



UNIVERSIDAD MICHOACANA  
DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

DIRECTORIO

Dr. Salvador Jara Guerrero  
*Rector*

Dr. Egberto Bedolla Becerril  
*Secretario General*

Dr. José Gerardo Tinoco Ruiz  
*Secretario Académico*

C.P. Miguel López Miranda  
*Secretario Administrativo*

Dra. Rosa María de la Torre Torres  
*Secretaria Auxiliar*

Dr. Orlando Vallejo Figueroa  
*Secretario de Difusión Cultural y  
Extensión Universitaria*

C.P. Horacio Guillermo Díaz Mora  
*Tesorero General*

Dr. Luis Manuel Villaseñor Cendejas  
*Coordinador de la Investigación Científica*

Dr. Medardo Serna González  
*Coordinador General de Estudios de Posgrado*

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

M. en D. Damián Arévalo Orozco  
*Director*

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

Dr. Héctor Chávez Gutiérrez  
*Jefe de División*

# APORÍA JURÍDICA

REVISTA DE ESTUDIOS JURÍDICOS Y SOCIALES

Año. IV / No. 7 / Enero - Junio de 2014



**Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo**  
**Facultad de Derecho y Ciencias Sociales**  
**División de Estudios de Posgrado**

## **Directorio de la revista**

### *Director*

Héctor Chávez Gutiérrez

### *Coordinador editorial*

María Guadalupe Matus Ramírez

## **Comité Editorial**

Dra. Ma. Pilar Cousido González – Universidad Complutense de Madrid

Dr. Miguel Revenga Sánchez – Universidad Carlos III de Madrid

Dra. Martha Zapata Galindo – Lateinamerika-Institut der Freien Universität Berlin

Dr. Gerardo Hernández Naranjo – Universidad de Costa Rica

Dr. Tabaré Fernández Aguerre – Universidad de la República Uruguay

Dr. Jorge Ulises Carmona Tinoco – Universidad Nacional Autónoma de México

Dr. Jesús Antonio de la Torre Rangel – Universidad Autónoma de Aguascalientes

Dr. Oscar Javier Solorio Pérez – Universidad de Colima

Dr. Héctor Chávez Gutiérrez – Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Dr. Héctor Pérez Pintor – Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Dra. Rosa María de la Torre Torres – Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Dr. Juan Carlos González Vidal – Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

**Diseño de Portada:** Ricardo Jesús Ruiz Caballero

**Diseño de Interiores e impresión:** Editorial Cienpozuels S.A. de C.V.

APORÍA JURÍDICA, Año 4, Núm. 7, Enero-Junio 2014, es una Publicación semestral editada por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Santiago Tapia Núm. 403, Col. Centro, C.P. 58000, Morelia, Michoacán, Tel. y Fax (443) 3 16 74 36, a través de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Av. Tata Vasco Núm. 200, Col. Vasco de Quiroga C.P. 58000, Morelia, Michoacán, Tel. (443) 3 15 26 11, [www.posgradoderechoumsnh.com](http://www.posgradoderechoumsnh.com), [aporijuridica@gmail.com](mailto:aporijuridica@gmail.com). Editor responsable: Dr. Héctor Chávez Gutiérrez. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2010-073014023700-102, ISSN: 2007-8765, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor.

Impresa por Editorial Cienpozuels S.A. de C.V., Retorno Hacienda de Tzintzimeo Núm. 60, Fracc Hacienda de Tinijaro C.P. 58337, Morelia, Michoacán, tel. (443) 2 81 71 92, este número se terminó de imprimir el 8 de julio de 2014 con un tiraje de 500 ejemplares.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Esta revista puede ser reproducida con fines no lucrativos, siempre y cuando se cite la fuente completa y su dirección electrónica. De otra forma requiere permiso previo por escrito de la institución y autor.



## ÍNDICE

7

### PRESENTACIÓN

### ARTÍCULOS

11

Desigualdades socio-espaciales en ciudades latinoamericanas. Dos problemas, una paradoja y una propuesta

*Ramiro Segura*

45

El contractualismo y el asalto a los derechos humanos

*Carlos Salvador Rodríguez Camarena*

69

El derecho a la alimentación en México

*Alejandra Juksdivia Vázquez Mendoza*

81

Los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y autonomía en colisión con el derecho al medio ambiente

*Laura Leticia Padilla Gil*

93

Migración centroamericana y derechos humanos.

Casos atendidos y resueltos vía recomendación por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

*Perla Araceli Barbosa Muñoz*

### DOCUMENTOS

111

Declaración de buenos aires hacia la unificación de criterios educativos para la protección de la privacidad en iberoamérica

*D. Eduardo Peduto*

## RESEÑAS

125

Lorenzo Cotino Hueso (Ed.), *Libertades de expresión e información en internet y las redes sociales: Ejercicio, amenazas y garantías*, Universidad de Valencia, Valencia, 2011, 515 pp.

*Paola Viridiana López Ávila*

129

Dênis de Moraes (Comp.), *Mutaciones de lo visible. Comunicación y procesos culturales en la era digital*, Paidós/Saicf, Buenos Aires, 2010, 165 pp.

*Cristina Mariana Ibarra Herrera*

## PRESENTACIÓN

Nos complace presentar este número de la revista *Aporía Jurídica* porque en él se materializa el esfuerzo del equipo de trabajo de la División de Estudios de Posgrado por abrir espacios de discusión de interés académico.

Con este volumen se da inicio a una nueva etapa en la difusión y publicación de la revista gracias a la reciente obtención del Número Internacional Normalizado para Publicaciones Periódicas (ISSN). Cada uno de los artículos de este número es resultado del trabajo de investigación de profesores e investigadores de distintas partes del continente, del equipo editorial, de cada uno de los miembros del Comité Editorial, de la colaboración de la Coordinación de la Investigación Científica (CIC) de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y de todas aquellas personas que de múltiples formas han contribuido en la redacción e impresión de estas páginas.

El eje temático gira en torno a los Derechos Humanos con el objeto de difundir cuestiones de relevancia que en materia jurídica y social se discuten en la actualidad. Los artículos de este número abordan problemas de trascendencia para el mundo contemporáneo, este es el caso del primer artículo dedicado al estudio y reflexión de las desigualdades existentes en los entornos urbanos de Latinoamérica que producen brechas profundas entre diferentes grupos sociales, convirtiéndose en un contexto complejo para la garantía de uno de los ostentados derechos humanos: la igualdad.

Se presenta un trabajo de análisis de las teorías contractualistas de los siglos XVII y XVIII a fin de identificar en ellas los antecedentes de los derechos humanos y de la teoría política actual, así como los puntos problemáticos entre estas teorías y aquellas que desde su inicio negaron la importancia de dichos derechos. Es un documento que pone sobre la mesa de discusión los fundamentos teóricos de los derechos humanos.

También se tocan temas referentes a la libre determinación de los pueblos indígenas y el vínculo de este derecho constitucional con el derecho al cambio de uso del suelo y el aprovechamiento de los recursos naturales, reflexión relevante sobre el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas y su impacto en el medio ambiente.

Se han dedicado también algunas páginas a la disertación sobre el derecho a la alimentación a través de su situación jurídica (y práctica) en México, así como al fenómeno de migración de Centroamérica a América del Norte, haciendo visible el estatus de vulnerabilidad de los migrantes indocumentados y las constantes violaciones a sus derechos por parte de las autoridades, así como el papel que la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha tenido en este campo.

Por último, en este ejemplar contamos con la colaboración de algunas reseñas de publicaciones recientes en torno al derecho humano a la información; y un documento, en el que se propone la protección de la privacidad en Iberoamérica como un derecho humano de primera importancia, presentado en la Defensoría del Pueblo de Buenos Aires, y que el Director del Centro de Protección de Datos nos ha compartido generosamente.

Este es un paso más en el intento sincero de colaborar, con nuestra producción académica, en la difusión de ideas y consideraciones sobre los problemas jurídicos, sociales y humanos que aquejan y preocupan en la actualidad. Les presentamos esta revista, esperando que esta disertación sobre los Derechos Humanos sea punto de partida para futuras reflexiones.

*Dr. Héctor Chávez Gutiérrez*  
*M. en D. I. María Guadalupe Matus*

# ARTÍCULOS





# DESIGUALDADES SOCIO-ESPACIALES EN CIUDADES LATINOAMERICANAS. DOS PROBLEMAS, UNA PARADOJA Y UNA PROPUESTA

Ramiro Segura\*

## RESUMEN

Este artículo reflexiona sobre las desigualdades socio-espaciales en las ciudades latinoamericanas. Un informe reciente del Banco Mundial señala que América Latina es el único continente en el que la desigualdad de ingresos se redujo durante la última década. Este significativo y esperanzador dato no puede ocultar, sin embargo, una realidad compleja: América Latina es el continente más urbanizado y el más desigual del mundo. Ante este escenario, el presente artículo busca reflexionar sobre los vínculos entre urbanismo y desigualdad en tiempos de globalización, mirando la evolución de algunas de las principales ciudades latinoamericanas en las últimas dos décadas. El artículo se focaliza en dos problemas analíticos, una paradoja sustantiva y una propuesta política, señalando la necesidad de regulación de los usos del suelo en una política orientada hacia la reducción de la desigualdad.

## ABSTRACT

This paper reflects on the socio-spatial inequalities in Latin American cities. A recent World Bank report notes that Latin America is the only continent where income inequality declined during the last decade. This significant and hopeful finding cannot hide, however, a complex situation: Latin America is the most urbanized and the most unequal continent in the world. Against this backdrop, this article meditates on the links between urbanism and inequality in times of globalization, looking at the evolution of some major Latin American cities in the last two decades. The paper focuses on two analytical problems, one substantive paradox and a political proposal that underscore the need for regulation of land use as a policy aimed at reducing inequality.

