrumento de carácter universal que consagre los derechos de las personas mayores.³⁶ La Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento se celebró en Viena en 1982; en ella se adoptó el Plan de Acción Internacional sobre Envejecimiento, un instrumento pionero en el tema que contiene una base para la formulación de políticas y programas en la materia.³⁷ La discusión en torno a los derechos humanos de las personas mayores daría origen a los Principios de las Naciones Unidas en Favor de las Personas de Edad (1991), en los que se establecieron la independencia, la participación, los cuidados, la autorrealización y la dignidad como ejes de los programas nacionales de los Estados. Particularmente, como parte del principio de dignidad se señala que las personas mayores deben estar libres de malos tratos físicos y mentales.

En 2002 tuvo lugar la Segunda Asamblea Mundial en Madrid, de la que se obtuvieron una declaración política y un plan de acción. En estos documentos se reconoce, primero, que la violencia contra las personas mayores puede adoptar muchas formas y producirse en todas las esferas sociales, económicas, étnicas y geográficas; segundo, que las consecuencias de la violencia contra las personas mayores se agravan por la merma de su capacidad de recuperarse, así como por la vergüenza y el miedo de pedir ayuda; y tercero, que las mujeres mayores corren más riesgo de sufrir maltrato debido a la discriminación, la pobreza y la desprotección de la ley. Además, se propone que los Estados implementen servicios de apoyo para atender a las y los perpetradores de la violencia contra las personas mayores y fomentar la cultura de la denuncia entre los profesionales de la salud y otros servicios sociales que conozcan de los casos de violencia.³⁸

La creciente preocupación por prevenir el abuso y el maltrato en la vejez favoreció la visibilización de estos problemas y la toma de conciencia en el ámbito mundial. Así, en 2002 se adoptó la denominada Declaración de Toronto para la Prevención del Maltrato de las Personas Mayores, ideada por la OMS, la Red Internacional de Prevención del Abuso y Maltrato en la Vejez, y las universidades de Ontario y Ryerson. En dicha Declaración se hace un llamado a generar instrumentos legales para responder al maltrato; a la necesidad de mejorar las capacidades de diagnóstico de maltrato desde los servicios de atención primaria a la salud; a eliminar los estereotipos negativos sobre la vejez a través de la educación y la difusión de información; a integrar la perspectiva cultural para una mejor comprensión del fenómeno; a impulsar la cultura de la

³⁶ Carmen Alemán y Manuel García, *op. cit.*, p. 236.

³⁷ Organización de las Naciones Unidas, “Resultados sobre el envejecimiento”, disponible en <<http://www.un.org/es/development/devagenda/ageing.shtml>>, página consultada el 21 de abril de 2016.

³⁸ Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, Nueva York, ONU, 2003, párrs. 107 y 108.

solidaridad intergeneracional y de rechazo a la violencia; y a promover la provisión de servicios de salud, protección y policiales para prevenir y responder al problema del maltrato.³⁹

El reconocimiento explícito del derecho de las personas mayores a la seguridad y a una vida sin ningún tipo de violencia y maltrato se alcanzó con la adopción de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, en junio de 2015. Al firmar la Convención, los Estados se comprometieron a prevenir, investigar, sancionar y reparar los actos de violencia contra las personas mayores; implementar servicios de apoyo para atenderlos; facilitar el acceso y difundir información sobre ellos; capacitar a las y los servidores públicos encargados de los servicios sociales, de salud y de atención y cuidado sobre trato digno y la prevención de negligencia u otras acciones o prácticas de violencia y maltrato; desarrollar programas de capacitación dirigidos a familiares y personas que ejercen tareas de cuidado para prevenir escenarios de violencia en el hogar; promover mecanismos de denuncia; y reforzar los mecanismos judiciales y administrativos para la atención de estos casos.⁴⁰

v. Obligaciones del Estado en casos de violencia contra las personas mayores

Las obligaciones estatales en materia de derechos humanos emanan de los instrumentos internacionales de carácter vinculante como los tratados, pactos y convenciones a través de los cuales los Estados adquieren compromisos identificados como obligaciones generales de respetar, proteger, garantizar y promover. No menos importantes son aquellos instrumentos como las resoluciones, las declaraciones y las observaciones generales, que amplían el contenido de los derechos.⁴¹

a) Obligación de respetar

El Estado debe abstenerse de llevar a cabo, propiciar o tolerar prácticas de violencia, abandono o maltrato contra las personas mayores. Una violación a esta obligación implicaría que las autoridades estatales competentes no faciliten el acceso a la justicia de las personas mayores víctimas de violencia familiar. Otras formas de faltar a esta obligación son la limitación, la negación o la restricción del acceso a los servicios de apoyo para atender a las personas mayores víctimas de maltrato, abandono o violencia.

³⁹ Organización Mundial de la Salud y Red Internacional de Prevención del Abuso y Maltrato en la Vejez, *Declaración de Toronto para la Prevención del Maltrato de las Personas Mayores*, Ginebra, OMS, 2003, pp. 2 y 3.

⁴⁰ Véase Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, artículo 9º.

⁴¹ Sandra Huenchuan y Alejandro Morlachetti, “Análisis de los instrumentos internacionales y nacionales de derechos humanos de las personas mayores”, en *Notas de población*, vol. 32, núm. 81, Santiago, Cepal, enero de 2006, p. 49.

b) Obligación de proteger

Tiene que ver con la adopción de medidas preventivas y de reparación frente a las posibles violaciones a los derechos cometidas por terceros como las instituciones de cuidado o las familias. Esta obligación agrupa la regulación, vigilancia, supervisión, evaluación y debida diligencia, por ejemplo mediante la implementación de mecanismos de denuncia.

c) Obligación de garantizar

El deber de garantizar se relaciona, primero, con la adopción de medidas legislativas como reconocer explícitamente en la normatividad interna los derechos humanos de las personas mayores, en particular los relacionados con la protección contra la violencia, el maltrato y los tratos crueles, inhumanos y degradantes. Al respecto, los compromisos que asumiría el Estado serían emitir leyes y medidas legales para eliminar los abusos contra las personas mayores; promover la cooperación entre el gobierno y la sociedad civil para combatir el maltrato; reducir los riesgos para las mujeres; y alentar las investigaciones sobre la violencia contra las personas mayores y difundir sus conclusiones.⁴² Asimismo, se recomienda la recopilación de información integral, completa y actualizada que incluya datos estadísticos y de investigación sobre esta práctica para la formulación y aplicación de políticas públicas.

Además, compromete a los Estados a adoptar todas aquellas medidas de naturaleza administrativa, política, económica, social o cultural que sean necesarias para construir las condiciones que permitan que las personas mayores ejerzan sus derechos. En esta categoría también se ubicaría la implementación de medidas afirmativas y ajustes razonables. Las primeras hacen referencia a las disposiciones o acciones que otorgan un trato diferencial a cierto sector de la población y que resultan necesarias para corregir la discriminación de hecho, pero que constituyen una diferenciación legítima.⁴³ Los ajustes razonables, por otro lado, son las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas para garantizar a las personas el goce y ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos sus derechos humanos.

⁴² Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, *op. cit.*, párr. 110.

⁴³ Sandra Huenchuan y Luis Rodríguez-Piñero, *Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección*, Santiago, Cepal/UNFPA/Asdi (col. Documentos de proyectos), 2010, p. 57, disponible en <http://www.inpea.net/images/envejecimiento_y_derechos_humanos.pdf>, página consultada el 26 de abril de 2016.

d) *Obligación de promover*

Implica facilitar y acercar el conocimiento e información sobre los derechos de las personas mayores y los mecanismos de defensa, atendiendo a su empoderamiento como titulares de derechos. Con este propósito, tanto los gobiernos como las organizaciones sociales y las personas mayores deben centrar sus esfuerzos en la superación de las imágenes negativas y estereotipadas del envejecimiento que lo promueven como un problema físico con el cual se carece de la capacidad de vivir de manera independiente y/o de la posibilidad de continuar desempeñando papeles valiosos para la sociedad.

VI. **Revisión de la jurisprudencia mexicana sobre violencia familiar**

Las personas mayores tienen derecho a una vida con calidad y libre de violencia; a la no discriminación; a ser respetadas en su integridad física, psicoemocional y sexual; a ser protegidas contra toda forma de explotación, y a vivir en entornos seguros.⁴⁴ La violencia contra las personas mayores es, por tanto, una violación a los derechos humanos que causa lesiones, enfermedades, pérdida de productividad, aislamiento y desesperación en quien la vive.⁴⁵ Se considera que algunos factores relacionados con las características personales, familiares, escolares, laborales, sociales o culturales incrementan la probabilidad de que las personas mayores vivan violencia. Entre ellos se encuentran el sexo –las investigaciones indican que entre las víctimas hay un mayor porcentaje de mujeres que de hombres, y también que éstas sufren de maltrato físico y psicológico más frecuentemente–; el aislamiento social –las personas mayores víctimas de maltrato tienen menos contactos sociales y es común que únicamente convivan con su agresor–; y la dependencia, ya sea económica o la que se deriva de la necesidad de cuidados por enfermedades físicas o cognitivas.⁴⁶

No obstante que se afirma que el hogar es el lugar ideal para que las personas mayores permanezcan,⁴⁷ y que es obligación de la familia evitar que cualquiera de sus integrantes cometa actos de violencia, abuso, aislamiento, explotación, discriminación u otros actos jurídicos que

⁴⁴ Véase Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 7 de marzo de 2000; última reforma publicada el 18 de diciembre de 2014, artículo 5º, inciso A.

⁴⁵ Organización Mundial de la Salud, “Envejecimiento activo: un marco político”, en *Revista Española de Geriatría y Gerontología*, núm. 37, 2002, p. 88.

⁴⁶ Isabel Iborra Marmolejo, *Maltrato de personas mayores en la familia en España*, Valencia, Fundación de la Comunitat Valenciana para el Estudio de la Violencia (serie Documentos, núm. 14), junio de 2008, pp. 16 y 17.

⁴⁷ Véase Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, artículo 7º.

pongan en riesgo su persona, bienes o derechos,⁴⁸ las investigaciones demuestran que es dentro del contexto familiar o la unidad en que se proveen cuidados donde ocurre la mayoría de los casos de violencia; y que la o el victimario suele ser algún conocido de la víctima.⁴⁹

La violencia familiar fue tipificada por primera vez en 1997, en el entonces Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común.⁵⁰ A partir de esa fecha fue incorporado paulatinamente en los códigos penales de todas las entidades federativas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación así como otros tribunales han emitido jurisprudencia sobre el tema a partir de la cual se puede nutrir de contenido su definición. Se ha dicho, por ejemplo, que la violencia familiar es un delito continuado,⁵¹ es decir que no se agota en un hecho único y aislado sino que se perpetúa en el transcurso del tiempo a través de actos vinculados y sucesivos.⁵² También se ha señalado que como la violencia familiar puede ser física o psicoemocional, corresponde a quien alega alguno de estos actos acreditar el daño y la intención de causarlo; y que tales conductas son susceptibles de provocar alguna alteración física o en alguna esfera o área de la estructura psíquica de la persona receptora.⁵³

Asimismo, se han emitido pronunciamientos respecto de la violencia familiar de naturaleza económica, arguyendo que se debe tener por actualizada cuando conste que los progenitores incumplen con su obligación de dar alimentos a sus hijas o hijos, aun cuando hubieran cumplido con ella temporalmente.⁵⁴ Además, en relación con los usos y costumbres de los pueblos o comunidades indígenas que son utilizados con el propósito de disciplinar o corregir el comportamiento de los hijos y las hijas, se afirmó que no están por encima del interés superior de la niñez previsto

⁴⁸ *Ibidem*, artículo 8º, fracción iv.

⁴⁹ Organización Mundial de la Salud y Red Internacional de Prevención del Abuso y Maltrato en la Vejez, *op. cit.*, p. 2.

⁵⁰ María Rocío Morales Hernández, “El delito de violencia familiar. Aspectos procesales”, en Rosa María Álvarez de Lara, *Panorama internacional de derechos de familia. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, t. II, México, UNAM, 2006, p. 795.

⁵¹ Tribunales Colegiados de Circuito, “Violencia familiar. Constituye un delito continuado en términos del artículo 190 del Código Penal del Estado de Chihuahua”, tesis aislada XVII.2o.P.A.18 P en materia penal, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. xx, julio de 2004, p. 1832.

⁵² Tribunales Colegiados de Circuito, “Violencia intrafamiliar. Interpretación del artículo 323 quáter del Código Civil para el Distrito Federal”, tesis aislada I.7o.C.53 C en materia civil, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. xx, septiembre de 2004, p. 1903.

⁵³ Tribunales Colegiados de Circuito, “Violencia familiar. Elementos que se deben acreditar”, tesis aislada I.7o.C.113 C en materia civil, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. xxviii, octubre de 2008, p. 2465.

⁵⁴ Tribunales Colegiados de Circuito, “Violencia familiar económica y psicoemocional. La primera se actualiza ante el incumplimiento de la obligación de dar alimentos, mientras que la segunda se puede acreditar con la existencia de denuncia penal entre los progenitores”, tesis aislada I.3o.C.957 C en materia civil, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. xxxiii, mayo de 2011, p. 1319.

en la Constitución.⁵⁵ De igual manera, se ha sentenciado que los delitos de lesiones y violencia familiar poseen características propias y que por ende son autónomos, razón por la cual pueden actualizarse en el mismo evento sin que ello constituya un doble reproche o una recalificación de la conducta, ya que protegen bienes jurídicos distintos: el de lesiones, la integridad personal, y el de violencia familiar el derecho de los integrantes de la familia a vivir una vida libre de violencia.⁵⁶

Los desarrollos jurisprudenciales más recientes señalan dos aspectos: primero, que para los efectos del delito de violencia familiar las personas mayores son sujetos en condiciones de vulnerabilidad, en atención a su edad;⁵⁷ y segundo, el derecho a vivir en un entorno libre de violencia forma parte del catálogo de derechos humanos integrados al orden nacional.⁵⁸

VII. Acceso a la justicia en casos de violencia familiar contra las personas mayores

Las personas mayores tienen derecho al acceso a la justicia; es decir, a ser oídas en la tramitación de cualquier acusación formulada contra ellas o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o cualquier otro. Para asegurarse de que las personas mayores pueden acceder a la justicia en igualdad de condiciones que las demás, los Estados pueden adoptar ajustes de procedimientos en todos los procesos y en cualquiera de sus etapas, deben actuar con debida diligencia y darles tratamiento preferencial en la tramitación, resolución y ejecución de las decisiones en los procesos administrativos y judiciales.⁵⁹

Al respecto, en las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad se reconoce que el envejecimiento puede constituir una causa de vulnerabili-

⁵⁵ Tribunales Colegiados de Circuito, “Violencia familiar. No la justifican los usos y costumbres del pueblo o comunidad indígena al que pertenece la acusada de dicho delito, utilizados para disciplinar o corregir el comportamiento de sus hijos menores de edad, al no estar aquéllos por encima del interés superior del menor, previsto en el artículo 4o. de la Constitución federal”, tesis aislada I.5o.P.24 P (10a.) en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 6, t. III, mayo de 2014, p. 2353.

⁵⁶ Primera Sala, “Lesiones y violencia familiar. Al ser delitos autónomos pueden actualizarse en el mismo evento, sin que ello constituya un doble reproche o una recalificación de la conducta (legislación de los estados de Puebla, Nuevo León y del Distrito Federal)”, tesis de jurisprudencia 1a./J. 59/2014 (10a.) en materia penal, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 11, t. I, octubre de 2014, p. 536.

⁵⁷ Tribunales Colegiados de Circuito, “Violencia familiar. En este delito, los adultos mayores, en atención a su edad, son sujetos en condiciones de vulnerabilidad (legislación del Distrito Federal)”, tesis aislada I.9o.P.58 P (10a.) en materia penal, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 10, t. III, septiembre de 2014, p. 2651.

⁵⁸ Primera Sala, “Derecho a vivir en un entorno familiar libre de violencia. Constituye un derecho fundamental”, tesis aislada 1a. CXCII/2015 (10a.) en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 19, t. I, junio de 2015, p. 580.