\* Doctor en Ciencias Sociales (UNGS-IDES). Realizó una estancia postdoctoral en la Freie Universität (FU) de Berlín. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín y Profesor en la Universidad Nacional de La Plata.

## I. INTRODUCCIÓN: URBANISMO, GLOBALIZACIÓN Y DESIGUALDAD

A partir del análisis de la producción científica sobre/desde las grandes ciudades latinoamericanas en las últimas dos décadas,<sup>1</sup> el presente artículo reflexiona sobre los procesos de (re)producción de las desigualdades socio-espaciales en tiempos de globalización.

Un informe reciente del Banco Mundial señala que América Latina es el único continente en el que la desigualdad de ingresos se redujo (de manera moderada pero continua) durante la última década. Este significativo y esperanzador dato no puede ocultar, sin embargo, una realidad problemática: América Latina es el continente más urbanizado y el más desigual del mundo. Además, desde mediados de la década de 1970, un conjunto de procesos contradictorios y ambivalentes en la región como el neoliberalismo, la democratización y la globalización –cada uno de ellos con temporalidades propias y variaciones significativas en cada país– vienen modificando tanto el lugar de las grandes ciudades en el entramado de los Estados-nación y la región, como las configuraciones socio-espaciales de cada una de las ciudades.

Desde nuestra perspectiva, la ciudad constituye un lugar privilegiado para reflexionar sobre *entrelazamientos globales y desigualdades sociales*. En su triple cualidad de condición de posibilidad, objeto de intervención y producto de la acción social, el espacio urbano –su materialidad– constituye una “mediación” concreta entre conexiones globales y desigualdades sociales, por dos motivos principales. En primer lugar porque las ciudades, en tanto espacios abiertos, históricamente han sido sitios de ensamblaje, productos de la superposición e intersección de múltiples procesos y eventos<sup>2</sup> de escalas variables.<sup>3</sup> Antes que una unidad delimitada y estable, la ciudad se entiende como emergente o producto de la articulación muchas veces conflictiva entre procesos locales, nacionales y globales.<sup>4</sup> En segundo lugar porque en tanto producto histórico-social, la ciudad aparece como una materialidad socialmente

<sup>1</sup> El punto de partida de este artículo consistió en la revisión y análisis de las investigaciones disponibles sobre/desde las grandes ciudades latinoamericanas a partir de 1980 hasta la actualidad en el marco del proyecto de estancia postdoctoral en Desigualdades.net “Conexiones, entrelazamientos y configuraciones socio-espaciales en la (re)producción de desigualdades en ciudades latinoamericanas”. Se analizaron principalmente (aunque no exclusivamente) las investigaciones urbanas sobre/desde Argentina, Brasil, Chile y México.

<sup>2</sup> Doreen Massey, “A Global Sense of Place”, en: *From Space, Place and Gender*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1994; Doreen Massey, “Geometrias internacionales del poder y la política de una ‘ciudad global’: pensamientos desde Londres”, *Cuadernos del CENDES*, núm. 68, Caracas, 2012, pp. 115-122.

<sup>3</sup> Ulf Hannerz, *La exploración de la ciudad. Hacia una antropología urbana*, FCE, Buenos Aires, 1998.

<sup>4</sup> Renato Ortiz, *Otro Territorio (Ensayos sobre el mundo contemporáneo)*, UNQUI, Buenos Aires, 1996.

producida –una configuración socio-espacial– que condiciona e (im)posibilita prácticas y relaciones sociales.

Entendemos que desigualdad y espacio urbano se vinculan de modo complejo. Por un lado, es indudable que las desigualdades se objetivan en el acceso desigual a la ciudad entendida de modo amplio: lugar de residencia, vivienda, infraestructura y servicios urbanos, acceso al espacio público, entre otras facetas de la vida urbana. Por el otro –y de manera menos evidente– el espacio urbano no sólo expresa desigualdades sino que, en la configuración (centro-periferia, segregación, fragmentación, entre otras) que adquiere en tanto producto de procesos sociales e históricos, condiciona la (re)producción de desigualdades sociales. El espacio, entonces, como una dimensión constitutiva de la vida social, con una materialidad y una temporalidad propias, es a la vez producto de las relaciones sociales y con efectos específicos sobre las mismas.

El artículo consta de cuatro secciones: dos problemas centrales, una paradoja y una propuesta. La primera sección dialoga críticamente con las teorías sobre la globalización y, específicamente, con el concepto de “ciudad global” como herramienta para comprender los procesos contemporáneos en las ciudades latinoamericanas. La segunda sección se detiene en las transformaciones operadas en la configuración socio-espacial de las ciudades latinoamericanas contemporáneas y su relación con la (re)producción de desigualdades socio-espaciales. Una vez desarrollados estos dos problemas centrales del artículo, se plantea una paradoja relativa a las relaciones entre ciudad y desigualdad en América Latina contemporánea: mientras en la última década muchos países de la región han implementado políticas que lograron reducir (levemente) la desigualdad de ingresos, de manera simultánea continúa la expansión de áreas metropolitanas fragmentadas que incrementan no sólo la desigualdad en el acceso a la ciudad y sus servicios, sino que también consolidan –articuladas con la segmentación del sistema educativo y el mercado de trabajo– redes y circuitos sociales segregados, que reducen las posibilidades de movilidad social ascendente.

Asistiríamos, así, a una articulación compleja entre un proceso de reducción de la desigualdad en los ingresos y la continuidad de un patrón de urbanización que precisamente atenta contra (y limita) las políticas redistributivas. Por esto, a modo de cierre, este trabajo propone que el desafío para los procesos políticos de la región hacia una reducción de las desigualdades sociales es intervenir, así como en la distribución de los ingresos, en las ciudades a través de la regulación del uso de la tierra, la distribución equitativa de los bienes y

los servicios urbanos, y la igualdad de oportunidades de acceso a –y movilidad en– la ciudad.

## II. PRIMER PROBLEMA: GLOBALIZACIÓN, CIUDAD GLOBAL Y DESIGUALDAD

Pensar la serie globalización-espacio urbano-desigualdad remite de manera casi ineludible a un cuerpo de categorías y conceptos agrupados bajo la idea de la “ciudad mundial”<sup>5</sup> y/o la “ciudad global”.<sup>6</sup> En este sentido, las preguntas que articulan nuestro primer problema son: ¿cuál es la relación entre globalización y desigualdad?<sup>7</sup> Y, más específicamente, ¿qué lugar ocupa la ciudad en las dinámicas globalizadoras y la globalización de la ciudad en la (re)producción de desigualdades sociales?

### 1. La ciudad global y la geografía de la teoría

En términos generales, y pasando por alto algunos matices, podemos decir que el valor de los conceptos de “ciudad mundial” y/o “ciudad global” para las preocupaciones del presente artículo son:

1) Pensar la vinculación entre globalización y espacio. Contra los generalizados supuestos desterritorializadores que inicialmente dominaron el debate en torno a la globalización,<sup>8</sup> este cuerpo de teoría señaló tempranamente que la globalización requiere de anclajes territoriales.

(Mientras) [...] las imágenes que dominan el discurso sobre la globalización económica son la hipermovilidad, la capacidad de comunicación global y la neutralización del territorio y de la distancia [...] (desde la teoría de la ciudad global se señala que) [...] muchos de los recursos necesarios para la actividad económica global carecen de dicha hipermovilidad y, en efecto, se encuentran profundamente inmersos en algún territorio, como las ciudades globales y las zonas francas de exportación.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> John Friedmann, “The world city hypothesis”, *Development and Change*, Vol. 17, Netherlands, 1986, pp. 69-84.

<sup>6</sup> Saskia Sassen, *The Global City. New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton, 1991.

<sup>7</sup> Melinda Mills, “Globalization and Inequality”, *European Sociological Review*, Vol. 25, num. 1, 2009, pp. 1-8.

<sup>8</sup> Stuart Elden, “Missing the Point: Globalization, Deterritorialization and the Space of the World”, *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol. 30, num. 1, 2005, pp. 8-19.

<sup>9</sup> Saskia Sassen, “Ciudades globales: la recuperación del lugar y las prácticas sociales”, en: *Una sociología de la globalización*, Katz, Buenos Aires, 2012, pp. 125 y 126.

2) Proponer una red jerárquica e interdependiente de ciudades (en realidad, como veremos, de ciertas partes de un grupo muy reducido de ciudades). Desde esta teoría, las ciudades mundiales/globales articulan las economías regional, nacional e internacional dentro de la economía global, sirviendo como nodos organizativos del sistema económico global. Estos nodos pueden ser ordenados jerárquicamente, donde la posición está determinada por la cantidad de “servicios avanzados” en contabilidad, publicidad, finanzas y legales presentes en cada ciudad.<sup>10</sup>

3) Investigar los vínculos entre globalización y desigualdades, en al menos dos dimensiones. Por un lado, el señalamiento de un incremento de la desigualdad en lo que respecta a la concentración de recursos y actividades estratégicas entre las ciudades mundiales/globales y las demás ciudades de cada país, tendiendo las primeras a desconectarse parcialmente de sus regiones.<sup>11</sup> Por el otro, la formulación de la tesis de la “dualización” de la estructura social de las ciudades mundiales/globales, donde coexistirían dos mundos vinculados a los servicios avanzados –elite empresarial y trabajadores con baja calificación– y donde, además:

[...] los precios elevados y la renta cuantiosa del sector internacionalizado y sus actividades complementarias, como los restaurantes y los hoteles de primer nivel, hacen que para los demás sectores resulte cada vez más difícil competir por el espacio y las inversiones [...] (contribuyendo) [...] a informalizar una variedad cada vez mayor de actividades económicas en las economías urbanas avanzadas.<sup>12</sup>

4) Por último, y con un énfasis ciertamente menor,<sup>13</sup> la relación entre globalización y estructura urbana. Específicamente, la tesis de la fragmentación urbana y la consecuente reconfiguración de las áreas metropolitanas vinculadas con la globalización.

<sup>10</sup> El grupo “Globalization and World City Group and Network” (GaWC), del departamento de geografía de la universidad de Loughborough, clasifica y jerarquiza las ciudades en tres categorías (alfa, beta y gama) según el grado de globalidad determinado por la cantidad de “servicios avanzados”. Véase: María Moreno Carranco, “La ciudad de clase mundial. Del discurso académico al discurso urbano” en: Alejandro Mercado Celis (Coord.), *Reflexiones sobre el espacio en las ciencias sociales: enfoques, problemas y líneas de investigación*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2010. Algunas pocas ciudades latinoamericanas como San Pablo, México, Santiago de Chile y Buenos Aires suelen aparecer en estos rankings, ubicadas en las categorías beta o gama.

<sup>11</sup> A esto habría que sumarle, además, la competencia y la desigualdad entre ciudades “globales” y aquellas que desean serlo.

<sup>12</sup> Saskia Sassen, “Ciudades globales: la recuperación del lugar y las prácticas sociales”, *Op. cit.*, 148 y 149.

<sup>13</sup> Si bien el vínculo entre globalización y fragmentación urbana ha sido largamente tematizado, no forma parte del núcleo principal de las obras de Friedmann y Sassen.

En síntesis, este cuerpo de teoría predice una fuerte vinculación entre interconexiones globales y desigualdades sociales y urbanas, a distintos niveles: entre ciudades (ya sean globales o no), entre las ciudades globales y sus entornos nacionales y al interior de las ciudades globales, ya sea mediante un proceso de dualización de la estructura social de la ciudad como por medio de la fragmentación de los espacios metropolitanos que se transforman en nodos de la estructura reticular global.

Sin embargo, los resultados de la investigación urbana en un contexto de globalización de la idea misma de “ciudad global” y su apropiación acrítica por parte de gobiernos locales e inversores inmobiliarios promocionando ciudades en la competencia por los flujos globales de capital, desataron una multiplicidad de cuestionamientos a la teoría de la ciudad mundial/global. Entre los señalamientos críticos vale la pena reseñar los siguientes:

a) Se ha mostrado la profundidad histórica de las interconexiones en la historia de las ciudades de distintas partes del mundo y la existencia de una larga tradición de investigaciones en esa dirección en torno a ciudades del “Tercer Mundo”, relativizando la supuesta novedad de las redes y las interdependencias.<sup>14</sup>

b) Se ha cuestionado la ausencia en la teoría de una mirada sobre el Estado,<sup>15</sup> remarcando la persistencia de la relevancia de lo nacional en los criterios contemporáneos de localización de las empresas y las inversiones.

c) Se ha señalado cierta insensibilidad de la teoría respecto de los lugares y de la materialidad de lo urbano, “[...] al no considerar aquellos factores que tienen una relación directa con el territorio o con la experiencia de vida en una determinada ciudad [...]”<sup>16</sup> lo que permite que, por ejemplo, en el ranking de ciudades globales de 2008 la ciudad de México se posicione entre Zurich y Amsterdam, a pesar de las importantes diferencias urbanas entre esas ciudades.

d) Se ha criticado la definición económica y política “restringida” de “lo global” (ciertas funciones de comando de la economía global que se miden a partir de la presencia de “servicios avanzados”) que

<sup>14</sup> Diane Davis, “Cities in Global Context: A Brief Intellectual History”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 29, num. 1, 2005, pp. 92–109.

<sup>15</sup> Göran Therborn, “Interview with Göran Therborn”, *DesiguALdades.net*, Berlin, Disponible en: [http://www.desiguALdades.net/en/video\\_entrevista/Therborn/index.html](http://www.desiguALdades.net/en/video_entrevista/Therborn/index.html).

<sup>16</sup> María Moreno Carranco, “La ciudad de clase mundial. Del discurso académico al discurso urbano”, *Op. cit.*, p. 353.

no reconoce conexiones de otra naturaleza e intensidad, condena a la irrelevancia a la mayoría de las ciudades del mundo e, incluso, propone una imagen equívoca tanto de las demás ciudades como de las propias ciudades globales.<sup>17</sup>

Estas críticas son particularmente relevantes en el caso del urbanismo en América Latina, ya que si siguiéramos los criterios establecidos por la teoría tan solo unas pocas ciudades ingresarían en posiciones secundarias y terciarias en la red jerárquica de las ciudades globales, impidiéndonos analizar muchas de las ciudades de la región (o conduciéndonos a la idea de la carencia y la falta) así como de ver otras conexiones e intercambios, de distinto tipo y de variada intensidad.

Además, las críticas tornaron visibles ciertos supuestos subyacentes en los estudios urbanos, específicamente lo que Jennifer Robinson denomina “geografía de la teoría”. Históricamente la teoría urbana se construyó sobre una espacialidad restringida con pretensiones de conocimiento universal sobre las ciudades:<sup>18</sup> basada fundamentalmente en las experiencias y las historias de las ciudades occidentales, la puesta en práctica de esas teorías en otras ciudades habitualmente conduce a la conclusión de que esas otras ciudades pertenecen a una categoría diferente de ciudad. Por esto, del mismo modo que el abordaje de las ciudades mundiales y globales adscribe una parte de la ciudad como la totalidad de la ciudad a través del proceso de categorización, los enfoques sobre la megaciudad (no poderosa) y el desarrollismo extienden a la totalidad de la ciudad latinoamericana la imaginación de aquellas partes que carecen de toda suerte de facilidades y servicios.<sup>19</sup>

El cuadro resultante que contrapone mecánicamente ciudades occidentales (asociadas a lo global y a lo moderno) con las ciudades dependientes (asociadas al subdesarrollo y los problemas sociales y urbanos) es no sólo descriptivamente inadecuado sino políticamente problemático, pues refuerza la idea de “lo occidental” como parámetro a partir del cual se miden las demás experiencias y sus “desvíos”. Es precisamente por esto que para Robinson es necesario decolonizar la imaginación sobre la urbanidad, poner en suspenso las categorías que clasifican de manera esquemática el universo urbano y acercarse a las “ciudades ordinarias” en su pluralidad, complejidad y conexiones con el mundo global.

<sup>17</sup> Jennifer Robinson, “Global and World Cities: A View from off the Map”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 26, num. 3, 2002, pp. 31–54.

<sup>18</sup> Jennifer Robinson, “Cities in a World of Cities: The Comparative Gesture”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 35, num. 1, 2011, pp. 1–23.

<sup>19</sup> Jennifer Robinson, “Global and World Cities: A View from off the Map”, *Op. cit.*, pp. 31-54.

## 2. Globalización y desigualdad en las ciudades latinoamericanas

Las investigaciones disponibles desde/sobre las ciudades de la región coinciden en señalar que durante las últimas décadas del siglo veinte, en el marco del pasaje del modelo de industrialización por sustitución de importaciones al neoliberalismo y de manera contemporánea al auge de las nociones de “globalización” y “ciudad global”, se profundizó la desigualdad en las principales ciudades latinoamericanas. En una investigación comparativa entre las ciudades de Buenos Aires, Lima, México, San Pablo, Santiago de Chile, Río de Janeiro y Montevideo<sup>20</sup> se observó que entre 1980 y 2000 en todas las ciudades se incrementó el trabajo informal, aumentaron la desigualdad (salvo en Lima) y la pobreza (con la excepción de Santiago), y en todas las ciudades crecieron los índices de delitos así como la sensación de inseguridad (ver cuadro 1).

**Cuadro 1. Desigualdad y pobreza en las ciudades latinoamericanas.**

| Ciudad         | Concepto           | 1980  | 1990  | 1995  | 2000  | 2002/3 |
|----------------|--------------------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Buenos Aires   |                    |       |       |       |       |        |
|                | Desigualdad (Gini) | 0,411 | 0,437 | 0,446 | 0,500 | 0,540  |
|                | Pobreza (%)        | 5     | 33,7  | 24,8  | 28,9  | 51,7   |
| Río de Janeiro |                    |       |       |       |       |        |
|                | Desigualdad        | ----  | 0,570 | 0,540 | 0,600 | ----   |
|                | Pobreza            | ----  | ----  | ----  | ----  | ----   |
| San Pablo      |                    |       |       |       |       |        |
|                | Desigualdad        | ----  | 0,510 | 0,540 | 0,550 | ----   |
|                | Pobreza            | ----  | 37,1  | 56,6  | 55,8  | ----   |
| Santiago       |                    |       |       |       |       |        |
|                | Desigualdad        | ----  | 0,560 | 0,560 | 0,580 | ----   |
|                | Pobreza            | 33,8  | 28,5  | 17,8  | 12,7  | ----   |
| México         |                    |       |       |       |       |        |

*Continúa*

<sup>20</sup> Alejandro Portes, y Brian Roberts, “Introducción. La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal”, en: Alejandro Portes, Brian Roberts, Alejandro Grimson, (Eds.), *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, Prometeo, Buenos Aires, 2005.