⁵⁹ Véase Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, artículo 31.

dad cuando las personas mayores enfrentan dificultades para ejercer sus derechos ante el sistema de justicia, en razón de sus capacidades funcionales.⁶⁰ Con el fin de garantizar el pleno goce de los servicios del sistema judicial se propone un conjunto de criterios que se pueden agrupar en aquellos relativos a las condiciones necesarias para la tutela judicial de los derechos y otros relacionados con la celebración de los actos judiciales. En la primera categoría se ubican la asistencia legal y defensa pública, el derecho a un intérprete, la revisión de los procedimientos y los requisitos procesales, y los medios alternativos de resolución de conflictos; mientras que en la segunda se hace referencia al otorgamiento de un trato específico adecuado a las circunstancias propias de la situación de la persona como la comprensión de las actuaciones judiciales, la comparecencia en las dependencias judiciales, la dotación de información procesal y la protección de la intimidad.⁶¹

En particular, en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal se reconoce que éstas tienen derecho a participar en todo procedimiento que afecte sus esferas personal, familiar y social; a recibir un trato digno y apropiado cuando sean víctimas; a contar con asesoría jurídica gratuita y contar con un representante legal cuando se considere necesario; así como a recibir apoyo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de las procuradurías competentes y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en lo relativo al ejercicio y respeto de sus derechos.⁶²

Para tales efectos, en 2010 fue creada la Agencia Especializada para la Atención de Personas Adultas Mayores Víctimas de Violencia Familiar, como una división de la Fiscalía de Procesos en Juzgados Familiares de la Subprocuraduría de Procesos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF);⁶³ sin embargo, no es mencionada ni en la ley orgánica de la PGJDF ni en su reglamento, por lo que su estructura organizativa y sus atribuciones se derivan enteramente del acuerdo de su creación. Además de investigar los hechos de violencia familiar en que estén involucradas las personas mayores como víctimas u ofendidas, esta agencia se encarga de proporcionar asesoría jurídica en asuntos del orden familiar a tales personas y salvaguardar su integridad física y psicoemocional, en coordinación con la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito y el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal (IAAM-DF).⁶⁴

⁶⁰ 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, aprobadas por la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, Brasilia, 4 a 6 de marzo de 2008, p. 6.

⁶¹ *Ibidem*, pp. 5-20.

⁶² Véase Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, artículo 5º, inciso B.

⁶³ Acuerdo número A/009/2010 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se crea la Agencia Especializada para la Atención de Personas Adultas Mayores Víctimas de Violencia Familiar, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 9 de abril de 2010.

⁶⁴ *Ibidem*, artículos 3º a 7º.

Conjuntamente, el IAAM-DF y la PGJDF además operan un programa de prevención y derechos humanos cuyo propósito es fomentar la denuncia y la garantía de los derechos a la información y al acceso a la justicia de las personas mayores. Además de la Agencia Especializada, se reporta la habilitación de un módulo del Ministerio Público virtual en el IAAM-DF, así como la operación de un Ministerio Público telefónico. También se conformó una Red por la Defensa de los Derechos de los Adultos Mayores la cual, según información pública, está integrada por educadoras capacitadas en derechos humanos que dan acompañamiento a las personas mayores para realizar denuncias. Adicionalmente, la propia PGJDF creó una línea telefónica específica de atención a las personas mayores.⁶⁵

En el contexto latinoamericano encontramos iniciativas de naturaleza similar. Por ejemplo en Chile, a través de la División de Atención a las Víctimas y Testigos de la Fiscalía Nacional se atiende a las personas que han sido víctimas de violencia familiar, para lo cual se trabaja conjuntamente con el Servicio del Adulto Mayor de ese país. En Uruguay opera un esquema semejante, aunque supeditado a los ministerios de Desarrollo Social que se auxilian del Instituto Nacional de las Personas Mayores.

Otros países más bien disponen de servicios de atención a víctimas de violencia familiar, sin que sean particularmente las personas mayores su población objetivo. En Costa Rica, por ejemplo, la Oficina de Atención y Protección a las Víctimas del Delito adscrita al Ministerio Público forma parte de un cuerpo coordinado de instituciones que integran la Plataforma de Servicios de Atención a la Víctima; mientras que en Bolivia se cuenta con una Fiscalía Especializada en Atención a Víctimas de Atención Prioritaria. Finalmente, en Argentina el énfasis se pone en la investigación de delitos económicos contra el patrimonio de las personas mayores a través de la Unidad Fiscal para la Investigación de delitos cometidos en el ámbito de actuación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.

VIII. Políticas públicas para la protección de las personas mayores contra la violencia familiar. Revisión desde el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

El Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal y el PDHDF en un primer momento sirvieron para identificar los retos en materia de derechos de las personas mayores. Específica-

⁶⁵ Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal, “Prevención y derechos humanos”, disponible en <<http://www.adultomayor.cdmx.gob.mx/index.php/prevencion-y-derechos-humanos>>, página consultada el 28 de abril de 2016.

mente sobre violencia se señalaron cuatro aspectos: la falta de denuncia de los abusos, la ausencia de estructuras y mecanismos formales para atender a las víctimas, la falta de recursos para contrarrestar la violencia contra las personas mayores, y la designación de recursos para la prevención del abuso.⁶⁶ El Diagnóstico, en ese sentido, concluyó que para el diseño y la aplicación de políticas públicas integrales se requería de una mayor y mejor coordinación entre las unidades administrativas y los órganos desconcentrados de la administración pública del Distrito Federal.

El PDHDF dedicó el capítulo 27 a los derechos de las personas adultas mayores, en donde se incluyeron cuatro estrategias relacionadas con el maltrato y la violencia, las cuales a su vez agrupan 20 líneas de acción. En particular, cuatro de las 20 líneas de acción abordan el tema de la violencia familiar, éstas plantean la creación de un programa de defensoría sociojurídica sobre violencia; la implementación de un sistema de investigación para elaborar informes especiales sobre la violencia en el contexto familiar; impulsar las reformas legislativas pertinentes para implementar mecanismos de prevención del despojo de bienes; y el establecimiento de mecanismos de investigación y reparación del daño contra abusos por parte de la familia (véase cuadro 1).

Cuadro 1. PDHDF: estrategias y líneas de acción referentes a la violencia contra las personas mayores

Estrategia	Líneas de acción
<p>Promover una cultura de denuncia con el fin de garantizar la integridad psicofísica, prevenir y atender el maltrato, violencia y explotación económica que sufren las personas adultas mayores.</p>	<p>2084. Programa de defensoría sociojurídica sobre violencia física, sexual y emocional; así como sobre explotación económica. 2085. Información y sensibilización sobre temas de violencia y maltrato. 2086. Campañas de información para difundir la cultura de respeto hacia la vejez y el envejecimiento, especialmente de mujeres mayores. 2087. Programa de protección para que las personas mayores denuncien violaciones a sus derechos humanos. 2088. Programa anual de formación y capacitación para servidores públicos sobre derechos humanos de las personas mayores. 2089. Programa de capacitación para servidores públicos que atienden y procesan denuncias por maltrato o abuso hacia las personas mayores.</p>

⁶⁶ “Capítulo 32. Derechos de las personas adultas mayores”, en *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, México, Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008, p. 762, disponible en <<http://www.derechoshumanosdf.org.mx/docs/diagnostico.pdf>>, página consultada el 4 de junio de 2016.

Cuadro 1. PDHDF: estrategias y líneas de acción referentes a la violencia contra las personas mayores (*continuación*)

Estrategia	Líneas de acción
Erradicar los actos y niveles de violencia familiar, social e institucional que viven las personas adultas mayores.	2116. Sistema de investigación para elaborar informes especiales sobre violencia contra las personas mayores en el contexto familiar. 2117. Mecanismos de vigilancia que incluyan sistema de sanciones para instituciones públicas, sociales y privadas que presten servicios a las personas mayores, con el fin de evidenciar actos de maltrato, violencia o discriminación. 2118. Reformas al Código Civil y al de Procedimientos Civiles, ambos del Distrito Federal; así como a toda la normatividad relacionada con la capacidad jurídica de las personas con discapacidad. 2119. Equipos de peritos interdisciplinarios especializados para apoyar al juez que valore la capacidad jurídica de las personas mayores con discapacidad. 2120. Reformas legislativas a los códigos civiles y penales para implementar mecanismos de prevención del despojo de bienes a las personas adultas mayores. 2121. Reformas legislativas para la protección patrimonial de las personas mayores.
Promover estructuras y mecanismos legales para atender a las personas adultas mayores víctimas de maltrato y violencia, en particular a las mujeres adultas mayores.	2122. Campañas de difusión para la promoción y sensibilización de la población en general sobre el respeto y la inclusión de las personas mayores. 2123. Mecanismos de investigación y reparación del daño contra abusos por parte de la familia o instituciones responsables de las personas mayores.
Erradicar la discriminación que viven las personas adultas mayores y que se traduce en una restricción al ejercicio y goce de sus derechos humanos.	2127. Programa de asesoría en las delegaciones para temas de pensión alimentaria, acceso a beneficios y atención jurídica gratuita. 2128. Programa de capacitación sobre la cultura de la vejez y el envejecimiento para organizaciones públicas, sociales y privadas que prestan servicios a las personas mayores. 2129. Instrumento de evaluación sistemática sobre atención de trámites y servicios en instancias públicas para personas mayores. 2130. Programa de capacitación sobre la cultura de la vejez y el envejecimiento dirigido al transporte público y concesionado. 2131. Adecuación para la accesibilidad de la infraestructura urbana y el transporte público. 2132. Rediseño del programa del registro y atención de actas de nacimiento extemporáneas de las personas adultas mayores.

Fuente: Elaboración propia con base en el *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2009, pp. 851-871.

Para dar seguimiento y evaluar el PDHDF se instauró un mecanismo compuesto por un comité, espacios de participación y una Secretaría Ejecutiva. El Mecanismo de Seguimiento y Evaluación se planteó dentro de sus propósitos el impulsar políticas públicas efectivas, presupuestos

adecuados, la participación ciudadana y la rendición de cuentas. En tal sentido, los espacios de participación han resultado de gran importancia, pues conforman los puntos de reunión para la coordinación y articulación entre las distintas dependencias y entes públicos del Distrito Federal. Dichos espacios se han establecido de acuerdo con la temática de cumplimiento de las líneas de acción señaladas en el propio PDHDF. Al respecto, en el espacio de participación específico sobre los derechos de las personas mayores el grupo de trabajo ha operado a través de 13 líneas de acción priorizadas para su seguimiento, dentro de las cuales cinco se refieren a la violencia contra las personas mayores (*véase cuadro 2*).⁶⁷

Cuadro 2. Líneas de acción del PDHDF priorizadas en el espacio de participación de los derechos de las personas mayores, referentes a la violencia contra éstas

Línea de acción	Tema o derecho	Autoridades
2084. Programa de defensoría sociojurídica sobre violencia física, sexual y emocional; así como sobre explotación económica.	Políticas públicas integrales.	Responsables: Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad de la PGJDF y delegaciones del Distrito Federal. Corresponsables: IAAM-DF.
2088. Programa anual de formación y capacitación para servidores públicos sobre derechos humanos de las personas mayores.	Políticas públicas integrales.	Responsables: Consejo Asesor del IAAM-DF.
2118. Reforma al Código Civil y al de Procedimientos Civiles, ambos del Distrito Federal; así como a toda la normatividad relacionada con la capacidad jurídica de las personas con discapacidad.	Derecho a la igualdad y a la no discriminación.	Responsables: Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Corresponsables: Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
2120. Reformas legislativas a los códigos civiles y penales para implementar mecanismos de prevención del despojo de bienes a las personas adultas mayores.	Derecho a una vida libre de violencia de las personas adultas mayores.	Responsables: Asamblea Legislativa del Distrito Federal y Consejería-Secretaría de Gobierno del Distrito Federal.
2128. Programa de capacitación sobre la cultura de la vejez y el envejecimiento para organizaciones públicas, sociales y privadas que prestan servicios a las personas mayores.	Derecho a la igualdad y a la no discriminación.	Responsables: Consejo Asesor del IAAM-DF, Dirección General de Igualdad y Diversidad Social de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (Sedeso), y delegaciones del Distrito Federal. Corresponsables: Dependencias del Gobierno del Distrito Federal.

Fuente: Elaboración propia con base en el *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, *op. cit.*

⁶⁷ Las cinco líneas de acción dentro de las 13 priorizadas son 2084, 2088, 2096, 2118, 2021 y 2128, de acuerdo con la información proporcionada en Adelina González Marín, *et al.*, *Análisis sobre la política pública en México para personas adultas mayores desde el enfoque de los derechos humanos*, México, Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A. C., 2015, disponible en <http://imhdh.org/doctos/AdultosMayores_remastered_c_n_w.pdf>, página consultada el 14 de junio de 2016.

Sobre la línea de acción 2084, referente a un programa de defensoría, la Agencia Especializada para la Atención de Personas Adultas Mayores Víctimas de Violencia Familiar –mencionada en párrafos anteriores– comprende parte del cumplimiento de dicha línea pues en teoría, además de brindar asesoría jurídica, se coordina con el IAAM-DF para impulsar la conciliación en asuntos familiares y brindar atención psicológica. Sin embargo, el reto para el cumplimiento de esa línea se encuentra en profundizar respecto a la explotación económica como un tipo de violencia.

En tal sentido, el despojo de bienes forma parte de lo que pudiera considerarse explotación económica y también es materia de la línea de acción 2120, que establece reformas a los códigos Civil y Penal para prevenir el despojo a las personas mayores. Al respecto, en su informe de actividades 2014, la Secretaría Ejecutiva del PDHDF reportó que se estaba trabajando con la Consejería Jurídica y de Servicios Legales la figura de *hipoteca inversa* como una propuesta de adición al Código Civil. Esta figura permitiría a las personas mayores hipotecar su propiedad por un monto que ascendería a 75% de su valor con el fin de percibir pagos mensuales y continuar habitando el inmueble.⁶⁸

Otra línea que también involucra reformas a los códigos Civil y de Procedimientos es la 2118, cuyo tema es la capacidad jurídica de las personas con discapacidad. En este sentido, en el Segundo Foro internacional sobre los derechos humanos de las personas mayores, celebrado en la Ciudad de México en 2014, se discutió dentro de la mesa denominada Autonomía, capacidad legal y toma de decisiones en la vejez: tensiones y opciones la importancia de los mecanismos para proteger la capacidad jurídica de las personas mayores, así como las oportunidades de incidencia en distintos niveles con el objetivo de lograr la igualdad de reconocimiento ante la ley de las personas mayores.⁶⁹

En cuanto a la línea de acción 2088, que señala un programa anual de capacitación y sensibilización para servidores públicos, por parte del IAAM-DF destaca un diplomado teórico-práctico de geriatría con el tema de vulnerabilidad en el adulto mayor, dirigido a las y los profesionales de servicios a los adultos mayores. Dentro de sus objetivos generales el diplomado se propone que los profesionales sean capaces de definir y evaluar la problemática social, funcional y nutricional del adulto mayor vulnerable; y que puedan proponer medidas de atención social, nutricional y rehabilitatoria.⁷⁰

⁶⁸ Secretaría Ejecutiva del PDHDF, *Informe de actividades 2014. Avances y resultados*, México, MSYE-PDHDF, disponible en <<http://www.derechoshumanosdf.org.mx/docs/Informe2014SE.pdf>>, página consultada el 4 de junio de 2016.

⁶⁹ Gobierno del Distrito Federal y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Segundo Foro internacional sobre los derechos humanos de las personas mayores, Ciudad de México, 3 al 6 de junio de 2014.

⁷⁰ Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal, “Diplomado: Vulnerabilidad en el Adulto Mayor”, disponible en <<http://www.adultomayor.cdmx.gob.mx/images/pdf/DiplomadoGeriatría/DIPLOMADOVULNERABILIDADADDGIAAMDF.pdf>>, página consultada el 4 de junio de 2016.

El diplomado de geriatría forma parte de una política dirigida a la educación, capacitación y sensibilización de las y los profesionales que brindan servicios y atención a los adultos mayores; pero en el caso específico sobre violencia familiar, si bien se abordan conceptos como la vulnerabilidad, la familia y las redes sociales, el reto estaría en diseñar otros programas educativos de formación, capacitación y sensibilización para profesionales enfocados en la detección, atención e intervención en casos de violencia familiar contra las personas mayores, que además incluya la perspectiva de derechos humanos.

En 2010, el Gobierno del Distrito Federal informó que se capacitó a más de 2 000 servidores públicos sobre cultura de la vejez, aspectos gerontológicos, geriátricos, derechos humanos y género, entre otros temas.⁷¹ Sin embargo, no se proporcionaron datos desagregados por tipo de servidor público capacitado o por institución, por lo que los retos en este tipo de acciones versan sobre llevar un registro mucho más ordenado que pudiera servir de insumo para aplicar evaluaciones tanto de conocimientos como metodológicas.

Finalmente la línea de acción 2128, que establece un programa de capacitación sobre cultura de la vejez y el envejecimiento dirigido a organizaciones públicas, sociales y privadas, y la cual señala como autoridades responsables al IAAM-DF, la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social de la Sedeso y a las delegaciones del Distrito Federal, ha instruido a las autoridades, en cierto sentido, a que lleven a cabo acciones de vinculación y coordinación con instituciones académicas y organismos internacionales.

Por ejemplo, a principios de este año el IAAM-DF anunció la profesionalización de 80 educadoras comunitarias durante 2015, a través del diplomado Prácticas Educativas con Adultos Mayores, impartido por la Universidad Pedagógica Nacional y cuyo propósito fue convertir a “las practicantes en educadoras reflexivas y transformadoras de su práctica, que impacte en la vida de los adultos mayores”;⁷² además, destaca que uno de los ejes temáticos de los trabajos finales del diplomado fue la violencia.