|            |             |       |       |       |       |      |
|------------|-------------|-------|-------|-------|-------|------|
|            | Desigualdad | ----  | 0,480 | 0,500 | 0,500 | ---- |
|            | Pobreza     | ----  | ----  | ----  | ----  | ---- |
| Lima       |             |       |       |       |       |      |
|            | Desigualdad | 0,429 | 0,414 | 0,386 | 0,403 | ---- |
|            | Pobreza     | ----  | 47,8  | 35,5  | 45,2  | ---- |
| Montevideo |             |       |       |       |       |      |
|            | Desigualdad | ----  | 0,400 | 0,400 | 0,430 | ---- |
|            | Pobreza     | ----  | 28,6  | 21,3  | 23,9  | ---- |

Fuente: Elaboración propia a partir de Portes y Roberts.<sup>21</sup>

Ante esta evidencia persiste, sin embargo, una pregunta significativa: ¿en qué medida la desigualdad evidenciada en las ciudades latinoamericanas es producto de los procesos descritos en las teorías de la “globalización”<sup>22</sup> y/o de la “ciudad global”?<sup>23</sup> Por supuesto, no hay una respuesta sencilla a esta pregunta y, al menos para el caso de los estudios urbanos desde/sobre las ciudades en América Latina, los modos de leer la evidencia disponible parecen depender tanto de la forma en que se define “globalización” como de los momentos históricos en que la investigación se desarrolla. Para decirlo de manera sintética: mientras en los años 90 las investigaciones sobre globalización y ciudad en América Latina tendieron a conceptualizar la globalización como una fuerza avasallante asociada (o solapada) con el neoliberalismo y los procesos de reestructuración económica, dando en general por supuesta la existencia de “ciudades globales”, en la última década no solo se diversificó y amplió lo que se entiende por globalización sino que también se matizaron su poder y sus impactos, así como se pusieron en cuestión varios de los supuestos básicos, como la teoría de la ciudad global.

Esto se desprende de manera clara de una investigación acerca del estado del arte sobre ciudad y globalización en Latinoamérica a inicios de 2000 realizado para la CEPAL.<sup>24</sup> En este trabajo se muestra que en el caso

<sup>21</sup> Alejandro Portes, y Brian Roberts, “Introducción. La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal”, *Op. cit.*, pp. 48-50.

<sup>22</sup> Janice Perlman, “Globalization and the urban poor”, en: Machiko Nissanke y Erik Thorbecke (Eds.), *The poor under globalization in Asia, Latin America, and Africa*, Oxford University Press, Oxford, 2010; Janice Perlman, *Favela: four decades of living on the edge in Rio de Janeiro*, Oxford University Press, New York, 2010.

<sup>23</sup> Brian Roberts, “Globalization and Latin American Cities”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 29, num 1, 2005, pp. 10–23.

<sup>24</sup> La construcción del estado del arte se realizó fundamentalmente a partir de los trabajos presentados en la Red Iberoamericana de Investigadores (RII) sobre Globalización y Territorio, particularmente activa

de las investigaciones sobre/desde Argentina y Brasil realizadas durante los años 90 e inicios de 2000 “globalización” se asociaba de manera más o menos directa con “reestructuración económica”. Además, en tales investigaciones se postulaban relaciones causales más o menos mecánicas entre reestructuración económica/globalización y espacio construido, predominando en consecuencia el determinismo económico.<sup>25</sup> En cambio, en el caso de las investigaciones realizadas en México, si bien existía una línea predominante similar, se evidenciaba la temprana búsqueda por “[...] caracterizar y particularizar el modo específico de inserción de las ciudades latinoamericanas en el proceso de globalización[...].”<sup>26</sup> y en las investigaciones del urbanista chileno De Mattos se notaba una preocupación –en ese momento minoritaria– por “[...] discernir cuales de estas transformaciones son atribuibles al avance de la globalización y cuales una evolución inherente a la particular y específica dinámica interna de cada ciudad”.<sup>27</sup>

Son estas preguntas las que se van a generalizar durante los años 2000, en consonancia con los cambios en la realidad política latinoamericana y el desarrollo del debate académico en torno a la globalización. En términos de Janice Perlman,<sup>28</sup> actualmente en la indagación entre globalización y desigualdad es necesario distinguir “causalidad” de “coterminality”, teniendo en cuenta cinco premisas de partida: la globalización actúa sobre una realidad desigual preexistente; no es un proceso natural sino el resultado de políticas; no es nueva sino que tiene una larga historia; es multidimensional antes que unidimensional; y, en términos generales, mientras los niveles de pobreza han mejorado en

---

durante fines de los años 90 e inicios de 2000, que nucleaba a gran cantidad de investigadores de la región. Luis Mauricio Cuervo, *Ciudad y globalización en América Latina: estado del arte*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, 2003.

<sup>25</sup> Mientras en el caso de las investigaciones sobre el Área Metropolitana de Buenos Aires el argumento explicativo dominante sostenía que “[...] las medidas de apertura económica, desregulación y privatización lograron atraer una cantidad importante de capitales extranjeros hacia inversiones con impacto considerable sobre la ciudad”. *Ibidem*, p. 17. Donde “[...] el enlace específico entre los procesos de reestructuración-globalización y configuración metropolitana se establece a través de los NOU (Nuevos Objetos Urbanos) que por la magnitud alcanzada en corto tiempo alcanzan un impacto significativo sobre la ciudad y su organización [...]”. *Ibidem*, p. 21. En el caso de las investigaciones sobre las principales ciudades brasileñas la relación entre globalización y ciudad se exploraba por varias alternativas: (a) a través de los efectos ocasionados por la aplicación de medidas de desregulación, tanto a nivel de las políticas y la dimensión nacional, como a nivel de las políticas urbanas propiamente dichas; (b) a través de los impactos económicos, salariales y sociales resultado de las transformaciones del aparato productivo; (c) por medio de la construcción y modificación del ambiente construido [...]”. *Ibidem*, p. 28.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 44.

<sup>27</sup> Carlos de Mattos, “Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado”, *Revista de Geografía Norte Grande*, núm. 47, 2010, p. 1; y citado por Luis Mauricio Cuervo, *Op. cit.*, p. 54.

<sup>28</sup> Janice Perlman, “Globalization and the urban poor”. *Op. cit.*

términos absolutos en la era de la globalización, la brecha entre los que tienen y los que no, ha aumentado.<sup>29</sup>

Con una preocupación similar por discernir los vínculos entre globalización y desigualdad, Roberts<sup>30</sup> señala que mientras algunos cambios urbanos se pueden predecir con los modelos de la ciudad global (como la creciente interdependencia funcional y especialización de las ciudades latinoamericanas observable en el crecimiento de los servicios a la producción en las grandes ciudades y en las ciudades que se especializan en la exportación manufacturera en México y el Caribe), más relevante para la organización social urbana fueron la reducción de los costos en comunicación, la apertura de las economías al libre comercio, el libre movimiento del capital y la reducción de la intervención del Estado en la economía, “[...] incluso cuando no incrementen la especialización funcional y la interdependencia”.<sup>31</sup>

Esto no significa, como veremos más adelante, negar la generación de nuevas conexiones e interdependencias urbanas. Representa, en cambio, un llamado de atención a la hora de indagar la producción y reproducción de desigualdades y el papel otorgado a la noción de “ciudad global” en tales procesos. En esta dirección, en la ya referida investigación comparativa realizada en varias ciudades latinoamericanas, sus coordinadores sostienen que son

<sup>29</sup> Mientras acordamos plenamente con Perlman en la formulación analítica del problema, es discutible su interpretación acerca de la reducción de la desigualdad en el caso de las favelas de Río de Janeiro. Por medio de un índice de estatus socioeconómico basado en la escolaridad, el consumo y el hacinamiento, Perlman muestra que los pobladores de una misma favela pasaron del percentil 9 en 1969 al percentil 27 en 2003, es decir, que en el curso de más de tres décadas los residentes de estas favelas experimentaron una gradual mejora en sus condiciones de vida. Sin embargo, estos relevantes datos no cuestionan la asociación entre globalización y desigualdad que predice la teoría, como parece interpretarlos Perlman. Porque lo que hay que saber es si la desigualdad es mayor o menor, cuestión que no se comprueba ni se descarta sabiendo que un grupo mejoró su posición relativa. Incluso, hacia el final de su análisis, la autora parece darnos la razón: “La reducción de la desigualdad refleja los beneficios de la vida urbana acumulados por el segmento de la población que vive en las más antiguas y consolidadas favelas. Pero estos logros no existen para las nuevas favelas, donde la brecha es similar a nuestras comunidades en los 60”. *Ibidem*, p. 258 (traducción propia). No cuenta, entonces, con pruebas suficientes para sostener que la desigualdad en Río de Janeiro, en el contexto de globalización, se redujo. *Ibidem*, pp. 246-250.

<sup>30</sup> Brian Roberts, “Globalization and Latin American Cities”, *Op. cit.*

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 111 (traducción propia). Es cautivante para la “imaginación sociológica” reflexionar sobre la “no necesidad” de la interdependencia que se desprende de la citada afirmación de Roberts: sin negar ciertas interdependencias, hay procesos y transformaciones que no las generan. En esa misma dirección, Robinson señaló que “La forma emergente de totalidad a veces forma un sistema coherente, como es el caso del sistema mundo o de las ciudades globales. Pero las prolíficas e inciertas asociaciones creadas por varias clases de conexiones o flujos y sus diversas territorializaciones y ensamblajes significan que nosotros debemos dejar abierta la posibilidad de una más fragmentaria o limitada relación entre casos individuales: un “sistema” o un “todo” puede no ser el resultado de esas interconexiones [...]” (traducción propia). Jennifer Robinson, “Cities in a World of Cities: The Comparative Gesture”, *Op. cit.*, p. 8.

los efectos del neoliberalismo “[...] implementado bajo la influencia y estrecha dirección de las instituciones globales, tales como Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional”<sup>32</sup> los que permiten comprender la desigualdad en las ciudades latinoamericanas contemporáneas antes que las relaciones causales propuestas por la teoría de la ciudad global.