Por otra parte, el Segundo Foro internacional sobre los derechos humanos de las personas mayores, celebrado en 2014 y convocado por el Gobierno del Distrito Federal, a través de la Sedeso,

⁷¹ Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, *Segundo año de implementación del Programa de Derechos Humanos en el Gobierno del Distrito Federal*, México, GDF, disponible en <http://www.educacion.df.gob.mx/oip/2014/Art14/XIV/2do_Informe_del_Programa_de_Derechos_Humanos_DF.pdf>, página consultada el 4 de junio de 2016.

⁷² Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal, “Suma Sedeso atención a adultos mayores con capacitación a educadoras”, 29 de enero de 2016, disponible en <<http://www.adultomayor.cdmx.gob.mx/index.php/comunicacion-social/186-presentan-educadoras-del-iaam-trabajos-finales-del-diplomado-que-cursaron-en-la-upn>>, página consultada el 4 de junio de 2016.

y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, constituye medidas trascendentales que contribuyen al cambio en el enfoque de las políticas públicas y, por lo tanto, en el diseño de programas de capacitación y educación. Sin embargo, los retos en este tipo de acciones son la continuidad, un mayor compromiso e involucramiento por parte de otras autoridades responsables como son las delegaciones;⁷³ así como la vinculación e incidencia con organizaciones privadas, como lo indica la línea de acción en comentario.

Al respecto, algunas críticas sobre las acciones que se implementan por parte de las delegaciones es que han enfocado más su política en materia de personas mayores a brindar servicios de atención a través de clubes o centros culturales, los cuales no tienen mayor trascendencia principalmente porque carecen de consistencia teórico-metodológica.⁷⁴

Entre las áreas de oportunidad que presenta el PDHDF en materia de violencia familiar contra las personas mayores se encuentran la investigación, por un lado; y por otro, la participación de las personas mayores. En dicho sentido, por parte del IAAM-DF se han llevado a cabo investigaciones a partir de la información que se obtiene de los derechohabientes de la pensión alimentaria. En 2010 el Gobierno del Distrito Federal reportó siete investigaciones, cinco sobre temas de salud y dos sobre nutrición;⁷⁵ sin embargo, hasta el momento no se ha generado alguna disponible sobre violencia familiar.

En este punto, cabe mencionar nuevamente la pertinencia de la vinculación desde el IAAM-DF con la academia; por ejemplo, la UNAM cuenta con el Seminario Universitario Interdisciplinario sobre Envejecimiento y Vejez. Dicho seminario se creó como respuesta ante la necesidad de coordinar esfuerzos institucionales para atender de manera integral el proceso del envejecimiento y la etapa de la vejez. En tal sentido, su objetivo principal es formar recursos humanos especializados para brindar atención a dicho sector de la población y contribuir a la definición de políticas sociales. El seminario se ha planteado coordinar a distintas facultades y escuelas de la propia universidad, así como fomentar la participación de otras instituciones nacionales y del extranjero para que contribuyan a la difusión, divulgación e investigación de temas sobre la vejez y el envejecimiento. Por ello, la importancia de que el IAAM-DF establezca nuevos lazos de vinculación con instituciones de la academia y fortalezca de esta manera la generación de nuevas investigaciones.

⁷³ De acuerdo con los informes del espacio de participación sobre los derechos de las personas mayores, sólo algunas delegaciones han participado de forma regular. Información retomada de Adelina González Marín, *et al.*, *op. cit.*

⁷⁴ Angélica María Razo González, *op. cit.*, p. 8.

⁷⁵ Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, *op. cit.*

En materia de participación de las personas mayores, en 2010 la Secretaría Ejecutiva del PDHDF informó que uno de los principales avances fue el Encuentro Anual de Personas Mayores en la delegación Tlalpan, en el cual participaron 2 000 personas; además de la implementación de 80 espacios educativos en los que se registraron 3 200 participantes.⁷⁶

A manera de conclusión, si bien las líneas de acción del PDHDF sobre los derechos de las personas mayores muestran avances, a más de cinco años de su implementación aún representan un importante reto para la ciudad, pues se requiere de un mayor involucramiento y compromiso de todas las autoridades señaladas como responsables para el cumplimiento de las líneas de acción y una mayor coordinación en las acciones implementadas.

IX. Conclusiones

La vejez ha sido vista como un proceso socialmente estereotipado, cargado de prejuicios que en su mayoría son negativos y que además se hallan profundamente enraizados e institucionalizados en nuestra cultura; en tal sentido, se puede afirmar que la sociedad ha minimizado el envejecimiento. Por ello, la violencia contra las personas mayores es, en buena parte de los casos, una consecuencia de los prejuicios culturales que prevalecen en la sociedad. De ahí la importancia de visibilizar y señalar que las personas mayores como sujetos de derecho deben gozar de la protección del Estado contra toda violencia ejercida en su contra, incluyendo la familiar.

Al respecto, una de las propuestas emanadas de las responsabilidades del Estado, así como de diversos estudios sobre el tema, debe ser la prevención de la violencia familiar, sobre todo mediante acciones de sensibilización en cuanto a los prejuicios y estereotipos negativos en torno al envejecimiento. Asimismo, se deben difundir entre las propias personas mayores las medidas que el Estado ha adoptado para prevenir la violencia hacia ellas.

Ligado a lo anterior, recientemente la comunidad internacional ha mostrado una mayor preocupación por prevenir la violencia, el maltrato y el abuso contra las personas mayores, especialmente hacia aquellas más vulnerables como son las mujeres mayores, quienes se encuentran más expuestas a ser víctimas de pobreza y discriminación. Es por ello que el Estado también debe fortalecer cada día más las acciones de difusión sobre la violencia de género.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 142.

Algunas de las obligaciones internacionales dirigidas a los Estados señalan como imperante, en primer lugar, la eliminación de todas las formas de discriminación; en el caso de las personas mayores, la principal es la motivada por la edad. Por otra parte, están las obligaciones de garantizar a las personas mayores acceso en igualdad de condiciones a la justicia; de proporcionarles mecanismos de denuncia, así como de atención a las víctimas; de adoptar medidas afirmativas y ajustes razonables, y en general de implementar acciones a favor del empoderamiento de las personas mayores.

En México las estadísticas sobre el tema son escasas y no dan cuenta de la realidad sobre la violencia familiar contra las personas mayores; una de las razones es la pobre cultura de la denuncia entre dicho grupo de población. La jurisprudencia mexicana, en tal sentido, ha enriquecido el contenido de la violencia familiar como delito al señalar que éste tiene la característica de perpetuarse en el tiempo; es decir que no se presenta de forma única y aislada sino que es reiterado y sucesivo. Asimismo, ha señalado que, a diferencia del delito de lesiones en el cual se protege la integridad física, en el delito de violencia familiar se protege el derecho a una vida libre de violencia, por lo que ambos delitos se identifican de forma autónoma.

En la Ciudad de México existen algunas políticas para atender los casos de violencia familiar contra las personas mayores, de entre las cuales destaca la creación de la Agencia Especializada para la Atención de Personas Adultas Mayores Víctimas de Violencia Familiar, así como las acciones de fomento y fortalecimiento de la cultura de la denuncia por parte del IAAM-DF en conjunto con la PGJDF. Asimismo, cobra relevancia el PDHDF que dedica un capítulo completo a los derechos de las personas mayores en donde se plasman propuestas concretas para incidir en la prevención, investigación y sanción de la violencia familiar contra las personas mayores; sin embargo, carece de mecanismos adecuados de seguimiento y evaluación sobre los avances en su implementación.

x. Bibliografía

- 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, aprobadas por la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, Brasilia, 4 a 6 de marzo de 2008.
- Achenbaum, Andrew, "A history of ageism since 1969", en *Generations. Journal of the American Society on Aging*, vol. 39, núm. 3, otoño de 2015.
- Acuerdo número A/009/2010 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se crea la Agencia Especializada para la Atención de Personas Adultas Mayores Víctimas de Violencia Familiar, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 9 de abril de 2010.
- Alemán, Carmen, y Manuel García, "Envejecimiento y derechos humanos", en *Miscelánea comillas*, vol. 72, núm. 140-141, 2014.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y El Caribe*, San José, Cepal, 2012, disponible en <http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/1/44901/CR_Carta_ESP.pdf>, página consultada el 26 de abril de 2016.
- Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, en *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, México, 2008, “Capítulo 32. Derechos de las personas adultas mayores” disponible en <<http://www.derechoshumanosdf.org.mx/docs/diagnostico.pdf>>, página consultada el 4 de junio de 2016.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México Enadis 2010. Resultados sobre personas adultas mayores*, México, Conapred/Inapam, 2011.
- Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D. C., 15 de junio de 2015.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948.
- Giraldo Rodríguez, Martha Liliana, *Encuesta sobre maltrato a personas adultas mayores en el Distrito Federal 2006* (EMPAM-DF), México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/GDF, 2006, disponible en <http://www.geriatria.salud.gob.mx/descargas/investigacion/analisis_EMPAMDF.pdf>, página consultada el 6 de junio de 2016.
- González Marín, Adelina, *et al.*, *Análisis sobre la política pública en México para personas adultas mayores desde el enfoque de los derechos humanos*, México, Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A. C., 2015, disponible en <http://imdhd.org/doctos/AdultosMayores_remastered_c_n_w.pdf>, página consultada el 14 de junio de 2016.
- Gutiérrez Robledo, Luis Miguel, y Liliana Giraldo Rodríguez (coords.), *Realidades y expectativas frente a la nueva vejez. Encuesta Nacional de Envejecimiento*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (col. Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales), 2015.
- Hernández Forcada, Ricardo, y Héctor Rivas Sánchez, *El VIH/sida y los derechos humanos. Guía básica para educadores en derechos humanos*, citado en Lara Espinosa, Diana, *Grupos en situación de vulnerabilidad*, México, CNDH, 2013.
- Huenchuan, Sandra, y Alejandro Morlachetti, “Análisis de los instrumentos internacionales y nacionales de derechos humanos de las personas mayores”, en *Notas de población*, vol. 32, núm. 81, Santiago, Cepal, enero de 2006.
- Huenchuan, Sandra, y Luis Rodríguez-Piñero, *Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección*, Santiago, Cepal/UNFPA/Asdi (col. Documentos de proyectos), 2010, disponible en <http://www.inpea.net/images/envejecimiento_y_derechos_humanos.pdf>, página consultada el 26 de abril de 2016.

- Iborra Marmolejo, Isabel, *Maltrato de personas mayores en la familia en España*, Valencia, Fundación de la Comunitat Valenciana para el Estudio de la Violencia (serie Documentos, núm. 14), junio de 2008.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015. Estados Unidos Mexicanos*, México, INEGI.
- , “Tabulados de la Encuesta Intercensal 2015. Estimadores de la población total y su distribución porcentual según condición de registro de nacimiento por delegación y sexo”.
- , Boletín Estadísticas a propósito del... Día internacional de las personas de edad (1 de octubre), 25 de septiembre de 2014, disponible en <<http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2014/adultos0.pdf>>, página consultada el 6 de junio de 2016.
- Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal, “Diplomado: Vulnerabilidad en el Adulto Mayor”, disponible en <<http://www.adultomayor.cdmx.gob.mx/images/pdf/DiplomadoGeriatría/DIPLOMADOVULNERABILIDADADDGIAAMDF.pdf>>, página consultada el 4 de junio de 2016.
- , “Prevención y derechos humanos”, disponible en <<http://www.adultomayor.cdmx.gob.mx/index.php/prevencion-y-derechos-humanos>>, página consultada el 28 de abril de 2016.
- , “Suma Sedeso atención a adultos mayores con capacitación a educadoras”, 29 de enero de 2016, disponible en <<http://www.adultomayor.cdmx.gob.mx/index.php/comunicacion-social/186-presentan-educadoras-del-iaam-trabajos-finales-del-diplomado-que-cursaron-en-la-upn>>, página consultada el 4 de junio de 2016.
- Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, publicada en en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 8 de julio de 1996 y en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de julio de 1996; última reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 18 de diciembre de 2014.
- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 7 de marzo de 2000; última reforma publicada el 18 de diciembre de 2014.
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de febrero de 2007; última reforma publicada el 17 de diciembre de 2015, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_171215.pdf>, página consultada el 14 de junio de 2016.
- Macnicol, John, *Age discrimination. And historical and contemporary analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- Morales Hernández, María Rocío, “El delito de violencia familiar. Aspectos procesales”, en Álvarez de Lara, Rosa María, *Panorama internacional de derechos de familia. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, t. II, México, UNAM, 2006.
- Nelson, Todd D., “Ageism: The Strange Case of Prejudice Against the Older You”, en Wiener, Richard L., y Steven L. Willborn (eds.), *Disability and aging discrimination. Perspectives in Law and Psychology*, Nueva York, Springer, 2011, pp. 37-47.

- Neugarten, Bernice L., *et al.*, “Normas de la edad, limitaciones de la edad y socialización de los adultos”, en Neugarten, Bernice L., *Los significados de la edad*, Barcelona, Herder, 1996.
- Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005, Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, disponible en <<http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/689/1/images/VIOLE1B.PDF>>, página consultada el 14 de junio de 2016.
- Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, Nueva York, ONU, 2003.
- , “Resultados sobre el envejecimiento”, disponible en <<http://www.un.org/es/development/devagenda/ageing.shtml>>, página consultada el 21 de abril de 2016.
- Organización Mundial de la Salud, “Envejecimiento activo: un marco político”, en *Revista Española de Geriatria y Gerontología*, núm. 37, 2002.
- , Nota descriptiva núm. 357, Maltrato de las personas mayores, octubre de 2015, disponible en <<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs357/es/>>, página consultada el 14 de junio de 2016.
- , y Red Internacional de Prevención del Abuso y Maltrato en la Vejez, *Declaración de Toronto para la Prevención del Maltrato de las Personas Mayores*, Ginebra, OMS, 2003.
- , y Red Internacional para la Prevención del Maltrato al Anciano, “Voces ausentes. Opiniones de personas mayores sobre abuso y maltrato al mayor”, en *Revista Española de Geriatria y Gerontología*, vol. 37. núm. 6, noviembre de 2002, disponible en <<http://www.elsevier.es/es-revista-revista-espanola-geriatria-gerontologia-124-articulo-voces-ausentes-opiniones-personas-mayores-13045225>>, página consultada el 7 de junio de 2016.
- Palmore, Erdman B., *Ageism. Negative and positive*, 2ª ed. Nueva York, Springer, 1999.
- Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, aprobado en la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, 26 de julio a 6 de agosto de 1982.
- Primera Sala, “Derecho a vivir en un entorno familiar libre de violencia. Constituye un derecho fundamental”, tesis aislada 1a. CXCII/2015 (10a.) en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 19, t. I, junio de 2015, p. 580.
- , “Lesiones y violencia familiar. Al ser delitos autónomos pueden actualizarse en el mismo evento, sin que ello constituya un doble reproche o una recalificación de la conducta (legislación de los estados de Puebla, Nuevo León y del Distrito Federal)”, tesis de jurisprudencia 1a./J. 59/2014 (10a.) en materia penal, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 11, t. I, octubre de 2014, p. 536.
- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, *Glosa al tercer informe de gobierno del Distrito Federal*, México, PGJDF, octubre de 2015.
- Programa de Derechos Humanos, *Optemos por no discriminar*, México, Universidad Iberoamericana, A. C., 2013.

- , *Optemos por no discriminar. Por una vida libre de violencia contra las mujeres*, México, Universidad Iberoamericana, A. C., 2014.
- Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2009, 1266 pp.
- Razo González, Angélica María, “La política pública de vejez en México: de la asistencia pública al enfoque de derechos”, en *Revista Conamed*, vol. 19, núm. 2, 2014.
- San Miguel Aguirre, Eduardo (coord.), *Los derechos humanos en la tercera edad*, México, CNDH, 1999.
- Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, *Segundo año de implementación del Programa de Derechos Humanos en el Gobierno del Distrito Federal*, México, GDF, disponible en <http://www.educacion.df.gob.mx/oip/2014/Art14/XIV/2do_Informe_del_Programa_de_Derechos_Humanos_DF.pdf>, página consultada el 4 de junio de 2016.
- Secretaría Ejecutiva del PDHDF, *Informe de actividades 2014. Avances y resultados*, México, MSYE-PDHDF, disponible en <<http://www.derechoshumanosdf.org.mx/docs/Informe2014SE.pdf>>, página consultada el 4 de junio de 2016.
- Servicio Nacional del Adulto Mayor y Ministerio de Desarrollo Social, *Guía. Prevención del maltrato a las personas mayores*, Senama, 2012, disponible en <<http://www.senama.cl/filesapp/SENAMA%20web1.pdf>>, página consultada el 26 de abril de 2016.
- Tribunales Colegiados de Circuito, “Violencia familiar. Constituye un delito continuado en términos del artículo 190 del Código Penal del Estado de Chihuahua”, tesis aislada XVII.2o.P.A.18 P en materia penal, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. xx, julio de 2004, p. 1832.
- , “Violencia familiar. Elementos que se deben acreditar”, tesis aislada I.7o.C.113 C en materia civil, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. xxviii, octubre de 2008, p. 2465.
- , “Violencia familiar. En este delito, los adultos mayores, en atención a su edad, son sujetos en condiciones de vulnerabilidad (legislación del Distrito Federal)”, tesis aislada I.9o.P.58 P (10a.) en materia penal, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 10, t. iii, septiembre de 2014, p. 2651.
- , “Violencia familiar. No la justifican los usos y costumbres del pueblo o comunidad indígena al que pertenece la acusada de dicho delito, utilizados para disciplinar o corregir el comportamiento de sus hijos menores de edad, al no estar aquéllos por encima del interés superior del menor, previsto en el artículo 4o. de la Constitución federal”, tesis aislada I.5o.P.24 P (10a.) en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 6, t. iii, mayo de 2014, p. 2353.
- , “Violencia familiar económica y psicoemocional. La primera se actualiza ante el incumplimiento de la obligación de dar alimentos, mientras que la segunda se puede acreditar con

la existencia de denuncia penal entre los progenitores”, tesis aislada I.3o.C.957 C en materia civil, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. xxxiii, mayo de 2011, p. 1319.

———, “Violencia intrafamiliar. Interpretación del artículo 323 quáter del Código Civil para el Distrito Federal”, tesis aislada I.7o.C.53 C en materia civil, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. xx, septiembre de 2004, p. 1903.

INVESTIGACIÓN

La necesidad de eliminar las categorías de derechos civiles y derechos sociales

Fernando David Ramírez Oropeza*

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

david.ro09@gmail.com

Ciudad de México, México.

Recibido: 2 de mayo de 2016.

Dictaminado: 20 de junio de 2016.

* Estudió la licenciatura en Derecho y una especialización en Derechos humanos, ambas en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha colaborado para instituciones como el Instituto Nacional Electoral en la unidad técnica de fiscalización; en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos donde participó en la elaboración de informes de casos y recomendaciones; y en la Secretaría de Gobernación, participando en investigaciones sobre el derecho a la identidad.

La opinión expresada en este texto es responsabilidad exclusiva de su autor y no refleja necesariamente la postura de la institución en la que colabora.



métodhos 10

Resumen

Los derechos humanos han sido divididos histórica y académicamente en dos categorías: derechos civiles y políticos (DCP), y derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Lo anterior podría ser herencia de los primeros documentos que hacían referencia a los derechos de las personas, y que hoy son antecedentes de los instrumentos protectores de derechos humanos, pues ellos se abocaban a lo que ahora conocemos como DCP. Sin embargo, las declaraciones de derechos humanos universal y regionales no hacen distinción entre grupos de derechos. Incluso, aun cuando existen instrumentos que atienden a los DCP y los DESC de forma separada, la propia Organización de las Naciones Unidas ha reconocido en diversas ocasiones que los derechos son un conjunto interdependiente e indivisible. A su vez, se observa que la libertad, considerada la base de los DCP, tiene aspectos que la hacen necesitar de la satisfacción de condiciones mínimas para su plena realización, lo que la relaciona íntimamente con los DESC. Por lo anterior, las distintas objeciones que tradicionalmente se han hecho a la efectiva realización de los DESC resultan insostenibles.

Palabras clave: derechos humanos, derechos civiles, derechos sociales, libertad, interdependencia, indivisibilidad.

Abstract

Human rights have been historically and academically divided in two categories: civil and political rights (CPR), and economic, social and cultural rights (ESCR). This idea could be inherited from the first documents that referred to the rights of people, which are the antecedent of the modern human rights treaties, because they dealt to we know now as CPR. However, the universal and regional human rights treaties don't make a distinction between groups of rights. Even though there are instruments that deal to CPR and ESCR separately, the United Nations has recognized on several times that all rights are interdependent and indivisible. As a result, it is observed that liberty, which is supposedly the based for CPR, has aspects that make it require satisfaction of minimum conditions for its full realization, which links it closely to ESCR. Therefore, the various objections that have traditionally been made to the effective realization of ESCR are unsustainable.

Keywords: human rights, civil rights, social rights, freedom, interdependence, indivisibility.

Sumario

I. Introducción; II. Recorrido histórico por el reconocimiento de derechos humanos en instrumentos jurídicos; III. El concepto de *libertad* y sus aspectos; IV. Interdependencia e indivisibilidad; v. Las objeciones a los DESC; VI. Las obligaciones del Estado para con todos los derechos; VII. Comentarios finales; VIII. Epílogo: El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como instrumento clave para la plena realización de los DESC; IV. Bibliografía.

I. Introducción

Este artículo pretende dar argumentos en contra de la noción de que los derechos humanos se dividen en civiles y políticos (DCP) —también llamados de *primera generación*—, por un lado; y económicos, sociales y culturales (DESC) —o de *segunda generación*—, por otro; así como combatir la idea de que un grupo de derechos es más relevante de realización, más urgente o más factible de materializar que el otro. Ello, considerando que aún existen muchos teóricos y estudiosos de los derechos humanos, y autoridades gubernamentales, que utilizan ambas categorías para referirse a los derechos como entes separados por una supuesta naturaleza binaria.

La problemática de hacer tales categorías de derechos, según ha sido referida por Víctor Abramovich y Christian Courtis, consiste en que

se ha repetido hasta el hartazgo que las normas que establecen derechos sociales son sólo normas programáticas, que no otorgan derechos subjetivos en el sentido tradicional del término, o que no resultan justiciables, [con lo cual] se traza una distinción entre el valor normativo de los denominados derechos civiles —o derechos de autonomía, o derechos-libertades—, que sí se consideran derechos plenos, y los derechos sociales, a los que se asigna un mero valor simbólico o político, pero poca virtualidad jurídica. [Lo anterior debido a que] los derechos civiles se caracterizarían por establecer obligaciones negativas para el Estado [...] mientras que los derechos sociales exigirían obligaciones de tipo positivo, [por lo que] su cumplimiento depende de la disposición de fondos públicos, y [...] el Poder Judicial no podría imponer al Estado el cumplimiento de conductas de dar o hacer.¹

Si bien el presente artículo no busca ser exhaustivo, sí desea demostrar la falsedad de que los derechos humanos sean jerarquizables o estén sujetos a categorías internas; así como abonar a

¹ Víctor Abramovich y Christian Courtis, “Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales”, en Víctor Abramovich *et al.* (comps.), *Derechos sociales, instrucciones de uso*, México, Fontamara, 2003, pp. 55-60.

los argumentos en favor de la concepción de los derechos humanos como un conjunto homogéneo e indivisible.

II. Recorrido histórico por el reconocimiento de derechos humanos en instrumentos jurídicos

Al estudiar los principales documentos que sirven como antecedentes a los modernos instrumentos de derechos humanos, es posible especular que la distinción entre derechos civiles y derechos sociales es una herencia (o vicio) histórico. La Magna Carta del rey Juan I, promulgada en 1215;² la Petition of Rights,³ elaborada por Edward Coke en 1628 –ambos documentos de origen inglés–; la Carta de Derechos de Estados Unidos, de 1791;⁴ y hasta la icónica Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano,⁵ surgida en Francia en 1789 (fruto de su revolución), versan exclusivamente sobre derechos que hoy conocemos como civiles y políticos, por ejemplo la propiedad, la libertad de tránsito o la protección contra detenciones arbitrarias.

El texto de la mencionada declaración ofrece una primera definición de libertad que consiste en poder hacer todo lo que no perjudica a los demás, la cual encabeza la lista de los derechos y es seguida por la propiedad, la seguridad (frente a la autoridad) y la resistencia a la opresión.⁶ Es por dicho contexto que se considera que la primera generación de los derechos humanos (o DCP) surge como resultado de la Revolución francesa y el resto de las revoluciones constitucionalistas del siglo XVIII y principios del XIX. Los postulados sobre derechos humanos y constitucionalismo hacen que emerja el Estado liberal, que es un modelo estatal inseparable de la construcción teórica y política de los derechos humanos.⁷

² Magna Carta, Inglaterra, 15 de junio de 1215, disponible en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2698/17.pdf>>, página consultada el 15 de junio de 2016.

³ Petition of Rights, Inglaterra, 7 de junio de 1628, disponible en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2698/18.pdf>>, página consultada el 15 de junio de 2016.

⁴ Carta de Derechos, Estados Unidos, 3 de noviembre de 1791, disponible en <<http://www.archives.gov/espanol/declaracion-de-derechos.html>>, página consultada el 15 de junio de 2016.

⁵ Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26 de agosto de 1789, disponible en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>>, página consultada el 15 de junio de 2016.

⁶ Angelo Papacchini, “Los derechos humanos a través de la historia”, en *Revista Colombiana de Psicología*, núm. 7, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1998, p. 164, disponible en <<http://www.bdigital.unal.edu.co/20016/1/16061-49648-1-PB.pdf>>, página consultada el 15 de junio de 2016.

⁷ Armando Hernández Cruz, *Los derechos económicos, sociales y culturales y su justiciabilidad en el derecho mexicano*, México, UNAM, 2010, p. 7.

Con el Estado liberal aparecen a su vez dos postulados liberales: el liberalismo económico y el liberalismo político, los cuales son ideales filosóficos surgidos para contrarrestar las tendencias absolutistas de las monarquías europeas. Mientras que el liberalismo económico hace referencia a la autodeterminación de los particulares en el comercio, la libertad de mercado, y la no intervención estatal en la producción y distribución de bienes y servicios, el liberalismo político establece que serán las propias sociedades quienes decidan sobre sus destinos, lo que hace que quien gobierne se enfrente a límites definidos a su poder y se abandone la noción de un monarca todopoderoso.⁸ Para cumplir con su cometido, el liberalismo político se fundamentaba principalmente en cuatro derechos humanos esenciales: la vida, la libertad, la seguridad y la propiedad,⁹ los cuales forman el bloque base clásico de derechos conocidos como civiles y políticos.

La corriente política liberal se dispersó por la mayoría de las naciones occidentales, sirviendo como modelo a lo que entonces se llamaban *garantías individuales*, que fueron incluidas en las correspondientes constituciones y dieron así origen de la llamada *primera generación* de los derechos humanos, que agrupa a aquellos con los que se pretendía reconocer al individuo por su sola existencia y garantizarle su subsistencia, los cuales hoy ubicamos como DCP.¹⁰

En ese sentido, se puede observar que los derechos considerados DCP surgieron como una respuesta ante la urgente necesidad de restringir el poder público de las personas en el gobierno, de ahí que esos derechos sean en sí mismos restricciones para que las autoridades priven de la libertad, limiten el tránsito, torturen o confisquen la propiedad. Sin embargo, no se observa que en los primeros esfuerzos por reconocer jurídicamente los derechos humanos se establezca que tales derechos sean los únicos ni que sean superiores a otros, sino que simplemente dichos documentos no llegaron más allá de plantear postulados libertarios ante el apremio de protegerse contra las arbitrariedades de las autoridades.

Tras mencionar lo anterior, resulta interesante observar que en los Sentimientos de la Nación, redactados por José María Morelos y Pavón como una especie de ideario para México en 1813,¹¹ a pesar de que abundan en derechos ahora conocidos como DCP, contemplan en su postulado número 12 un importante precedente de los DESC, consistente en que las leyes emitidas por el Congreso debían moderar “la opulencia y la indigencia, y [que] de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto”.¹²

⁸ *Ibidem*, pp. 7 y 8.

⁹ *Ibidem*, p. 8.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ Sentimientos de la Nación, México, 14 de septiembre de 1813, disponible en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1813.pdf>>, página consultada el 15 de junio de 2016.

¹² *Ibidem*, artículo 12.

Retomando la línea histórica, nótese que con las múltiples revoluciones de los siglos XIX y XX comienza a plantearse la conveniencia de limitar al liberalismo el cual, debido a las desigualdades que provocaba, había dado lugar a semejantes levantamientos sociales.¹³ En aquellas épocas se dictaron las primeras previsiones de seguridad social, y con ello se creó también un nuevo modelo de Estado al que algunos consideran sólo una variante moderada del Estado liberal, llamada Estado de bienestar, el cual se basa en el Estado liberal pero con la diferencia de que es el Estado quien promueve ciertos servicios o garantías sociales para la totalidad de habitantes de un país.¹⁴ Su principio ideológico se sustenta en una concepción del Estado significativamente distinta de la teoría liberal tradicional, pues en el Estado de bienestar las necesidades se convierten en derechos que el individuo puede exigir al gobierno; por ello resulta imprescindible para la legitimación del Estado el poder satisfacer tales exigencias que implican un compromiso y un esfuerzo mucho mayor.¹⁵ Así, en un afán de modernización y protección, las democracias del siglo XX –como la mexicana, de 1917– incluyeron en sus constituciones un catálogo de derechos sociales, como a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la salud, etcétera.¹⁶

Sin embargo, la primera vez que los DESC aparecieron explícitamente a la par de los DCP fue justamente en el siglo XX, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948,¹⁷ que es la piedra angular del sistema de derechos humanos contemporáneo alrededor del mundo. En esta Declaración, además de incluirse conceptos clásicos de DCP como los derechos a la libertad,¹⁸ a la presunción de inocencia¹⁹ o a la propiedad,²⁰ también se incluyen derechos típicos de los DESC como a la seguridad social²¹ o a la educación.²² Asimismo, menciona expresamente que las personas tienen derecho a “la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.²³

¹³ Armando Hernández Cruz, *op. cit.*, p. 9.

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ Angelo Papacchini, *op. cit.*, p. 184.

¹⁶ Pedro Salazar Ugarte, *La democracia constitucional: ¿un modelo (in)viable en América Latina?*, México, UNAM, 2003, p. 11.

¹⁷ Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, disponible en <<http://www.cinu.mx/DeclaracionUniversalDeDerechosHumanos.pdf>>, página consultada el 15 de junio de 2016.

¹⁸ *Ibidem*, artículo 3º.

¹⁹ *Ibidem*, artículo 11.

²⁰ *Ibidem*, artículo 17.

²¹ *Ibidem*, artículo 22.

²² *Ibidem*, artículo 26.

²³ *Ibidem*, artículo 22.

Otros instrumentos regionales de protección a los derechos humanos como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948),²⁴ la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (1981),²⁵ y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000)²⁶ reconocen los derechos humanos de todas las personas que viven y transitan en sus regiones, incluyendo expresamente tanto los derechos considerados DCP como aquellos reconocidos como DESC; sin hacer distinción alguna entre ellos ni jerarquizarlos sino señalando que derechos como la libertad de tránsito y la seguridad social son vistos como derechos humanos a la par.

En el sistema universal existen dos importantes instrumentos de protección a los derechos humanos que separan los derechos en las categorías de DCP y DESC: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP),²⁷ y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)²⁸ –ambos de 1966–, los cuales fueron producto del debate político-ideológico suscitado entre los países de los bloques comunista y capitalista durante la Guerra Fría, lo que impidió la consagración de los derechos en un solo tratado.²⁹

Además de separar a los derechos en categorías, dichos tratados internacionales pareciera que dan a entender que los DESC son esencialmente diferentes y posiblemente menos relevantes que los DCP. En primer lugar, el PIDESC expresamente establece que las medidas que los Estados se comprometen a adoptar serán “hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente [...] la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”,³⁰ es decir que abre la puerta para que los Estados pongan excusas de índole económica en la realización de los DESC, cuya plenitud puede alcanzarse *progresivamente*, lo que pudiese haber sido interpretado en ocasiones

²⁴ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948, disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>>, página consultada el 15 de junio de 2016.

²⁵ Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, aprobada por la Organización para la Unidad Africana durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno, Nairobi, 27 de julio de 1981, disponible en <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1297.pdf?view=1>>, página consultada el 15 de junio de 2016.

²⁶ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aprobada por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión de la Unión Europea en su Resolución 2000/C 364/01, Niza, 7 de diciembre de 2000, disponible en <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf>, página consultada el 15 de junio de 2016.

²⁷ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966, disponible en <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>>, página consultada el 15 de junio de 2016.

²⁸ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966, disponible en <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>>, página consultada el 15 de junio de 2016.

²⁹ Areli Sandoval Terán, “La justiciabilidad de los DESC a partir del PF del PIDESC y la reforma constitucional de derechos humanos”, en *Dfensor*, año x, núm. 6, México, CDHDF, junio de 2012, p. 34, disponible en <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_06_2012.pdf>, página consultada el 15 de junio de 2016.

³⁰ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2.1.

como *sin urgencia*. Sobra decir que ninguna de estas salvedades o condicionales es mencionada en el PIDCP.

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos también señala expresamente en su artículo 26, sobre el desarrollo progresivo, que la efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura se realiza progresivamente,³¹ lo que igualmente parece indicar que la satisfacción de los DESC podría *agendarse* o ponerse en espera.