De hecho, en lo que respecta específicamente a los procesos de gestión, producción y regulación urbana, antes que un efecto directo y mecánico de la globalización resulta más plausible pensar que en un contexto de apertura y desregulación de la economía –y del uso espacio–<sup>33</sup> asistimos a la consolidación de nuevas condiciones, actores y prácticas urbanas que tuvieron –y tienen– un impacto significativo en la desigualdad. Como sostenía a inicios de la década de 1990 Adrián Gorelik para Buenos Aires, la tendencia dominante en la gestión de la ciudad:

[...] no es la resultante necesaria de una coyuntura de cambio planetario –globalización, ciudad postindustrial, crisis del estado de bienestar y del socialismo, revalorización del mercado en su relación con la democracia, etcétera–, sino apenas una versión muy particular, local, de la respuesta neoconservadora a esa coyuntura, que potencia sus aspectos más negativos y garantiza su reproducción.<sup>34</sup>

De esta manera, antes que necesidad e inevitabilidad, hay opciones políticas en contextos históricos específicos. Y, en el marco de la apertura neoliberal y de la consecuente liberalización del uso del suelo, no sólo los agentes privados (locales y globales) tuvieron un margen de acción inédito sobre la ciudad consolidándose como los actores principales de la transformación urbana,<sup>35</sup> sino que el Estado además de abandonar su rol central en la producción y regulación del uso del suelo, subsidió la acción de los agentes privados (locales y globales) en pos de atraer inversiones y “ser globales”. En definitiva, nos encontramos ante una nueva configuración de las relaciones entre sociedad, economía y

<sup>32</sup> Alejandro Portes, y Brian Roberts, “Introducción. La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal”, *Op. cit.*, p. 21.

<sup>33</sup> Ananya Roy, “Informality and the Politics of Planning”, en: Jean Hellier and Patsy Healey (Eds.), *The Ashgate Research Companion to Planning Theory: Conceptual Challenges for Spatial Planning*, Ashgate Publishing, London, 2010.

<sup>34</sup> Adrián Gorelik, “La ciudad de los negocios. Noviembre de 1994”, en: *Miradas sobre Buenos Aires, Siglo XXI*, Buenos Aires, 2004, p. 193.

<sup>35</sup> Pablo Ciccolella, *Metrópolis latinoamericanas: más allá de la globalización*, OLACCHI, Quito, 2011; Carlos de Mattos, “Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado”, *Op. cit.*; Adrián Gorelik, “La ciudad de los negocios. Noviembre de 1994”, *Op. cit.*

territorio donde, en el marco de la apertura económica y la desregulación del uso del suelo, la ciudad aparece como un espacio privilegiado para la valorización del capital, mercantilizando el desarrollo urbano e impactando en la morfología y en la dinámica urbanas.

Ante este panorama, la idea de “ciudad global” debe ser pensada también como un concepto que “devino una ficción reguladora” al ofrecer una “imagen autorizada de una ciudad exitosa” que “establece un punto final de desarrollo para las ciudades ambiciosas”.<sup>36</sup> Como señalaron Duhau y Giglia “[...] parecería que hoy en América Latina ser ‘global’ resulta ser tan importante como lo fue ser moderno, progresista, civilizado, en otras épocas [...]”<sup>37</sup> y por esto se asiste en muchas ciudades, en una alianza entre capitales privados y estado, a “la producción local de lo global”.<sup>38</sup> En esta “[...] carrera por transformarse en una ciudad global el planeamiento estratégico reemplaza a la planificación urbana y la rentabilidad reemplaza al bien común”.<sup>39</sup>

En síntesis, este conjunto de investigaciones no niega el proceso de globalización ni sus efectos, sino una lógica causal más o menos mecánica y lineal donde la globalización se torna en el único factor explicativo, desconociendo otras dimensiones, otros agentes y otras temporalidades involucradas en la transformación de las ciudades y en la (re)producción de las desigualdades.

### III. SEGUNDO PROBLEMA: ESPACIO URBANO Y DESIGUALDAD SOCIAL EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN

El segundo problema remite a las relaciones entre espacio urbano y desigualdad en el contexto de globalización, más específicamente al lugar del espacio en tanto dimensión constitutiva de la ciudad y de la sociedad en el proceso de (re)producción de la desigualdad social. En este sentido, muchas de las investigaciones reseñadas hasta aquí nos colocan ante una situación paradójica: si bien abordan la ciudad e incluso reconocen la relevancia de la ciudad (al menos, de algunas partes de algunas ciudades) en los procesos de globalización,

<sup>36</sup> Jennifer Robinson, “Global and World Cities: A View from off the Map”, *Op. cit.*

<sup>37</sup> Emilio Duhau, y Angela Giglia, *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*, Siglo XXI, México, 2008, p. 72.

<sup>38</sup> María Moreno Carranco, “La ciudad de clase mundial. Del discurso académico al discurso urbano”, *Op. cit.*

<sup>39</sup> Janice Perlman, *Favela: four decades of living on the edge in Rio de Janeiro*, *Op. cit.*, p. 249. Para una revisión crítica del nuevo urbanismo en América Latina en las últimas décadas, ver: Fiori Arantes, Otilia Beatriz; Carlos Vainer; Erminia Maricato, *A Cidade do pensamento único: desmanchando consensos*, Vozes, Petrópolis, 2000. Para una evaluación más matizada por parte de uno de los principales referentes del nuevo urbanismo, ver: Jordi Borja, “Revolución y contrarrevolución en la ciudad global: las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades”, *Revista EURE*, núm. 100, 2007, pp. 35-50.

la ciudad –su materialidad, su configuración, su dinámica– no juega ningún papel en la explicación. En términos generales, se trata de investigaciones que identifican variables independientes (“la globalización”, por ejemplo) y variables dependientes (“el mercado de trabajo”, para seguir con el ejemplo) y analizan el “efecto” de la primera en las segundas. En esta operación analítica el espacio (en nuestro caso, las ciudades) funciona como unidad de análisis, sin tomar en cuenta los procesos por los cuales se produce esa unidad ni el lugar que los procesos socio-espaciales tienen en la (re)producción de la desigualdad. De esta manera, estas investigaciones muchas veces “[...] pierden de vista el agente causal posiblemente más importante de los procesos urbanos, el espacio de la ciudad misma”.<sup>40</sup>

En este apartado, en contraposición, intentaremos caracterizar los cambios estructurales, funcionales y territoriales que se dieron en las últimas décadas en las ciudades latinoamericanas y problematizar su relación con la desigualdad social a distintas escalas (entre ciudades, entre ciudad y región, al interior de cada ciudad).

### *1. Interdependencias, metropolización y fragmentación de la ciudad latinoamericana*

Para los años 60 y 70 del siglo pasado, en el contexto del debate sobre modernización, desarrollo y dependencia en América Latina, se construyó un “modelo de la ciudad latinoamericana” que resaltaba como sus rasgos predominantes la primacía urbana, la informalidad laboral y habitacional y la polarización social del espacio urbano en centro y periferias pobres.<sup>41</sup> Desde esta perspectiva, la “ciudad latinoamericana” era el resultado de distintos procesos interrelacionados en el marco del proceso de “industrialización por sustitución de importaciones” dominante en la región entre 1930 y 1970: política económica orientada al mercado interno; masiva migración interna; rápido proceso de urbanización concentrado en una o dos ciudades; crecimiento de una clase trabajadora “informal” por fuera del sector moderno, producto del desbalance entre industrialización y migración interna; y expansión de las viviendas populares en barriadas y asentamientos “irregulares” en las

<sup>40</sup> Jennifer Robinson, “Cities in a World of Cities: The Comparative Gesture”, *Op. cit.*, p. 18. (Traducción propia).

<sup>41</sup> Véase: Alain Gilbert, *The Latin American City*, The Latin American Bureau, New York, 1998; ver también: Axel Borsdorf, “Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana”, *Revista EURE*, núm. 86, 2003, pp. 37-49.

periferias.<sup>42</sup> En la actualidad, si bien no es sencillo describir las transformaciones recientes de las grandes ciudades latinoamericanas ni existe consenso entre las interpretaciones dadas a tales procesos, hay un diagnóstico compartido: la posición de las grandes ciudades latinoamericanas en los espacios globales, la relación con sus respectivos espacios nacionales y su configuración socio-espacial se transformaron de manera profunda en el contexto de la globalización y el neoliberalismo.