Sin embargo, es importante señalar que los dos pactos internacionales de 1966 reconocen en sus preámbulos que

con arreglo a la Declaración Universal de [los] Derechos Humanos no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.³²

Asimismo, es imprescindible hacer notar que aun cuando los DESC hayan perdido la batalla política en 1966, como aconteció con la decisión de la comunidad internacional adoptada en el contexto de la Guerra Fría³³ de no expedir un solo pacto internacional de derechos que fuese exigible ante instancias internacionales –como es el caso del PIDCP–, esto no quiere decir que hayan perdido la guerra.³⁴ El hecho histórico de que los DESC fueran consagrados en un pacto internacional con desigual fuerza jurídica respecto del PIDCP no dice nada sobre su importancia ni significa que los DCP sí sean universalizables mientras que los DESC no lo sean, por ser progresivos. Tampoco es viable

hipostasiar la realidad diciendo que lo que fue primero históricamente, es lo fundamental y lo universalizable [...] por el contrario, la mayoría liberal que se impuso en contra de un tratamiento integrado de ambos tipos

³¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada y suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969, artículo 26, disponible en <http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm>, página consultada el 15 de junio de 2016.

³² Véanse los preámbulos tanto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

³³ Rainer Grote, “El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: ¿hacia una aplicación más efectiva de los derechos sociales?”, en Armin von Bogdandy *et al.*, (coords.), *Construcción y papel de los derechos sociales fundamentales. ¿Hacia un ius constitutionale commune latinoamericano?*, México, UNAM, 2011, p. 129.

³⁴ Carlos Vicente de Roux y Juan Carlos Ramírez J. (eds.), *Derechos económicos, sociales y culturales, política pública y justiciabilidad*, Bogotá, Cepal (serie Estudios y perspectivas, núm. 4), 2004, p. 28.

de derechos humanos sólo demuestra la precariedad del desarrollo teórico en torno al tema de los derechos, su estructura, su fundamentación y su exigibilidad.³⁵

III. El concepto de *libertad* y sus aspectos

Como se dijo anteriormente, la Revolución francesa desencadenó una serie de ideas libertarias tendientes a restringir el poder del gobierno sobre las y los gobernados, lo que se tradujo en un conjunto de libertades reconocidas en forma de derechos humanos. Así, se difundió un concepto de libertad limitado o restringido que sólo se centró en ideales referentes a los derechos civiles, hecho que ha servido históricamente como justificación para analizar de forma separada a los DCP y a los DESC; no obstante, irónicamente al mismo tiempo ha permitido evidenciar que la libertad no es unidimensional sino que tiene diversos aspectos, por lo que referirse a uno solo de ellos resultaría en una suerte de libertad incompleta.

Al respecto, un punto importante que se ha de destacar es que las ideas del Estado liberal involucran el establecimiento de un modelo democrático de gobierno en donde las personas eligen en libertad a quienes les gobernarán y representarán en el Estado. Con ello, incluso la libertad adquiere un nuevo sentido más profundo y completo, pues conlleva la libertad para decidir —es decir, la autonomía— o la facultad de decidir sobre el propio destino, de forma que una persona no es más libre entre más lejana esté del gobierno —lo que de por sí es una fantasía mientras se viva en sociedad— sino entre más cercana y más oportunidades tenga de participar en él para elegir el rumbo que habrán de tomar las cosas que le afectan como individuo y como miembro de una comunidad.³⁶

En ese tenor, el filósofo norteamericano James Griffin señala que la libertad es la capacidad de elegir y de perseguir nuestra concepción de una vida que valga la pena vivir.³⁷ Así, cada quien usará la libertad para escoger y actuar de acuerdo con aquellas ideas y condiciones que representen quién es como persona; y en ninguna persona el resultado de dichas elecciones y acciones será el mismo.³⁸ Por ejemplo, no es factible asegurar limitadamente que uno es libre para *estudiar medicina*, pues la libertad es mucho más amplia; además de que, de cualquier manera, no todos

³⁵ *Idem.*

³⁶ Pedro Salazar Ugarte, *op. cit.*, p. 7.

³⁷ James Griffin, *On Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 44.

³⁸ *Idem.*

desearían llegar a ser médicos. Lo que sí se puede afirmar es que cada quien es libre para elegir la ocupación que desee desempeñar.³⁹

Se aprecia entonces que la libertad puede experimentarse desde el fuero interno o externo, teniendo cada uno de estos aspectos ciertas particularidades que los distinguen. Para aclarar las diferencias e implicaciones se atenderá a los conceptos de libertad en sentido positivo y en sentido negativo. La libertad desde su aspecto positivo se ubica al interior de la persona. También podemos identificarla con la autonomía o la libertad para elegir, por lo que podría definirse como poseer el poder y los recursos para alcanzar el propio potencial, lo cual incluiría la libertad respecto de constreñimientos internos.⁴⁰

Dicha libertad, la autonomía, abarca la capacidad para observar y ponderar opciones que lleven a tomar elecciones propias; es autolegislación y capacidad de decidir las propias metas en la vida. Para alcanzar la plenitud de sus fines, la autonomía requiere de los derechos a la privacidad, de reunión, de información, a la libertad de expresión, a la educación y de todos aquellos que permitan al individuo desarrollarse plenamente como ser humano, en relación con su fuero interno.⁴¹

Por su parte, la libertad desde su aspecto negativo es una manifestación externa y frecuentemente comprobable. Se identifica con la libertad en sentido estricto o la libertad de hacer, por lo que Norberto Bobbio la define como “la situación en la cual un sujeto tiene la posibilidad de obrar o de no obrar, sin ser obligado a ello o sin que se lo impidan otros sujetos”.⁴²

La autonomía o libertad positiva no tendría sentido si hay alguien que condiciona, detiene o impide alcanzar aquellos ideales que la autonomía ayudó a definir, por lo que se necesita contar externamente con una libertad negativa. Esto es así porque la autonomía, al ser la capacidad que tiene (o debe tener) cada persona para elegir y perseguir su propia concepción de una vida que valga la pena,⁴³ implica valorar diferentes opciones y a partir de ahí formar tal ideal personal. En este sentido, la autonomía implica que el Estado y sus agentes tienen la obligación de tomar en cuenta

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ Charles Taylor, *Politics of Recognition*, p. 38, citado en James Griffin, *op. cit.*, p. 188.

⁴¹ James Griffin, *op. cit.*, p. 44.

⁴² Norberto Bobbio, *Igualdad y libertad*, Barcelona, Paidós, 1993, p. 97, citado en Miguel Carbonell, *Igualdad y libertad. Propuestas de renovación constitucional*, México, UNAM, 2007, p. 118.

⁴³ Griffin hace la aclaración de que *elegir una vida que valga la pena* no significa que las personas deban tener necesariamente un plan de vida –lo cual no es común ni deseable– sino que tengan opiniones, valores e ideas claras que las orienten en sus elecciones diarias, de alta trascendencia o no, de modo que su actuar se encamine a lo que cada persona considera que es una vida que vale la pena vivir. James Griffin, *op. cit.*, pp. 45 y 46.

ta los valores y las opiniones de cada persona en las decisiones que les afecten, lo que se conoce como *principio de autonomía*.⁴⁴

En este punto vale la pena aclarar que la libertad de una persona sólo puede ser transgredida por otro agente capaz de actuar libremente, esto es por una persona física o moral –incluyendo aquí por analogía a las instituciones públicas–. Lo anterior significa que si las opciones para actuar se reducen como consecuencia de actos de la naturaleza o por eventos económicos o sociales de gran escala no controlados por el ser humano, no se ha atacado la libertad de nadie; pues sólo la deliberada reducción de opciones cometida por un agente puede ser considerada como coerción.⁴⁵

La justificación que podría darse a tales argumentos no es solamente que a la sociedad le es imposible otorgar materialmente igualdad de oportunidad en exactamente la misma medida a todas las personas sino que no existe un derecho humano que lo exija.⁴⁶ Lo que los derechos humanos avalan es que cada quien tenga la prerrogativa de vivir la vida como una persona que decide y actúa libremente. En una sociedad con un amplio número de opciones entre las cuales escoger, si no se puede hacer una elección, existen otras. Sin embargo, es menester aclarar que el Estado debe procurar que tales opciones sean *visibles* para las personas, por un lado; y por otro, que haya una capacidad fáctica para alcanzarlas.⁴⁷

Es por eso que hoy en día el concepto de libertad está sustentado más en la capacidad de elección de las personas como elemento clave para lograr el desarrollo humano o el bienestar, y no sólo se limita a las libertades civiles. Uno de los principales exponentes de estos razonamientos es Amartya Sen, quien sostiene que el desarrollo puede concebirse como “un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos”,⁴⁸ por lo que el desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de la libertad, que son “la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades y las privaciones sociales sistemáticas, el estado de abandono de los servicios públicos, y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos”.⁴⁹

En dicho sentido, la plena vigencia y realización de los DESC puede convertirse en un factor de impulso muy importante para abrazar un desarrollo equitativo que permita a las personas

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 44-45 y 149.

⁴⁵ *Idem*.

⁴⁶ *Idem*.

⁴⁷ *Idem*.

⁴⁸ Amartya Sen, *Desarrollo y libertad*, Buenos Aires, Planeta, 2000, p. 19.

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 19 y 20.

obtener un determinado nivel de capacidades para acceder con determinados niveles de competitividad a las redes de intercambio de otros bienes, como asimismo acceder a una moderna ciudadanía, es decir a constituirse en actores sociales con posibilidades de autodeterminación, capacidad de representación de intereses y demandas, y en pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos jurídicamente reconocidos.⁵⁰

Esta noción del desarrollo se encuentra íntimamente relacionada con el concepto de empoderamiento de las personas y las comunidades tal como lo ha definido el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Ecosoc): “el proceso que conduce a la participación efectiva de todos los miembros de la sociedad en la adopción de decisiones que afectan a su vida, es un objetivo fundamental de un proceso de desarrollo social centrado en las personas”.⁵¹

La relevancia de la plena vigencia de los DESC es tal que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) generó en su novena época una jurisprudencia y dos tesis aisladas que establecen que las “garantías sociales, por su propia naturaleza, están por encima de los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal”.⁵²

IV. Interdependencia e indivisibilidad

Como se ha señalado, no es conveniente, práctico, útil ni posible siquiera separar los derechos conforme a los efectos que producen y las obligaciones que acarrearán para el Estado. Al respecto, también hay razones inherentes a ellos y su naturaleza que no sólo no los separan sino que los hacen permanecer unidos, formando un único grupo con coherencia interna.

⁵⁰ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *La igualdad de los modernos: reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales*, San José, IIDH, 1997, p. 55.

⁵¹ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, *Promoción del empoderamiento de las personas para erradicar la pobreza, lograr la integración social y crear empleo pleno y trabajo decente para todos. Informe del Secretario General*, E/CN.5/2014/3, 4 de diciembre de 2013, p. 2.

⁵² Véanse Pleno, “Expropiación, la garantía de previa audiencia no rige en materia de”, jurisprudencia P./J. 65/95 en materias constitucional y administrativa, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. v, junio de 1997, p. 44; Primera Sala, “Asentamientos humanos. Los artículos 18 y 19 de la ley relativa del Estado de México que prevén el derecho de los habitantes de esa entidad para, a través de los consejos de participación ciudadana, organizarse y participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo urbano, así como la obligación de los municipios de promover e impulsar la participación de la comunidad en el desarrollo urbano y la conservación de los recursos naturales, no se rigen por la garantía de audiencia”, tesis aislada 1a. XXXVII/2001 en materias constitucional y administrativa, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XIII, junio de 2001, p. 29; y Tribunales Colegiados de Circuito, “Asentamientos humanos. La garantía de audiencia previa no rige cuando se trata de limitar o restringir el derecho de propiedad en esa materia”, tesis aislada I.4o.A.412 A en materia administrativa, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XIX, enero de 2004, p. 1456.

Con el fin de introducir estas nociones es posible proponer un ejemplo: para las personas que viven en situación de pobreza extrema, al grado de no poder obtener suficientes alimentos, no es realmente ventajoso ni relevante contar con libertad de expresión o derecho al voto, pues sus esfuerzos estarán enfocados en satisfacer sus derechos a la alimentación y, por ende, a la salud y a la vida, que les resultan más urgentes e indispensables.⁵³

Lo anterior sería realidad aun si se considera que a través de los derechos a expresarse libremente y participar en su comunidad podría ser posible que tales personas hicieren del conocimiento público su situación y con esta denuncia se desencadenaran acciones en su favor por parte del Estado, ya que para que los mencionados derechos *funcionen* también hace falta que se garantice la educación suficiente para que la persona entienda los alcances de éstos y pueda hacer un uso eficiente de ellos; además de que tendrían que tener accesibilidad fáctica a medios de participación y expresión, entre muchas otras cosas.⁵⁴

Con lo anterior se empieza a vislumbrar que los derechos no están separados sino que interactúan íntimamente unos con otros, como se detallará a continuación.

a) Principio de interdependencia

El disfrute de un derecho en particular depende no sólo de las acciones que en específico se tomen para ese derecho sino también de la realización de otro derecho e incluso de otro grupo de derechos. Así es como los derechos humanos son interdependientes, ya que establecen relaciones recíprocas entre sí, de forma que el respeto, garantía, protección y promoción de uno de ellos (o su vulneración) tendrá impacto en los demás y viceversa, de modo que se hace necesario profundizar en el conocimiento que se tiene de las relaciones entre cada uno de los derechos.⁵⁵

En congruencia, el principio de interdependencia prohíbe ver a los derechos como aislados y desvinculados del resto. En este sentido, “tanto en materia de justiciabilidad como de diseño de política pública deberá tomarse en cuenta la dependencia entre derechos, ya sea que exista de forma unidireccional o bidireccional”.⁵⁶ Por ello, dentro del análisis de un caso llevado a juicio, quien juzgue deberá tener en consideración si “los derechos que se alega han sido violados o lesionados, pero también los derechos de los que depende su realización, de tal manera que se verifique el

⁵³ Sandra Serrano y Daniel Vázquez (coords.), *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, Flacso-México, 2013, p. 38.

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ Sandra Serrano y Daniel Vázquez (coords.), *op. cit.*, pp. 40 y 41.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 41.

impacto que aquellos tuvieron en el derecho inmediatamente vulnerado o las consecuencias de la violación de esos derechos”.⁵⁷

Para ejemplificar lo anterior en relación con un derecho en particular, puede señalarse que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) en su Observación General núm. 13, sobre el derecho a la educación, ha afirmado que la educación es un medio indispensable para realizar otros derechos humanos, pues

permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades [...] desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, [...] la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico.⁵⁸

b) Principio de indivisibilidad

La visión del principio de indivisibilidad es más amplia que el de interdependencia. Dicho principio postula que los derechos humanos están unidos y forman una sola construcción, por lo que puede afirmarse que se trata de una perspectiva holística. La base de este enfoque es que la realización de cada derecho sólo se alcanzará en forma plena a través del cumplimiento conjunto de todos ellos,⁵⁹ de forma que no sería necesario conocer la relación que un derecho guarda con otro en lo específico debido a que se sabe que todos los derechos tienen relación entre sí, en tanto que son un sistema de unidad sin jerarquías.⁶⁰

Los anteriores principios demuestran que, por un lado, no existe separación, categorización o jerarquía entre los derechos humanos; y por otro, que éstos deben tomarse como un conjunto y no como elementos aislados o separados.⁶¹ Asimismo, se aclara que los Estados no pueden proteger y garantizar una determinada categoría de derechos humanos desatendiendo la otra sino que todos merecen igual atención.⁶²

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 13. El derecho a la educación (artículo 13), E/C.12/1999/10, aprobada en su 21º periodo de sesiones, 1999, párr. 1, disponible en <<http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm13s.htm>>, página consultada el 15 de junio de 2016.

⁵⁹ Sandra Serrano y Daniel Vázquez (coords.), *op. cit.*, pp. 42 y 43.

⁶⁰ *Idem.*

⁶¹ Sandra Serrano y Daniel Vázquez (coords.), *op. cit.*, p. 38.

⁶² *Ibidem*, p. 39.

c) Posicionamiento de organismos nacionales e internacionales

Respecto a lo anterior, la SCJN cuenta con una tesis en la que se afirma que

la interdependencia existente entre los derechos civiles y políticos, con los económicos, sociales y culturales, conduce a concluir que deben ser entendidos integralmente como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello.⁶³

La postura de la SCJN está directamente influenciada por la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso *Acevedo Buendía y otros* (“*Cesantes y Jubilados de la Contraloría*”) *vs.* Perú, en el cual la Corte IDH consideró pertinente

recordar la interdependencia existente entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales, ya que deben ser entendidos integralmente como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello.⁶⁴

Así también ha sido considerado por las Naciones Unidas en diversos momentos durante la historia.⁶⁵ En 1968, la Proclamación de Teherán, producto de la primera Conferencia Internacional de Derechos Humanos, estableció en su numeral 13 que “como los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible”.⁶⁶

A su vez, en la Resolución A/RES/32/130, Distintos criterios y medios posibles dentro del sistema de las Naciones Unidas para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la Asamblea General de las Naciones Unidas determinó que la labor respecto de las cuestiones de derechos humanos debe tener en cuenta que “todos los derechos humanos y libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes”,⁶⁷ por lo que “deberá prestarse la

⁶³ Tribunales Colegiados de Circuito, “Derechos económicos, sociales y culturales. Son justiciables ante los tribunales, a través del juicio de amparo”, tesis aislada (v Región) 5o.19 K (10a.) en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 9, t. III, agosto de 2014, p. 1731.

⁶⁴ Corte IDH, *Caso Acevedo Buendía y otros* (“*Cesantes y Jubilados de la Contraloría*”) *vs.* Perú (*Interpretación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*), Sentencia del 24 de noviembre de 2009, serie C, núm. 210, párr. 101.

⁶⁵ Para un recuento detallado de la utilización de estos conceptos en documentos de las Naciones Unidas, véase Sandra Serrano y Daniel Vázquez (coords.), *op. cit.*, pp. 35-37.

⁶⁶ Proclamación de Teherán, adoptada por la Conferencia Internacional de Derechos Humanos el 13 de mayo de 1968, numeral 13, disponible en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/34/pr/pr38.pdf>>, página consultada el 15 de junio de 2016.

⁶⁷ Distintos criterios y medios posibles dentro del sistema de las Naciones Unidas para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales, Resolución A/RES/32/130 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 16 de diciembre de 1977, párr. 1, inciso a, disponible en <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/32/130&Lang=S>>, página consultada el 15 de junio de 2016.

misma atención y urgente consideración a la aplicación, la promoción y la protección tanto de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos, sociales y culturales”.⁶⁸

Posteriormente, la Declaración y Programa de Acción de Viena, proclamados en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, instituyeron en su párrafo 13 que

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.⁶⁹

Finalmente, el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PFPIDESC) de 2008, por una parte, recordó que

no puede realizarse el ideal del ser humano libre y liberado del temor y de la miseria a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona disfrutar de sus derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, [y por otro, reafirmó] la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.⁷⁰

Las anteriores evidencias dan cuenta de que la Organización de las Naciones Unidas y los Estados que la conforman también han comprendido la imperante necesidad de ver a los derechos como un conjunto homogéneo y de no jerarquizarlos pues ello, lejos de ser útil, estorba el desarrollo y la libertad de las personas y los pueblos.

⁶⁸ *Idem.*

⁶⁹ Declaración y Programa de Acción de Viena, A/CONF.157/23, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 25 de junio de 1993, párr. 13, disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_sp.pdf>, página consultada el 15 de junio de 2016.

⁷⁰ Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 63/117 del 10 de diciembre de 2008, y abierto a la firma y ratificación el 24 de septiembre de 2009, Preámbulo, disponible en <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPCESCR.aspx>>, página consultada el 15 de junio de 2016. Nótese que este instrumento se refiere a los derechos humanos como *interrelacionados*, introduciendo así tal término.

V. Las objeciones a los DESC

Hasta este punto se han analizado las razones por las que es conveniente considerar a los derechos como un todo; ahora es pertinente contrastarlas con los argumentos que se suelen dar en favor de las categorías de derechos. Para ello es necesario recordar que la constitucionalización de los derechos sociales los ubicó al mismo nivel normativo de los DCP, por lo que se les reconocieron los atributos de universalidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad, y se convirtieron en criterio de legitimidad o validez jurídica de las normas de rango inferior. Sin embargo, siguieron existiendo en la práctica barreras metodológicas y de hecho que hasta la fecha han provocado que a los derechos sociales no se les considere en el mismo nivel de operatividad que a los derechos civiles.⁷¹

En tal sentido, se observa que aun cuando la gran mayoría de las constituciones iberoamericanas estén alineadas dentro del constitucionalismo social, en la realidad los gobiernos han considerado que los derechos sociales no otorgan derechos subjetivos en el sentido tradicional del término, o que no resultan justiciables sino que son sólo normas programáticas.⁷²

Así, en la práctica se ha hecho una distinción entre el valor normativo de los DCP, que sí se consideran derechos plenos; y los DESC, a los que se asigna un mero símbolo o aspiración, pero poca operatividad jurídica.⁷³ Al respecto, a continuación se incluyen las tres principales objeciones que habitualmente se hacen a los DESC, según han sido detectadas por Pedro Salazar Ugarte.

a) Primera objeción

La primera objeción es que los derechos sociales carecen de verdaderas garantías jurídicas, es decir, que exista *alguien* que esté obligado a realizar el contenido de los DESC, pues para que un derecho imponga obligaciones recíprocas deben existir pretensiones o expectativas conferidas a un sujeto (o grupo de sujetos) al quien se impone un deber. Entonces los derechos sociales son *derechos de papel* porque no tienen contenido preciso, es decir que no obligan a una conducta determinada ni están dirigidos contra ninguna contraparte concreta. Por ejemplo, no se aprecia cuáles son las acciones concretas que se deben exigir si una persona no tiene empleo o quién debería ser responsable de crear las condiciones para que las personas cuenten con vivienda. Como consecuencia de ello, se ha afirmado que los derechos sociales tienen un defecto estructural que les imposibilita ser objeto de tutela judicial, y por ello carecen de garantías jurídicas;⁷⁴ y que la

⁷¹ Pedro Salazar Ugarte, *op. cit.*, p. 11.

⁷² Víctor Abramovich y Christian Courtis, *op. cit.*, pp. 55-60.

⁷³ *Idem.*

⁷⁴ Pedro Salazar Ugarte, *op. cit.*, p. 12. Sobre este punto véase también Víctor Abramovich y Christian Courtis, *op. cit.*, pp. 55-60.

acción judicial resulta ineficaz para generar por sí misma los cambios necesarios destinados a garantizar los DESC.⁷⁵

Ante esta objeción, es necesario precisar que no son lo mismo los derechos que sus garantías. Si se aceptara que los derechos sólo existen cuando existen sus garantías, se tendría que rechazar el carácter jurídico de los dos avances más relevantes del siglo XX, que son justamente la constitucionalización de los derechos sociales y el derecho internacional.⁷⁶ También equivaldría a decir que si un Estado no reconoce ciertos derechos, como a la no discriminación por ejemplo, y por ende su marco normativo tampoco contempla garantía alguna para su realización, ello significaría que las personas no tienen derecho a vivir sin discriminación, cuando a todas luces lo tienen por mucho que no se les respete ni garantice.

Entonces es necesario diferenciar los derechos de las garantías (primarias y secundarias) que los protegen. Los derechos humanos existen jurídicamente desde el momento en que la Constitución de un país o un tratado internacional los contempla, por lo que tal reconocimiento es en sí una garantía (primaria) de éste; es decir que con la constitucionalización el bien protegido adquirió una relevancia jurídica que es susceptible de llevarse a juicio, pues a partir de ese momento los *bienes y valores* sociales adquirieron el estatus de *derechos fundamentales individuales*.⁷⁷

En tal sentido, el Comité DESC también se ha pronunciado respecto a la idea de que en lo relativo a los DCP es fundamental la existencia de recursos judiciales, mientras que en el caso de los DESC con demasiada frecuencia se parte del supuesto contrario. Al respecto, ha aclarado que tal discrepancia no está justificada ni por la naturaleza de los DESC ni por las disposiciones pertinentes del PIDESC, pues “no hay ningún derecho reconocido en el Pacto que no se pueda considerar que posee en la gran mayoría de los sistemas algunas dimensiones significativas, por lo menos, de justiciabilidad”.⁷⁸ Por ello la adopción de una clasificación rígida de los DESC que

los sitúe, por definición, fuera del ámbito de los tribunales sería arbitraria e incompatible con el principio de que los dos grupos de derechos son indivisibles e interdependientes. También se reduciría drásticamente la capacidad de los tribunales para proteger los derechos de los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad.⁷⁹

⁷⁵ Areli Sandoval Terán, *op. cit.*, p. 35.

⁷⁶ Pedro Salazar Ugarte, *op. cit.*, p. 12.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 13.

⁷⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 9. La aplicación interna del Pacto, E/1999/22, aprobada en su 19º periodo de sesiones, 1998, párr. 10.

⁷⁹ *Idem*.

Asimismo, el Comité DESC ha abundado en que los Estados Parte del PIDESC están obligados, en virtud de los artículos 2º, párrafos 1 y 3; 3º y 26 del Pacto, a garantizar que toda persona cuyos derechos o libertades hayan sido violados pueda interponer un recurso efectivo;⁸⁰ por lo que congruentemente, la SCJN ya ha indicado que la exigibilidad de los DESC “amerita que sean justiciables ante los tribunales, a través del juicio de amparo”.⁸¹

Además, cabe destacar que los Estados contemporáneos suelen contar con una distribución orgánica que confiere a distintas figuras e instituciones político-administrativas ciertas atribuciones de acuerdo con las funciones del Estado (como es el caso de México), por lo que sí puede existir (y existe) alguien que tenga la obligación en lo particular y por ello sea susceptible, en su caso, de recibir una sanción conforme lo establezcan las leyes, por sus acciones u omisiones al respecto.

b) Segunda objeción

La segunda objeción tiene que ver con la concepción de que los derechos humanos imponen obligaciones concretas contra el Estado siendo que, por el contrario, de los derechos sociales solamente pueden esperarse acciones estatales indeterminadas y difícilmente realizables.⁸² Al respecto, es posible admitir que garantizar los derechos sociales puede implicar la realización de actividades técnicamente complejas y económicamente costosas; sin embargo, esto puede ser igualmente cierto para los derechos civiles en virtud de que es falso que para garantizar tales derechos basta con que el Estado simplemente permita conductas u omita interferirlas.⁸³

Por ejemplo, los derechos a la vida o a la libertad pueden verse vulnerados no solamente por el Estado sino que también comúnmente son atacados por la delincuencia organizada y otros agentes particulares. De esta forma el Estado, lejos de sólo dejar pasar, tiene que invertir recursos e implementar acciones constantes para prevenir tales sucesos o, al cometerse la violación o ilícito, debe desplegar la función de procuración de justicia en beneficio de las personas afectadas y sus familias, todo lo cual tiene complejidades técnicas e inversiones económicas onerosas.⁸⁴ Igualmente, puede considerarse la gran cantidad de recursos que el Estado destina a la protección del

⁸⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), E/1991/23, aprobada en su 5º periodo de sesiones, 1990, párr. 5.

⁸¹ Tribunales Colegiados de Circuito, “Derechos económicos, sociales y culturales. Son justiciables ante los tribunales, a través del juicio de amparo”, *doc. cit.*

⁸² Pedro Salazar Ugarte, *op. cit.*, p. 12.

⁸³ *Ibidem*, p. 13.

⁸⁴ *Idem*.

derecho de propiedad, como lo correspondiente a la actividad de la justicia civil y penal, así como a los registros de la propiedad inmueble y otros registros especiales.⁸⁵

c) Tercera objeción

La tercera objeción que acostumbra hacerse a los derechos sociales se relaciona con la segunda, pues afirma que al considerarse que los derechos sociales no pueden ser satisfechos con facilidad al ser costosos de garantizarse y ubicarse frecuentemente por parte de los Estados en contextos de recursos bastante limitados, entonces se les debe considerar como meras fórmulas retóricas que fueron incluidas en la Constitución como producto de un momento político determinado cuya satisfacción (progresiva) está materialmente condicionada a la disponibilidad de recursos y no puede ser universalmente garantizada.⁸⁶

A este respecto, evidentemente podrían oponerse los mismos argumentos respecto a la onerosidad que pueden implicar los derechos civiles. Sin embargo, igualmente puede comentarse que los derechos sociales no siempre implican gastos considerables y enormes tiempos sino que también cuentan con acciones que cobran vigencia en lo inmediato y que incluso pueden referirse a omisiones a cargo del Estado. Por ejemplo, podemos mencionar la obligación del Estado de no interferir con los derechos sociales que ya hayan sido garantizados; por ejemplo, en el derecho a la vivienda, el Estado tiene la obligación de no afectar la propiedad de las personas sino mediante orden expresa de autoridad jurisdiccional competente por escrito.⁸⁷

Incluso, el Comité DESC ha señalado que existen en el propio PIDESC varias disposiciones que son de aplicación inmediata por parte de los órganos judiciales y análogos, entre ellas las de los artículos 3º (equidad de género); 7º, apartado a, inciso *i* (salario igual a trabajo igual); 8º (derecho al sindicato y a la huelga); 10.3 (protección a niñas, niños y adolescentes); 13.2, apartado *a*, y párrafos 3 y 4 (educación primaria obligatoria, libertad de los padres de elegir la enseñanza de sus hijos y libertad de los particulares para formar escuelas); y 15.3 (libertad para la investigación científica), por lo que es difícilmente sostenible sugerir que todas las disposiciones del PIDESC son intrínsecamente no autoejecutables.⁸⁸

⁸⁵ Víctor Abramovich y Christian Courtis, *op. cit.*, pp. 55-60.

⁸⁶ Pedro Salazar Ugarte, *op. cit.*, p. 12.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 14.

⁸⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), párr. 5. Véase también el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

De cualquier forma, aunque la cuestión de las limitaciones de recursos no pueda ser superada del todo, es posible implementar acciones que beneficien la garantía de todos los derechos, como hacer planeaciones presupuestales razonadas y basadas en las necesidades de la población, de forma que pueda priorizarse el gasto hacia dichas áreas. En tal sentido, también podría revisarse que la proporcionalidad del gasto sea la adecuada para atender todos los asuntos de mayor importancia y que se efectúen auditorías que permitan evaluar si los recursos se están utilizando adecuadamente.⁸⁹

d) Cuarta objeción

En opinión de quien escribe, existe asimismo una cuarta objeción que suele hacerse a los DESC, la cual muchas veces se da por hecho como un axioma. Dicha objeción se refiere a la naturaleza de derechos, que en el caso de los DCP se asume como eminentemente individual, mientras que para los DESC se entiende como colectiva. Estos argumentos se ubican directamente en el corazón de la discusión y causan una separación imborrable entre ambas *categorías*, evitando con ello que se pueda eliminar de raíz la utilización de tales jerarquías.

Para evitar caer en este error, es necesario reconocer que los derechos son susceptibles de tener aspectos tanto individuales como colectivos. Lo anterior porque un derecho humano está integrado por *subderechos*, *componentes* o *atributos*. Esta composición ocurre tanto con los DCP como con los DESC.⁹⁰ Así, algunos de esos subderechos pueden ser eminentemente individuales mientras que otros pueden ser colectivos, los cuales a su vez no están jerarquizados ni subordinados. No hay una relación de jerarquía entre los derechos y los subderechos que los integran sino que simplemente son partes de un todo.⁹¹

Una manifestación de lo anterior puede ser la protección de la vida que los Estados hacen a través de la tipificación de los delitos de *homicidio* y *genocidio*. Mientras que el tipo penal de homicidio busca proteger a los individuos de ataques contra su vida, el tipo penal de genocidio busca la misma protección a la vida, pero para colectivos identificables.

⁸⁹ Pedro Salazar Ugarte, *op. cit.*, p. 14.

⁹⁰ Sandra Serrano y Daniel Vázquez (coords.), *op. cit.*, pp. 54 y 55.

⁹¹ *Ibidem*, p. 57.

VI. Las obligaciones del Estado para con todos los derechos

Tras lo anterior es fácil comprender por qué, aun cuando los derechos sociales atienden al bienestar general, no dejan de ser individuales sino que también son reconocidos y protegidos en aras del interés social.⁹² Asimismo, con este enfoque se evidencia que los derechos sociales difícilmente pueden conceptualizarse de modo adecuado sólo como derechos prestacionales. Por ejemplo, el derecho al trabajo tiene un aspecto individual relativo a la elección libre de la propia ocupación, pero en su aspecto colectivo cuenta con la seguridad social o el derecho de huelga. Además, es de notarse que para un pleno ejercicio del derecho de huelga, el Estado tiene la obligación de no interferir en ella o en las negociaciones correspondientes lo cual, según las teorías jerarquizadoras, sería un comportamiento propio de la garantía de los DCP.⁹³ La idea de que los DESC no imponen obligaciones negativas a los Estados es un mito.⁹⁴

Para ahondar en lo absurdo de la separación por la naturaleza de derechos, basta mencionar que Luigi Ferrajoli ha indicado que si bien la tradición jurídica del derecho romano no ha elaborado formas de garantizar los derechos sociales de una manera tan efectiva como lo ha hecho con los derechos civiles, ello evidentemente no supone un defecto inherente a los DESC sino que es un retraso en las ciencias jurídicas y políticas, las cuales no han diseñado ni implementado un Estado social de derecho equiparable con el antiguo Estado liberal ni han permitido que se amplíen los espacios existentes de modo que el Estado social pudiese integrarse naturalmente. Por ello, la tarea de las y los juristas consistirá en “descubrir las antinomias y lagunas existentes y proponer desde dentro las correcciones previstas por las técnicas garantistas de que dispone el ordenamiento, o bien de elaborar y sugerir desde fuera nuevas formas de garantía aptas para reforzar los mecanismos de autocorrección”.⁹⁵

Como puede observarse hasta este punto, las distinciones que supuestamente existen entre los DCP y los DESC no son tan tajantes como pretenden los adeptos a las teorías tradicionales libertarias.⁹⁶ Por el contrario, puede apreciarse que es falso que unos derechos y otros tengan formas diametralmente distintas de garantizarse sino que sus garantías tienen muchos puntos análogos.