## 2. Red de ciudades y primacía urbana

En una búsqueda por pensar los procesos de *ciudad mundial desde la periferia*, resaltando además la profundidad histórica de las interconexiones entre las ciudades latinoamericanas que se remonta al sistema colonial,<sup>43</sup> Montoya<sup>44</sup> investigó la reestructuración reciente de la “red latinoamericana de ciudades” a partir de los cambios derivados del proceso creciente de liberalización económica e inserción en la economía global. Se trata de pensar las ciudades latinoamericanas como un sistema, es decir, una red jerarquizada de ciudades, con una organización espacial definida en la que hay funciones específicas para cada asentamiento, los cuales se encuentran enlazados por vías de comunicación. Entre las transformaciones identificadas por el autor podemos mencionar:

-La constitución de un corredor urbano en la red de ciudades mexicanas, estructurado en función a la expansión de la maquila y la consolidación

<sup>42</sup> Véase: Alejandro Portes, y Brian Roberts, “Introducción. La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal”, *Op. cit.*

<sup>43</sup> En íntima vinculación con el funcionamiento del sistema mundo capitalista, Montoya identifica tres períodos de interconexiones que anteceden al actual. El colonialismo, durante el cual se consolidó una jerarquía urbana controlada desde España compuesta por asentamientos costeros relevantes en las relaciones comerciales con la metrópoli (La Habana, Lima, Cartagena) y de aquellos que cumplían funciones de administración y conexión del interior con las áreas litorales y el comercio transatlántico (México, Bogotá, Caracas). Con los procesos de independencia lo que había funcionado como un sistema integrado en relación con los intereses de la metrópoli se fragmentó en varios territorios comandados por las ciudades principales. La tendencia a sistemas urbanos primaciales se debió al dominio de las economías de exportación establecidas a finales del siglo XIX, donde la infraestructura tendió a conectar puertos y centros administrativos, dejando el resto del territorio como una vasta periferia. Ya durante el siglo XX la red de ciudades se transformó en función de un proceso de industrialización que generó grandes oleadas de migración rural que modificaron la fisonomía de las grandes metrópolis. La industrialización sostenida en la sustitución de importaciones fortaleció la primacía urbana de las principales ciudades. John Williams Montoya, *Cambio urbano y evolución discursiva en el análisis de la ciudad latinoamericana: de la dependencia a la globalización*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2006; y John Williams Montoya, “Globalización, dependencia y urbanización: la transformación reciente de la red de ciudades de América Latina”, en: *Revista de Geografía Norte Grande*, núm. 44, 2009, pp. 5-27.

<sup>44</sup> *Idem.*

del NAFTA, que fortaleció la posición central de la Ciudad de México y le otorgó una creciente importancia a la región norte.

-La configuración de una red de asentamientos en las Antillas y el litoral Caribe marcada por la especialización en servicios, fundamentalmente la banca y el turismo.

-La urbanización de los Andes colombianos articulados con la economía caribeña (sea Miami, México o Venezuela) antes que a un hipotético corredor andino.

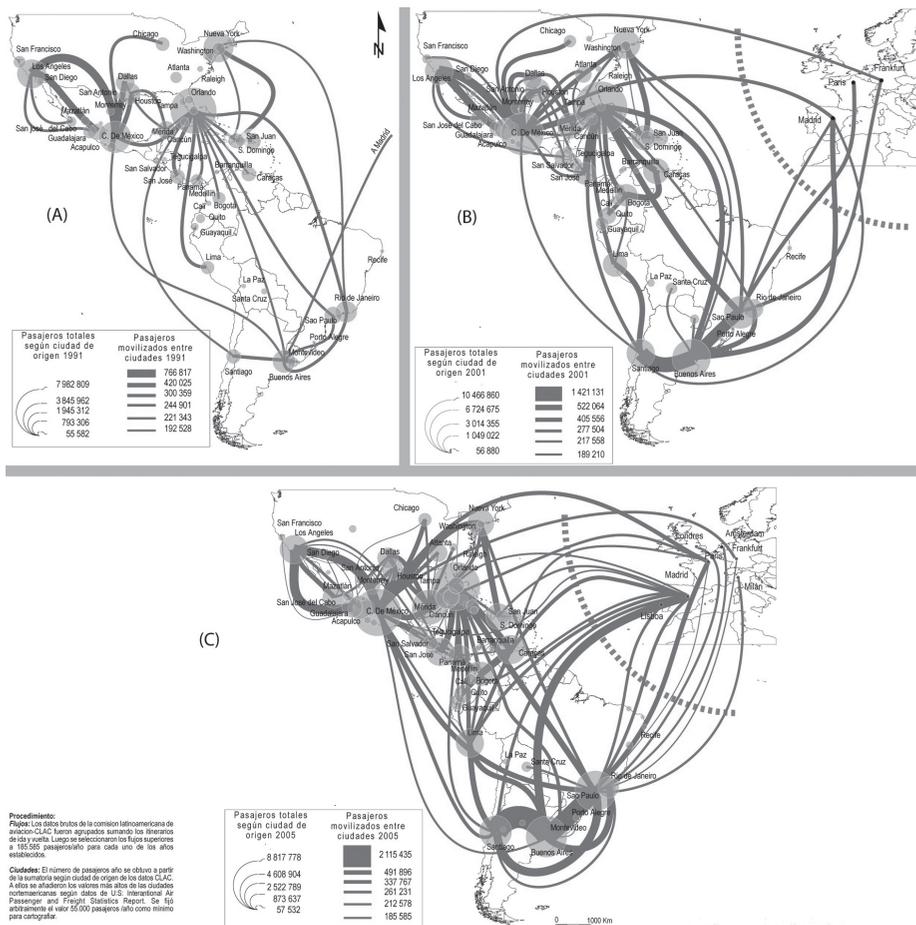
-El sostenimiento de la posición primacial de São Paulo, basada en el poder de la economía regional y la dinámica del Mercosur que ha permitido formar un mercado regional importante y sin paralelo en el resto del subcontinente.

Se trata de un sistema reticular complejo y heterogéneo, no reducible a la oposición centro-periferia (ver imagen 1), de “carácter fragmentario” y con “una jerarquía más o menos definida con cabeza en Miami y las megalópolis de São Paulo, México y Buenos Aires”.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, pp. 22 y 23.

Imagen 1. Flujos interurbanos de pasajeros 1991-2005.



Fuente: Montoya.<sup>46</sup>

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 19.

En esta red las grandes ciudades no sólo mantuvieron su lugar central en sus respectivos países, sino que en el marco del neoliberalismo y la globalización recuperaron su lugar privilegiado como destino de las inversiones después de una década de estancamiento durante los años 80.<sup>47</sup> Simultáneamente, en términos demográficos y de primacía urbana se observa una modificación del lugar de las grandes ciudades en los espacios nacionales.

A la vez que hay un continuo crecimiento de la población urbana en el continente, se verifica un gradual descenso o estabilización del tamaño relativo de la ciudad primada, legible en el porcentaje de la población urbana concentrada en las ciudades primadas, el índice de primacía urbana (relación entre el tamaño de la ciudad principal y la suma de las tres siguientes) y la evolución de la tasa de crecimiento urbana y metropolitana.<sup>48</sup> Entre las razones se encuentran la pérdida del magnetismo económico para la migración interna, relacionado con el fin del modelo de industrialización por sustitución de importaciones; la disminución de las tasas de fertilidad en las áreas metropolitanas; y la canalización de flujos migratorios a otros centros urbanos vinculados con la exportación y el turismo: México (maquilas en la frontera), Chile (ciudades secundarias) y Brasil (desarrollo de otras áreas metropolitanas a expensas de Río y San Pablo).<sup>49</sup>

De esta manera, si bien “[...] no es posible demostrar una perfecta relación entre el advenimiento del nuevo modelo de desarrollo basado en la apertura de los mercados y la transformación de los sistemas urbanos a través de la región [...]”, pues la primacía comenzó a declinar en algunos países antes de la plena aplicación de las nuevas políticas, “[...] el fin del modelo sustitutivo y la llegada del neoliberal tuvieron un efecto significativo en la reorganización del sistema urbano (que) es incontrovertible”.<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Véase: Carlos de Mattos, “Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado”, *Op. cit.*; Pablo Ciccolella, *Metrópolis latinoamericanas: más allá de la globalización*, *Op. cit.*

<sup>48</sup> Alejandro Portes, y Brian Roberts, “Introducción. La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal”, *Op. cit.*; John Williams Montoya, “Globalización, dependencia y urbanización: la transformación reciente de la red de ciudades de América Latina”, *Op. cit.*

<sup>49</sup> Sin embargo, autores como De Mattos, no descartan que las grandes metrópolis expandidas, difusas y policéntricas lleven a mediano plazo a reforzar la primacía histórica de las ciudades principales de cada país, ver: Carlos de Mattos, “Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado”, *Op. cit.*

<sup>50</sup> Alejandro Portes, y Brian Roberts, “Introducción. La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal”, *Op. cit.*, p. 38.

### 3. ¿Hacia ciudades fragmentadas?

En el marco de estos procesos la configuración de las grandes ciudades latinoamericanas se transformó de manera profunda. A partir de los trabajos de Ciccolella<sup>51</sup> y De Mattos<sup>52</sup> se pueden sintetizar los trazos generales de estas transformaciones:

- Declive de las funciones productivas y reestructuración en relación con las lógicas del consumo y de los servicios avanzados.

- Pasaje de un espacio metropolitano compacto, que avanzaba como “mancha de aceite”, con bordes y límites definidos, hacia un crecimiento metropolitano en red, ciudad-región de bordes difusos, policéntrica.

- Procesos de suburbanización privada de las elites a gran escala e incremento del hábitat precario, tanto en el centro como en la periferia.

- Proliferación de “nuevos objetos urbanos” producto de inversiones privadas<sup>53</sup> (locales y extranjeras). En este sentido, mientras en las ciudades globales se invirtió en “servicios avanzados a la producción” la reestructuración en las ciudades latinoamericanas se vincula con “servicios banales”, básicamente vinculados al consumo y no tanto a la producción, como shoppings centers, hipermercados, centros de espectáculo, hotelería internacional, restaurantes, parques temáticos, construcción y marketing de urbanizaciones privadas.