En congruencia con lo anterior, surge la cuestión de cómo deben ser garantizados los derechos si no es a través de categorías rígidas de obligaciones positivas o negativas. Al respecto, se aprecia que tanto los DCP como los DESC tienen obligaciones de ambas índoles (positivas y negativas),

⁹² Pedro Salazar Ugarte, *op. cit.*, p. 11.

⁹³ Víctor Abramovich y Christian Courtis, *op. cit.*, pp. 55-60.

⁹⁴ Rainer Grote, *op. cit.*, p. 145.

⁹⁵ Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999, pp. 28-30.

⁹⁶ Víctor Abramovich y Christian Courtis, *op. cit.*, pp. 55-60.

tal como ha sido evidenciado, por lo que el esquema interpretativo debe ser independiente de la supuesta categoría que un derecho ocupe.⁹⁷

Así, se distinguen cuatro *niveles* de obligaciones: de *respetar*, de *proteger*, de *garantizar* y de *promover* el derecho en cuestión,⁹⁸ las cuales ya han sido retomadas por la Constitución mexicana.⁹⁹ Dichas obligaciones son *generales* en virtud de que todos los derechos humanos implicarán para los Estados obligaciones en cada uno de los cuatro supuestos.¹⁰⁰

En extenso, se considera que la obligación de *respetar* es una obligación de no injerencia, tendiente a mantener el pleno goce de los derechos de los que ya se disfruta, por lo que supone para los Estados abstenerse de interferir directa o indirectamente en el ejercicio del derecho del que se trate.¹⁰¹

Asimismo, *proteger* constituye un deber de intervención respecto de la conducta de terceros en el cual el Estado ha de aplicar medidas que impidan a agentes estatales o a particulares vulnerar los derechos; ello, a su vez, típicamente significa que el Estado haga adecuaciones legislativas o de cualquier otra índole.¹⁰²

Por su parte, *garantizar* es una obligación de actuación o de asumir directamente el compromiso de realizar el derecho. Conlleva que los Estados adopten medidas reglamentarias, administrativas, presupuestales y de otras índoles con el fin de mantener, mejorar o restituir el disfrute pleno del derecho humano en cuestión.¹⁰³

Finalmente, la obligación de *promover* se relaciona con la implementación de medidas para que se difunda información veraz sobre el derecho de forma adecuada y que se generen espacios de educación al respecto, de modo que las personas puedan tomar decisiones¹⁰⁴ (lo que permite el ejercicio de sus libertades positiva y negativa, según se abordó anteriormente).

⁹⁷ *Idem.*

⁹⁸ *Idem.*

⁹⁹ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 29 de enero de 2016, artículo 1º, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf>, página consultada el 15 de junio de 2016.

¹⁰⁰ Sandra Serrano y Daniel Vázquez (coords.), *op. cit.*, p. 60.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 61.

¹⁰² *Ibidem*, p. 64.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 71.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 78.

A pesar de que se observe que las obligaciones de respetar están fundamentalmente ligadas a obligaciones negativas, mientras que las de proteger, garantizar y promover involucran un número mayor de obligaciones positivas al necesitar acción e involucramiento estatales, ninguno de los niveles antes descritos puede realizarse únicamente a través de las obligaciones positivas y negativas sino que los distintos tipos de obligaciones estatales pueden ser hallados en ambos *grupos* de derechos.¹⁰⁵

Las ideas antes expuestas no buscan negar la existencia de obstáculos que históricamente se han interpuesto a la exigibilidad de los derechos sociales sino que desean hacer ver cómo muchas de las supuestas situaciones en contra de la plena vigencia de los derechos pueden ser superadas en la actualidad; mas no sin esfuerzo, creatividad y voluntad (política) de todo el Estado, incluyendo al gobierno y la sociedad.¹⁰⁶

VII. Comentarios finales

Con base en las anteriores exposiciones ahora queda claro que la idea de que los derechos sociales están subordinados a los derechos civiles no se sostiene, debido a que ambas *categorías* tienen en común un rasgo elemental: se fundamentan en la igual dignidad, igual libertad e igual diversidad inherentes a todas las personas, por lo que todos los derechos deben ser considerados indivisibles e interdependientes.¹⁰⁷ De esta forma, se observa que la distinción entre grupos de derechos es puramente ideológica, por lo cual no existe ninguna característica en la naturaleza de los derechos sociales que impida su exigibilidad.¹⁰⁸

Al respecto, en caso de presentarse controversias entre derechos, ya que sólo un derecho humano puede ser límite de otro derecho humano, tales conflictos deben ser sometidos a la técnica de ponderación de derechos, caso por caso, tomando en cuenta la interdependencia e indivisibilidad por un lado, y las obligaciones generales por el otro.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Víctor Abramovich y Christian Courtis, *op. cit.*, pp. 55-60.

¹⁰⁶ *Idem.*

¹⁰⁷ Rodrigo García Schwarz, *Los derechos sociales como derechos humanos fundamentales, su imprescindibilidad y sus garantías*, México, Porrúa, 2011, p. 82.

¹⁰⁸ Sandra Serrano y Daniel Vázquez (coords.), *op. cit.*, p. 39.

¹⁰⁹ Rodrigo García Schwarz, *op. cit.*, p. 82.

Ahora bien, en virtud de que los derechos humanos son indivisibles, no es factible bajo ninguna circunstancia que los Estados pretendan mantener la división de conceptos y garanticen de forma más enérgica y adecuada los derechos civiles que los sociales. Así, en vista de que tanto los DCP como los DESC son un conjunto indivisible e interconectado, y de que se considera que los derechos son *precondiciones* de una democracia moderna, entonces los DESC son *precondiciones* de ésta.¹¹⁰

Por este motivo, de las consideraciones contenidas en el presente documento es posible rescatar las siguientes ventajas que la eliminación de las categorías tradicionales de derechos –DCP y DESC– traería para las personas:

1. En virtud de que se terminaría con el mito que refiere que los derechos hoy considerados DESC, al ser difícilmente realizables, son meras sugerencias de políticas sociales para que los Estados cumplan eventualmente en alguna medida indeterminada, se obligaría al Estado a que estableciera en normas y políticas públicas acciones concretas, planificadas, medibles y verificables en favor de los DESC de las personas, conforme a las obligaciones que el Estado tiene de respetar, proteger, garantizar y promover todos los derechos humanos. Así, la eliminación de las barreras imaginarias entre los derechos forzaría a las autoridades a aceptar la realidad: no porque un derecho humano sea de difícil, complicada o costosa realización, están menos obligadas a cumplirlo o más disculpadas por no hacerlo. Igualmente, no porque a una autoridad no se le ocurran medidas específicas para la satisfacción de derechos como la vivienda o la cultura, significa que las personas deberán suspender el ejercicio de sus derechos ante la incapacidad, ignorancia, inexperiencia o falta de creatividad de sus gobernantes.
2. Igualmente, al eliminar el concepto de que los DESC son de realización progresiva, debido a que existen acciones de realización inmediata aplicables a los DESC, necesariamente se colocarían muchas acciones en favor de derechos como a la vivienda, al agua o al empleo en los primeros lugares de las agendas de los gobiernos, y se forzaría a asignar un presupuesto adecuado a lo que es verdaderamente necesario para las personas.
3. Se reconocería a los DESC como plenamente vinculantes y por ende justiciables, es decir que se reconocería que el Estado y todos sus agentes tienen obligaciones concretas respecto de tales derechos, sobre las cuales todas las personas, en lo individual y lo colectivo, tienen derecho a hacer reclamos específicos ante todas las instancias jurisdiccionales y no jurisdiccionales.
4. En ese contexto, al dejar de verse a los DESC como derechos de naturaleza únicamente colectiva, las personas podrían ejercer con mayor facilidad acciones individuales derivadas de violaciones a éstos, ante los tribunales.

¹¹⁰ Pedro Salazar Ugarte, *op. cit.*, p. 18.

5. Al respecto, las y los servidores públicos responderían por la vía penal, civil o administrativa por las acciones u omisiones que cometan en contra de los DESC de las personas.
6. Asimismo, los DCP se verían potenciados, al ser reconocidos como susceptibles de ser ejercidos de forma colectiva y realizados no sólo mediante un respeto pasivo por parte del Estado sino también a través de acciones concretas que los protejan, garanticen y promuevan.
7. Se abre el panorama para hacer nuevos grupos de derechos funcionales. Por ejemplo, para su estudio podrían dividirse, en cuanto al nivel de necesidad de satisfacción, en elementales –a la vida, a la salud, a la alimentación, al agua, a la educación, al medio ambiente, a la no discriminación, etc.– y de calidad de vida –a la participación en la comunidad, a la vivienda, a la libertad, a la propiedad, a la libertad de expresión y a la libertad de tránsito, entre otros.

Como se observa, los derechos humanos son un conjunto homogéneo de prerrogativas reconocidas a los individuos en virtud de su dignidad como seres humanos, la cual a su vez es única e indivisible, por lo que resulta ocioso y absurdo pensar que hay áreas de esa dignidad que son menos importantes o urgentes que otros aspectos de ella.

Continuar con el discurso de la separación de derechos, y peor aún, con la idea de que los DCP son de alguna manera de más urgente necesidad de satisfacción o más alcanzables en la práctica no sólo es necio e ilógico, sino también dañino y retrógrado en términos de derechos humanos. Desde esta trinchera, quien escribe se suma a las voces que abogan por la eliminación jurídica y académica de las divisiones entre los derechos o, en su defecto, por lo menos eliminarlas del imaginario colectivo, pues sólo entendiendo que todas las personas necesitan de todos los derechos por igual es que lograremos un día su satisfacción universal.

VIII. Epílogo: el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como instrumento clave para la plena realización de los DESC

Una de las diferencias más notables entre el PIDCP y el PIDESC es de nivel procedimental. Como anota Rainer Grote:

Mientras que el PIDCP crea el Comité de Derechos Humanos como cuerpo autónomo e independiente para supervisar la forma en que los Estados Partes cumplen con sus obligaciones y le concede la competencia para examinar las comunicaciones tanto de los Estados Partes como de particulares sobre presuntas violaciones al Pacto, los redactores del PIDESC decidieron no establecer un órgano independiente, y le asignaron al Ecosoc, órgano subsidiario de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la responsabilidad de vigilar el cumplimiento del PIDESC, así como la competencia para recibir y examinar periódicamente el cumplimiento de los informes presentados

por los Estados Partes, sin ningún poder para recibir comunicaciones de Estados o individuos.¹¹¹ El Ecosoc lleva a cabo estas tareas a través del Comité DESC, creado mediante Resolución en 1985.

Para equilibrar esta injusta e injustificada situación, después de más de una década de análisis y debates, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó por consenso, el 18 de noviembre de 2008, un proyecto de Protocolo Facultativo del PIDESC, tras lo cual la Asamblea General dio su aprobación el 10 de diciembre de ese año y el 24 de septiembre de 2009 se abrió a firma.¹¹²

El PFPIDESC establece un mecanismo de presentación de quejas o comunicaciones, las cuales podrán ser interpuestas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación a cualquiera de los DESC enunciados en el PIDESC a manos de dicho Estado Parte.¹¹³

No obstante los beneficios que potencialmente representa el PFPIDESC, éstos sólo se realizarán si el Comité DESC es capaz de utilizar los mecanismos de denuncias individuales para establecer un marco coherente de interpretación y aplicación de DESC, sobre todo en cuanto a que los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y que por lo tanto requieren una metodología común (DCP y DESC) para determinar su alcance y límites.¹¹⁴

Ahora bien, es de suma importancia destacar que a la fecha de elaboración del presente artículo México no es parte del PFPIDESC, a pesar de que en el informe resultado del Examen Periódico Universal de 2013 se le recomendó a nuestro país firmarlo y ratificarlo.¹¹⁵

La Secretaría de Relaciones Exteriores ha puntualizado que si el Protocolo no se ha firmado es meramente por la lentitud del proceso interno que se ha de seguir, debido a que dicho Protocolo debe ser aprobado por todas las secretarías de Estado involucradas.¹¹⁶ Sin embargo, una de las posibles razones por las que no se ha firmado y ratificado el Protocolo es que éste representaría un relevante obstáculo para que el gobierno continuara con aquellas políticas públicas que bene-

¹¹¹ Rainer Grote, *op. cit.*, p. 130.

¹¹² *Ibidem*, p. 144.

¹¹³ Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2º.

¹¹⁴ Rainer Grote, *op. cit.*, p. 144.

¹¹⁵ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. México, A/HRC/25/7*, 11 de diciembre de 2013, párr. 148.2.

¹¹⁶ Miguel Concha Malo, "Por la aprobación del Protocolo Facultativo del PIDESC", en *Contralínea*, México, 9 de septiembre de 2012, disponible en <<http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2012/09/09/por-la-aprobacion-del-protocolo-facultativo-del-pidesc/>>, página consultada el 15 de junio de 2016.

fician intereses económicos en perjuicio de los derechos de la población, como es el caso de los megaproyectos en los cuales se ven involucradas empresas trasnacionales.¹¹⁷

En tal sentido, es imprescindible que todos los actores políticos y sociales incidan en el gobierno federal para lograr la firma del Protocolo, con el fin de que todas las personas en México cuenten con esta herramienta clave para exigir al Estado la plena satisfacción de los DESC a la par de cualquier otro derecho humano.

IX. Bibliografía

- Abramovich, Víctor, y Christian Courtis, “Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales”, en Abramovich, Víctor, *et al.* (comps.), *Derechos sociales, instrucciones de uso*, México, Fontamara, 2003.
- Carbonell, Miguel, *Igualdad y libertad. Propuestas de renovación constitucional*, México, UNAM, 2007.
- Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, aprobada por la Organización para la Unidad Africana durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno, Nairobi, 27 de julio de 1981, disponible en <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1297.pdf?view=1>>, página consultada el 15 de junio de 2016.
- Carta de Derechos, Estados Unidos, 3 de noviembre de 1791, disponible en <<http://www.archives.gov/espanol/declaracion-de-derechos.html>>, página consultada el 15 de junio de 2016.
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aprobada por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión de la Unión Europea en su Resolución 2000/C 364/01, Niza, 7 de diciembre de 2000, disponible en <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf>, página consultada el 15 de junio de 2016.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), E/1991/23, aprobada en su 5º periodo de sesiones, 1990.
- , Observación General núm. 9. La aplicación interna del Pacto, E/1999/22, aprobada en su 19º periodo de sesiones, 1998.
- , Observación General núm. 13. El derecho a la educación (artículo 13), E/C.12/1999/10, aprobada en su 21º periodo de sesiones, 1999, disponible en <<http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm13s.htm>>, página consultada el 15 de junio de 2016.

¹¹⁷ *Idem.*

- Concha Malo, Miguel, “Por la aprobación del Protocolo Facultativo del PIDESC”, en *Contralínea*, México, 9 de septiembre de 2012, disponible en <<http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2012/09/09/por-la-aprobacion-del-protocolo-facultativo-del-pidesc/>>, página consultada el 15 de junio de 2016.
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. México*, A/HRC/25/7, 11 de diciembre de 2013.
- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, *Promoción del empoderamiento de las personas para erradicar la pobreza, lograr la integración social y crear empleo pleno y trabajo decente para todos. Informe del Secretario General*, E/CN.5/2014/3, 4 de diciembre de 2013.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 29 de enero de 2016, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf>, página consultada el 15 de junio de 2016.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada y suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969, disponible en <http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm>, página consultada el 15 de junio de 2016.
- Corte IDH, *Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú (Interpretación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 24 de noviembre de 2009, serie C, núm. 210.
- De Roux, Carlos Vicente, y Juan Carlos Ramírez J. (eds.), *Derechos económicos, sociales y culturales, política pública y justiciabilidad*, Bogotá, Cepal (serie Estudios y perspectivas, núm. 4), 2004.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948, disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>>, página consultada el 15 de junio de 2016.
- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26 de agosto de 1789, disponible en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>>, página consultada el 15 de junio de 2016.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, disponible en <<http://www.cinu.mx/DeclaracionUniversalDeDerechosHumanos.pdf>>, página consultada el 15 de junio de 2016.
- Declaración y Programa de Acción de Viena, A/CONF.157/23, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 25 de junio de 1993, disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_sp.pdf>, página consultada el 15 de junio de 2016.

Distintos criterios y medios posibles dentro del sistema de las Naciones Unidas para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales, Resolución A/RES/32/130 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 16 de diciembre de 1977, disponible en <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/32/130&Lang=S>>, página consultada el 15 de junio de 2016.

Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999.

García Schwarz, Rodrigo, *Los derechos sociales como derechos humanos fundamentales, su imprescindibilidad y sus garantías*, México, Porrúa, 2011.

Griffin, James, *On Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

Grote, Rainer, “El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: ¿hacia una aplicación más efectiva de los derechos sociales?”, en Von Bogdandy, Armin, *et al.*, (coords.), *Construcción y papel de los derechos sociales fundamentales. ¿Hacia un ius constitutionale commune latinoamericano?*, México, UNAM, 2011.