- Se trata de un proceso fundamentalmente controlado por las estrategias empresariales y su sesgo es tendencialmente privatizador. El resultado de estas transformaciones sobre una estructura socio-económica-territorial históricamente desigual parece ser el agravamiento de la misma.<sup>54</sup>

<sup>51</sup> Pablo Ciccolella, *Metrópolis latinoamericanas: más allá de la globalización*, *Op. cit.*

<sup>52</sup> Carlos de Mattos, “Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado”, *Op. cit.*

<sup>53</sup> Junto con la evolución de los intercambios comerciales (trade), las inversiones extranjeras directas (IED) constituyen un indicador habitualmente utilizado para ponderar la globalización económica. Melinda Mills, “Globalization and Inequality”, *European Sociological Review*, Vol. 25, num. 1, 2009, pp. 1-8. Sin dudas este tipo de inversiones en los espacios metropolitanos crecieron a partir de los años 90, aunque no se puede desconocer la importancia de capitales privados nacionales en los procesos de transformación urbana recientes. Por ejemplo, de las inversiones privadas en la región metropolitana de Buenos Aires durante el período de mayor apertura económica (1990-1998) el 50% corresponde a capitales privados locales y el otro 50% a IED. Pablo Ciccolella, *Metrópolis latinoamericanas: más allá de la globalización*, *Op. cit.*, p. 136.

<sup>54</sup> *Ibidem*, pp. 31-41.

Si bien existe consenso en la literatura especializada sobre el creciente rol como “ordenador territorial”<sup>55</sup> de las inversiones privadas en las ciudades, sobre la proliferación de los “nuevos artefactos urbanos” asociados de distintas maneras a la globalización (ya sea como productos necesarios o como estilos globalizantes)<sup>56</sup> que modifican el paisaje y la dinámica urbanas y, en consecuencia, sobre significativos cambios morfológicos de la estructura urbana (como la emergencia del policentrismo urbano y la tendencia a un entramado reticular e insular), es posible identificar dos debates solapados en los estudios urbanos contemporáneos.

Por un lado, un debate en torno a las lógicas que explicarían los desarrollos urbanos contemporáneos y cuyas posiciones oscilan entre la continuidad con las formas fordistas de producción del espacio urbano y la discontinuidad que representan las formas globales. Por el otro lado, un debate en torno a “[...] si esas transformaciones están llevando a la fragmentación de las ciudades latinoamericanas [...]”,<sup>57</sup> entendida como un modo de organización espacial que, a diferencia de la segregación, no sólo está compuesta por una distribución desigual de los grupos en el espacio sino por lo cercado y los obstáculos físicos, “[...] una segregación acentuada que se inscribe en el espacio a través de barreras [...]”.<sup>58</sup> Mientras autores como Janoschka,<sup>59</sup> Borsdorf<sup>60</sup> y Prévot-Schapira y Cattaneo,<sup>61</sup> entre otros, remarcan cierta discontinuidad y consolidación de un nuevo modelo de la ciudad, autores como Duhau y Giglia<sup>62</sup> “[...] enfatizan la continuidad en la estructura

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>56</sup> Existe una considerable bibliografía sobre la proliferación de los “nuevos objetos urbanos” en las ciudades latinoamericanas, ya sea que se interpreten en clave de nuevas estéticas arquitectónicas y/o como requerimientos necesarios del capital global. En esta última dirección, se han desarrollado investigaciones sobre la expansión de la “arquitectura corporativa” legible en nuevos tipos de edificaciones y oficinas con nuevos requerimientos de espacios y servicios. Para el caso de Buenos Aires ver: Pablo Ciccolella, y Nora Lucioni, “La ciudad corporativa. Nueva arquitectura empresarial, redefinición de la centralidad y surgimiento de una red de distritos de comando en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, en: *Metrópolis latinoamericanas: más allá de la globalización*, OLACCHI, Quito, 2011; y para México: Christof Parnreiter, “Formación de la ciudad global, economía inmobiliaria y transnacionalización de espacios urbanos. El caso de Ciudad de México”, *Revista EURE*, núm. 111, 2011, pp. 5-24.

<sup>57</sup> María Cristina Bayón, y Gonzalo Saraví, “The Cultural Dimensions of Urban Fragmentation: Segregation, Sociability, and Inequality in Mexico City”, *Latin American Perspectives*, Vol. 40, núm. 2, 2012, p. 36.

<sup>58</sup> Guy Thuillier, “El impacto socio-espacial de las urbanizaciones cerradas: el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires”, *Revista EURE*, Vol. 31, núm. 939, 2005, pp. 5-20.

<sup>59</sup> Michael Janoschka, “El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización”, *Revista EURE*, núm. 85, 2002.

<sup>60</sup> Axel Borsdorf, “Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana”, *Op. cit.*

<sup>61</sup> Prévot-Schapira, Marie-France, “Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 19, pp. 33-56.

<sup>62</sup> Emilio Duhau, y Angela Giglia, *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*, *Op. cit.*

de la división social del espacio urbano y de los patrones de segregación, enraizando la tendencia actual hacia la fragmentación en el modelo previo”.<sup>63</sup>

En términos de Borsdorf,<sup>64</sup> el principio de estructuración espacial se desplazó de la polarización característica de la ciudad fordista a la fragmentación, una nueva forma de separación de funciones y elementos socio-espaciales, ya no en una escala amplia (ciudad rica-ciudad pobre, zona habitacional, zona industrial), sino en una escala pequeña. Nuevos desarrollos urbano-espaciales como la libre distribución de zonas industriales, la localización de centros comerciales en toda la ciudad, orientados a las autopistas y aeropuertos, y la presencia de barrios cerrados en todo el perímetro urbano, muchas veces contiguos a espacios residenciales de clases bajas, cambiaron la escala geográfica de la segregación socio-territorial. Mientras a gran escala se puede destacar un proceso de mezcla social mayor al del tradicional patrón centro-periferia, a nivel micro se refuerza el patrón de segregación,<sup>65</sup> posible a través de muros y cercos, barreras con que se separan y aseguran contra la pobreza las islas de riqueza y exclusividad. Por su parte, Duhau y Giglia<sup>66</sup> sostienen que:

[...] no es posible entender las relaciones de las metrópolis actuales con la globalización sin tomar en cuenta ciertos procesos socioeconómicos y socio-espaciales de largo alcance que, para el caso de las principales metrópolis latinoamericanas, se gestan a lo largo del siglo pasado, en el marco del modelo económico fordista.<sup>67</sup>

Al introducir el largo plazo y la historia en lugar de la oposición entre lo nuevo y lo viejo los autores buscan identificar qué proceso es realmente novedoso. De este ejercicio se desprende que tanto la polarización socio-espacial como la coexistencia de los mercados de trabajo formal e informal (dualización) son anteriores a la globalización y, antes que novedosos, están enraizados en las relaciones de producción preexistentes. Incluso recuerdan que Janoschka,<sup>68</sup> uno de los creadores de la idea de un nuevo modelo de ciudad latinoamericana, señala explícitamente que los procesos de desarrollo urbano poseen una gran inercia y que los ejes radiales y sectoriales del desarrollo y la

<sup>63</sup> María Cristina Bayón, y Gonzalo Saraví, “The Cultural Dimensions of Urban Fragmentation: Segregation, Sociability, and Inequality in Mexico City”, *Op. cit.*, p. 36.

<sup>64</sup> Axel Borsdorf, “Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana”, *Op. cit.*

<sup>65</sup> Michael Janoschka, “El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización”, *Op. cit.*

<sup>66</sup> Emilio Duhau, y Angela Giglia, *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*, *Op. cit.*

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 73.

<sup>68</sup> Michael Janoschka, “El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización”, *Op. cit.*

expansión urbana correspondiente a la metrópoli desarrollista latinoamericana (centros y periferias, zonas ricas y pobres) aún subsisten e incluso siguen constituyendo el principio de organización espacial fundamental.

Este señalamiento de líneas de continuidad y de persistencias no significa negar los impactos de la globalización y el neoliberalismo sobre estas realidades, como el incremento de la informalización, la expansión del sector de servicios y el impacto que las inversiones y los nuevos artefactos urbanos tienen en la configuración espacial y en la dinámica urbana. Por su parte, siguiendo un razonamiento similar, Ciccolella<sup>69</sup> distingue entre distintos tipos de desarrollo urbano: mientras en ciudades como Montevideo, Lima, Río de Janeiro, Buenos Aires o Bogotá “[...] los cambios recientes parecen ser simplemente una aceleración de tendencias presentes en la etapa desarrollista [...]”, ciudades como Santiago de Chile, San Pablo y México experimentaron “[...] transformaciones territoriales metropolitanas suficientemente profundas y estructurales como para pensar en una ruptura radical con las características de la ciudad desarrollista latinoamericana”.<sup>70</sup>

En este sentido, quizás una posición intermedia en el debate se encuentre en la investigación de Teresa Caldeira<sup>71</sup> sobre San Pablo. En la misma identificó “tres patrones de segregación espacial”: la ciudad concentrada y heterogénea de inicios de la industrialización (1890-1940), caracterizada por la ausencia de separación espacial de funciones urbanas y por la proximidad entre sectores sociales; la ciudad dispersa (1940-1970), donde los sectores sociales vivían separados por grandes distancias en una típica disposición de centro rico y periferia pobre; y por último, una serie de procesos desarrollados durante las décadas de 1980 y 1990 que se superimpusieron a la configuración tipo centro y periferia, como el abandono del centro por parte de algunas fracciones de los sectores altos y medios, que se tradujo en una mayor proximidad entre clases, pero separadas por barreras físicas y sistemas de control.

De esta manera, con el progresivo desdibujamiento de la configuración centro-periferia producto de la expansión de nuevas formas urbanas como autopistas urbanas, complejos habitacionales vigilados para clases medias y altas en la periferia, distribución de hipermercados, malls y centros de entretenimiento en la totalidad del espacio urbano, suburbanización de la producción industrial y el creciente aislamiento y no accesibilidad de los barrios de la clase baja<sup>72</sup>

<sup>69</sup> Pablo Ciccolella, *Metrópolis latinoamericanas: más allá de la globalización*, *Op. cit.*

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 82.