Hernández Cruz, Armando, *Los derechos económicos, sociales y culturales y su justiciabilidad en el derecho mexicano*, México, UNAM, 2010.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *La igualdad de los modernos: reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales*, San José, IIDH, 1997.

Magna Carta, Inglaterra, 15 de junio de 1215, disponible en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2698/17.pdf>>, página consultada el 15 de junio de 2016.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (xxi) del 16 de diciembre de 1966, disponible en <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>>, página consultada el 15 de junio de 2016.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (xxi) del 16 de diciembre de 1966, disponible en <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>>, página consultada el 15 de junio de 2016.

Papacchini, Angelo, “Los derechos humanos a través de la historia”, en *Revista Colombiana de Psicología*, núm. 7, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1998, p. 164, disponible en <<http://www.bdigital.unal.edu.co/20016/1/16061-49648-1-PB.pdf>>, página consultada el 15 de junio de 2016.

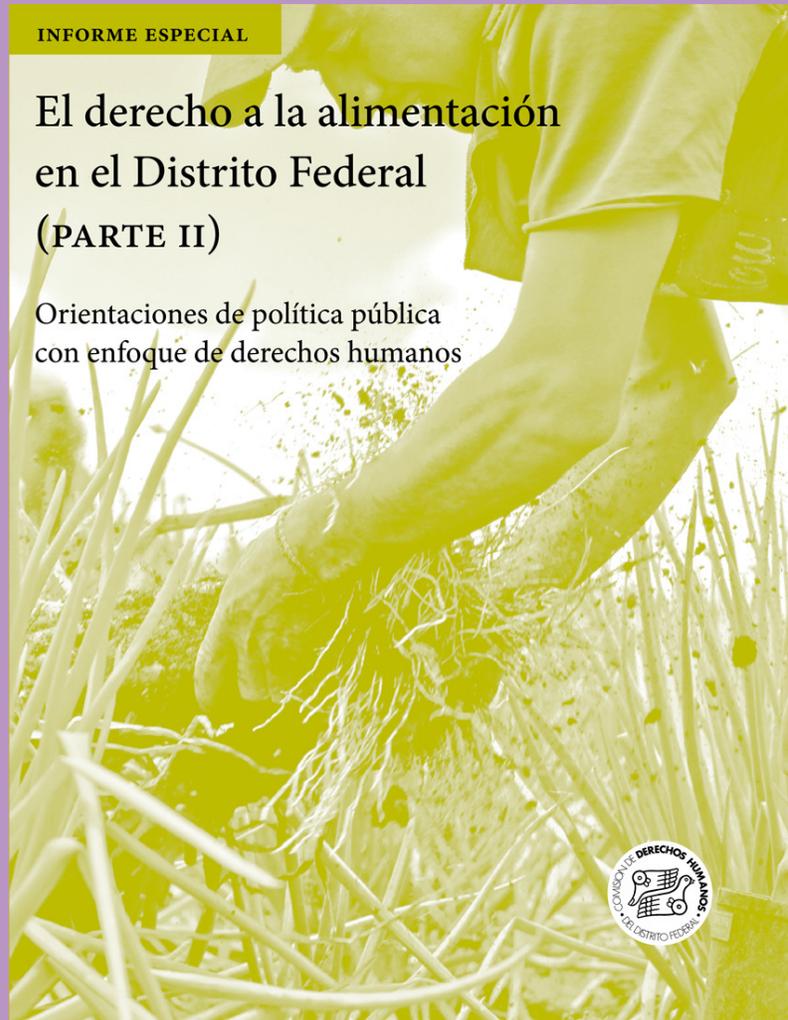
Petition of Rights, Inglaterra, 7 de junio de 1628, disponible en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2698/18.pdf>>, página consultada el 15 de junio de 2016.

Pleno, “Expropiación, la garantía de previa audiencia no rige en materia de”, jurisprudencia P./J. 65/95 en materias constitucional y administrativa, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. v, junio de 1997, p. 44.

Primera Sala, “Asentamientos humanos. Los artículos 18 y 19 de la ley relativa del Estado de México que prevén el derecho de los habitantes de esa entidad para, a través de los consejos de participación ciudadana, organizarse y participar en la elaboración y ejecución de los pla-

- nes de desarrollo urbano, así como la obligación de los municipios de promover e impulsar la participación de la comunidad en el desarrollo urbano y la conservación de los recursos naturales, no se rigen por la garantía de audiencia”, tesis aislada 1a. XXXVII/2001 en materias constitucional y administrativa, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XIII, junio de 2001, p. 29.
- Proclamación de Teherán, adoptada por la Conferencia Internacional de Derechos Humanos el 13 de mayo de 1968, disponible en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/34/pr/pr38.pdf>>, página consultada el 15 de junio de 2016.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), adoptado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en su XVIII periodo de sesiones, San Salvador, 17 de noviembre de 1988, disponible en <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>>, página consultada el 15 de junio de 2016.
- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 63/117 del 10 de diciembre de 2008, y abierto a la firma y ratificación el 24 de septiembre de 2009, disponible en <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPCESCR.aspx>>, página consultada el 15 de junio de 2016.
- Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional: ¿un modelo (in)viable en América Latina?*, México, UNAM, 2003.
- Sandoval Terán, Areli, “La justiciabilidad de los DESCAs a partir del PF del PIDESC y la reforma constitucional de derechos humanos”, en *Dfensor*, año x, núm. 6, México, CDHDF, junio de 2012, pp. 34-40, disponible en <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_06_2012.pdf>, página consultada el 15 de junio de 2016.
- Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*, Buenos Aires, Planeta, 2000.
- Sentimientos de la Nación, México, 14 de septiembre de 1813, disponible en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1813.pdf>>, página consultada el 15 de junio de 2016.
- Serrano, Sandra, y Daniel Vázquez (coords.), *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, Flacso-México, 2013.
- Tribunales Colegiados de Circuito, “Asentamientos humanos. La garantía de audiencia previa no rige cuando se trata de limitar o restringir el derecho de propiedad en esa materia”, tesis aislada I.4o.A.412 A en materia administrativa, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XIX, enero de 2004, p. 1456.
- , “Derechos económicos, sociales y culturales. Son justiciables ante los tribunales, a través del juicio de amparo”, tesis aislada (v Región) 5o.19 K (10a.) en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 9, t. III, agosto de 2014, p. 1731.

PRODUCCIÓN EDITORIAL DE LA CDHDF



**Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal,
Informe especial. El derecho a la alimentación en el Distrito
Federal (Parte II). Orientaciones de política pública con enfoque
de derechos humanos, México, CDHDF, 2015.***

Este informe aporta un análisis del derecho a la alimentación más allá de la ingesta de alimentos. En él se identifican obstáculos estructurales que dificultan el ejercicio de este derecho en la Ciudad de México, como la falta de una estrategia alimentaria y de una institución coordinadora con mandato amplio, o la adecuación del marco jurídico. Además, destaca otras fallas específicas, entre ellas, los requisitos que impiden que todas las personas se beneficien de los programas de asistencia alimentaria, las precarias condiciones de alimentación de las personas que viven en reclusión, la prevalencia de casos de malnutrición como sobrepeso y obesidad, y ciertas prácticas que no facilitan la lactancia ni el acceso de las pequeñas empresas locales a los canales de distribución y comercialización.

Asimismo, en él se plantea una ruta en la que, una vez identificado el problema, se realiza un mapeo institucional para determinar las competencias y atribuciones de las autoridades. Posteriormente se evidencian las obligaciones que tiene el Estado en relación con cada asunto particular, y finalmente se sugieren los contenidos que deberían ser considerados en las políticas públicas. Entre las propuestas que enumera el informe se encuentran reformar la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal y expedir su reglamento, diseñar un programa de seguridad alimentaria y nutricional, y vigilar a las empresas que brindan servicios de alimentación en los reclusorios, entre otras.

* Reseña elaborada por Adriana Barrón Salinas y Nancy Carmona Arellano, colaboradoras de la CDHDF. Documento disponible en <<http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/02/informe-alimentacion-2.pdf>>.

PRODUCCIÓN EDITORIAL DE LA CDHDF

**LOS DERECHOS HUMANOS FRENTE
A LA SEGURIDAD NACIONAL
Y LA VIOLENCIA:
una reflexión necesaria**

Elena Azaola Garrido
Ana Dulce Aguilar García
y Guadalupe Barrena Nájera



métodhos 10

Revista Electrónica de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la CDHDF

Elena Azaola Garrido, et al., *Los derechos humanos frente a la seguridad nacional y la violencia: una reflexión necesaria*, México, CDHDF, 2016.*

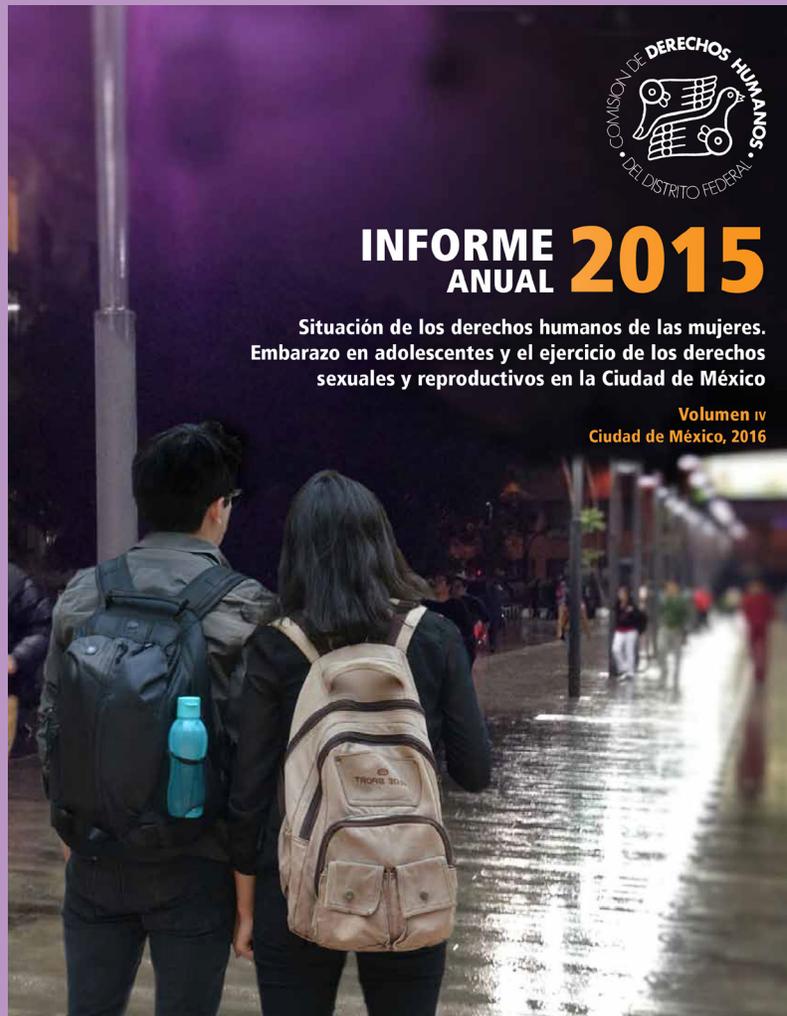
Esta publicación reúne las investigaciones de tres autoras que invitan a repensar las aristas que han configurado la política de seguridad nacional en el país; así como sus consecuencias, entre ellas la desaparición de personas, el suicidio, los feminicidios, la orfandad y el desplazamiento forzado.

En la primera parte las y los lectores pueden encontrar la manera en que se relaciona la desigualdad, particularmente la exclusión de las oportunidades educativas y de empleo, con los contextos de violencia. Además, se reflexiona en torno a la participación de los agentes del Estado en las actividades delincuenciales por medio de la complicidad, la impunidad y la pérdida de legitimidad del régimen.

En la segunda parte se presenta una crítica a la implementación de medidas de excepción como el arraigo, en detrimento de la garantía de los derechos humanos, que fueran institucionalizadas tras la reforma constitucional de 2008 y justificadas a través del discurso de la seguridad.

* Reseña elaborada por Adriana Barrón Salinas y Nancy Carmona Arellano, colaboradoras de la CDHDF. Documento disponible en <<http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/06/seguridad-nacional.pdf>>.

PRODUCCIÓN EDITORIAL DE LA CDHDF



**Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal,
*Informe anual 2015. Situación de los derechos humanos de las mujeres. Embarazo en adolescentes y el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos en la Ciudad de México, vol. IV, México, CDHDF, 2016.****

Este documento presenta datos sobre la incidencia del embarazo en adolescentes en la Ciudad de México; y documenta sus causas, riesgos e implicaciones. En él se visibiliza que el ejercicio de la sexualidad entre las y los adolescentes suele ocurrir en un contexto de estigmas sobre su autonomía y otras concepciones relacionadas con los roles tradicionales de género: la sexualidad femenina y la reproducción, y la maternidad como determinante de la identidad de las mujeres. Asimismo, para enriquecer la comprensión del embarazo adolescente en este informe se sistematizan los resultados de las investigaciones llevadas a cabo por la CDHDF en relación con casos de violaciones a los derechos humanos de mujeres adolescentes embarazadas.

Las y los lectores también podrán encontrar una revisión de los avances legislativos y otras políticas públicas implementadas en la entidad para atender su ocurrencia, a partir de la información proporcionada por las dependencias capitalinas. En particular, se identifica la necesidad de que se reconozcan explícitamente los derechos sexuales y reproductivos en la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México; y se hace un llamado para implementar un programa rector cuyos ejes sean los principios de autonomía progresiva, interés superior y desarrollo evolutivo.

* Reseña elaborada por Adriana Barrón Salinas y Nancy Carmona Arellano, colaboradoras de la CDHDF. Documento disponible en <<http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2016/03/informe-anual-2015-4.pdf>>.



CONVOCATORIA

Con el ánimo de contribuir al estudio, investigación y difusión en materia de derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) convoca a aquellas personas académicas, investigadoras, docentes, estudiantes, o bien, a cualquier otra interesada; a presentar artículos inéditos para su publicación en la revista electrónica semestral de investigación aplicada en derechos humanos: *métodhos*, la cual tiene entre sus objetivos:

- Fomentar, a través de distintos mecanismos, la generación de investigaciones puntuales sobre el respeto, la garantía y el ejercicio de los derechos humanos desde una perspectiva crítica y analítica.
- Promover el estudio y la investigación de los derechos humanos, a partir de la generación de conocimiento científico que permita fortalecer el trabajo de defensa, promoción y protección de los derechos humanos.

Para la presentación de los artículos, las y los participantes se sujetarán a las siguientes

BASES

PRIMERA. “Destinatarias y/o destinatarios”

Podrán participar aquellas y aquellos profesionales, académicos e investigadores, especialistas, estudiantes, y en general cualquier persona interesada en temas asociados a la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos.

SEGUNDA. “Temas generales”

Con la finalidad de contribuir a los objetivos de la revista, se considerarán preferentemente a aquellos artículos que versen sobre temáticas que impliquen investigación aplicada en derechos humanos.

TERCERA. “Líneas de investigación”

Para conocer las líneas de investigación en las que puede basar su artículo, consulte la versión completa de esta Convocatoria.

CUARTA. “Criterios de selección”

Los textos recibidos tendrán una valoración previa por parte del Comité Editorial, el cual seleccionará los artículos que serán sometidos al arbitraje de dos especialistas en la materia, asegurando la confidencialidad de la o el autor. Las y los dictaminadores analizarán que los trabajos se apeguen a los elementos establecidos en la Política Editorial de la revista.

QUINTA. “Requisitos de presentación de artículos”

Los artículos deberán ser presentados de acuerdo con los requisitos formales establecidos en la Política Editorial de la revista *métodhos*.

SEXTA. “Presentación de artículos”

Los artículos deberán remitirse al correo electrónico: revistametodhos@cdhdf.org.mx. El correo electrónico deberá contener los elementos referidos en la Política Editorial de la revista *métodhos*.

SÉPTIMA. “Plazo de presentación”

Los artículos a postularse para la primera publicación semestral (junio), tendrán que ser enviados a más tardar el 30 de abril; mientras que los artículos a postularse para la segunda publicación semestral (diciembre) tendrán que ser enviados a más tardar el 30 de septiembre.

OCTAVA. “Selección de artículos”

Una vez cumplidas las etapas de dictaminación referida en la Política Editorial, el Comité Editorial aprobará e integrará la lista de artículos que formarán parte de la publicación de la revista.

NOVENA. “Propiedad intelectual”

El envío de artículos para su dictaminación correspondiente implica la autorización de las y los autores para su publicación.

*Para visualizar la versión completa de esta Convocatoria, así como la Política Editorial de la revista electrónica *métodhos*, consulte la página web <http://revistametodhos.cdhdf.org.mx/> y para mayor información comuníquese al teléfono 5229 5600, ext. 2207, o escriba al correo electrónico revistametodhos@cdhdf.org.mx