<sup>71</sup> Teresa Caldeira, *City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*, University of California Press, Los Angeles, 2007.

<sup>72</sup> Michael Janoschka, “El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización”, *Op. cit.*

se consolida “[...] una aglomeración (tendencialmente) expandida, difusa, discontinua, policéntrica, de dimensión regional [...]”<sup>73</sup> que implica cambios fundamentales en la organización y en el sentido mismo de la vida urbana<sup>74</sup> y que tiene impactos significativos en términos de desigualdades socio-espaciales.

#### 4. El espacio urbano en la (re)producción de la desigualdad

Independientemente de que se adopte o no la noción de “fragmentación” para caracterizar la situación urbana contemporánea de las ciudades latinoamericanas, las investigaciones disponibles permiten sostener que la relación entre espacio y desigualdad remite a una doble dimensión.

Por un lado, las desigualdades económicas y sociales se expresan en el acceso desigual al espacio urbano, ya sea que se lo caracterice en términos de segregación o en términos de fragmentación espacial. Resulta evidente que el espacio urbano de las ciudades latinoamericanas no es homogéneo o indiferenciado: ni las residencias de los habitantes ni las infraestructuras y los servicios urbanos se encuentran distribuidos de manera uniforme por la ciudad. En esta dinámica de acceso desigual al suelo, la vivienda y a la infraestructura y servicios urbanos el precio del suelo constituye el “[...] principal factor que determina la distribución territorial de los estratos sociales en la ciudad”.<sup>75</sup>

Por el otro lado, el espacio socialmente producido tiene efectos en la (re)producción de las desigualdades, al influir no sólo en la calidad y la ubicación de la vivienda y el entorno urbano, sino también en las oportunidades relacionadas con la educación, la salud y el trabajo, entre otras dimensiones de la vida social. La pregunta por la proximidad o la distancia entre grupos sociales en el espacio urbano, por la homogeneidad de los distintos espacios residenciales de una ciudad, por el grado de concentración de un grupo en un territorio con determinadas características socio-espaciales, y por las relaciones

<sup>73</sup> Por supuesto, estos procesos adquieren modulaciones particulares en cada una de las ciudades así como tienen una temporalidad específica en cada una de ellas. A partir del relevamiento de las investigaciones disponibles, Ciccolella remarca ciertas singularidades: la dualización intrametropolitana en Santiago, la temprana bunkerización de San Pablo, la ausencia de desindustrialización en Bogotá y la temprana proliferación de shoppings y urbanizaciones cerradas, el reforzamiento de la centralidad histórica en Buenos Aires. Pablo Ciccolella, *Metrópolis latinoamericanas: más allá de la globalización*, *Op. cit.*, pp. 104-106.

<sup>74</sup> Carlos de Mattos, “Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado”, *Op. cit.*, p. 96.

<sup>75</sup> Pablo Ciccolella, y Luis Baer, “Buenos Aires tras la crisis: ¿Hacia una metrópoli más integradora o más excluyente?”, en: *Metrópolis latinoamericanas: más allá de la globalización*, OLACCHI, Quito, 2011, p. 232.

y las interacciones que los residentes de un determinado espacio tienen con el resto de los habitantes y de la ciudad son distintas maneras de acercarse a la pregunta por la segregación socio-espacial.<sup>76</sup>

En este sentido, en la literatura consultada hay una significativa coincidencia acerca de la configuración de la ciudad latinoamericana contemporánea: el cambio de escala en los patrones de segregación residencial,<sup>77</sup> ligado fundamentalmente a la autosegregación de las clases medias y altas hacia barrios cerrados ubicados en la periferia pobre de las ciudades, es un proceso sustentado por el desarrollo de la red de autopistas y el establecimiento de centros comerciales y servicios privados en la periferia.<sup>78</sup> Se trata de un cambio de la relación entre las distancias sociales y las distancias espaciales: mientras en la sociedad pre-industrial la distancia entre clases sociales era sustancial y la distancia espacial corta, en la sociedad industrial la distancia social se acortó pero la distancia espacial se agrandó. En las últimas tres décadas asistiríamos a una ampliación de la brecha entre ricos y pobres y, a la vez, a una mayor proximidad espacial, tramitada por medio de obstáculos, barreras y dispositivos de seguridad.

A la vez, la desigualdad no se relacionaría exclusivamente con los espacios residenciales sino también con los tiempos de conexión diferenciales de los residentes de espacios residenciales próximos espacialmente y desiguales socialmente con la ciudad. Estas cuestiones nos recuerdan que si bien en muchos estudios urbanos la desigualdad “[...] suele considerarse sinónimo de segregación urbana y, de forma más específica, de segregación residencial [...]”,<sup>79</sup> en realidad se trata de un fenómeno multidimensional, irreducible a los aspectos residenciales y económicos característicos de la segregación en las ciudades

<sup>76</sup> Francisco Sabatini, Gonzalo Cáceres, y Jorge Cerdá, “La segregación residencial en las principales ciudades chilenas”, *Revista EURE*, Vol. 27, núm. 82, 2001, pp. 21-42; Sergio Caggiano, y Ramiro Segura, “Migrantische Stadtaneignungen in Buenos Aires: Grenzen, Flüsse, Alterität”, en: Anne Huffschmid und Kathrin Wildner (Eds.), *Stadtforschung aus Lateinamerika. Neue urbane Szenarien: Öffentlichkeit – Territorialität – Imaginarios*, Transcript, Bielefeld, 2013.

<sup>77</sup> Véase: Prévot-Schapira, Marie-France, “Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades”, *Op. cit.*; Michael Janoschka, “El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización”, *Op. cit.*; Axel Borsdorf, “Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana”, *Op. cit.*; Teresa Caldeira, *City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*, *Op. cit.*

<sup>78</sup> Además de las motivaciones ancladas en un “estilo de vida”, el “prestigio social” y/o la “seguridad”, no habría que perder de vista la economía de escala que suponen estos emprendimientos para los desarrolladores y la usual anuencia de las políticas de uso de suelo que generalmente estimulan grandes operaciones gestionadas por desarrolladores únicos.

<sup>79</sup> Paola Jirón, “Posibilidades de Socialización e Integración: La movilidad en Santiago de Chile”, en: *Mutaciones de lo colectivo: Desafíos de Integración*, Casa Central de la Universidad de Chile, Santiago, 2010, p. 103.

latinoamericanas,<sup>80</sup> en tanto involucra también otros ámbitos de actividad desarrollados por las personas (laborales, educacionales, recreacionales), la forma en que diariamente deben desplazarse para desarrollar dichas actividades y dimensiones culturales como los estigmas que también están presentes en los procesos de desigualdad.<sup>81</sup>

En este sentido, las investigaciones sobre segregación y fragmentación urbanas durante las últimas décadas<sup>82</sup> han mostrado que estos procesos socio-espaciales, articulados con una progresiva segmentación del mercado de trabajo y del sistema educativo, son clave en la (re)producción y profundización de la desigualdad social al incrementar el aislamiento y restringir las redes de los pobres urbanos y reducir la geografía de oportunidades de los espacios residenciales de bajos recursos.

De esta manera, nociones como segregación y fragmentación no sólo permiten comprender cómo las desigualdades se plasman en el espacio, sino también reflexionar sobre el modo en que al situar a los grupos sociales en un contexto de socialización e interacción uniforme propician la naturalización y la profundización de las diferencias y contribuyen así a aumentar la vulnerabilidad de los grupos de menores recursos. Estos circuitos desiguales consolidan y reproducen la pobreza, y amplían la distancia social entre los grupos. De esta manera, la configuración del espacio no solo es un producto de la desigualdad, sino que es también un poderoso determinante de su reproducción, afectando a los hogares más pobres en su desempeño educativo e incidiendo negativamente en la inserción laboral y en la relación con el mercado de trabajo.<sup>83</sup>

<sup>80</sup> Ramiro Segura, "Elementos para una crítica de la noción de segregación residencial socio-económica: desigualdades, desplazamientos e interacciones en el periferia de La Plata", *Quid* Vol. 16, núm. 2, 2012, pp. 106-132.

<sup>81</sup> Paola Jirón, Carlos Lange, y María Bertrand, "Exclusión y desigualdad espacial: Retrato desde la movilidad cotidiana", en: *Revista INVI*, núm. 68, pp. 35 y 36.

<sup>82</sup> Véase: Prévot-Schapira, Marie-France, "Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades", *Op. cit.*; Rubén Katzman, "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos", *Revista de la CEPAL*, núm. 75, 2002, pp. 171-185; Jorge Rodríguez, y Camilo Arriagada, "La segregación residencial en la ciudad latinoamericana", *Revista EURE*, núm. 89, 2004, pp. 5-24; Martha Scheingart, "La división social del espacio en las ciudades", *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 19, 2001, pp. 13-31; Gonzalo Saraví, "Mundos aislados: segregación urbana y desigualdad en la ciudad de México", *Revista EURE*, núm. 103, 2008, pp. 93-110; María Cristina Bayón, y Gonzalo Saraví, "The Cultural Dimensions of Urban Fragmentation: Segregation, Sociability, and Inequality in Mexico City", *Op. cit.*

<sup>83</sup> PNUD, *Segregación residencial en Argentina. Aportes para el desarrollo humano en Argentina/2009*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires, 2009, p. 2.

#### IV. PARADOJA: ¿REDUCCIÓN DE DESIGUALDAD CON INCREMENTO DE LA FRAGMENTACIÓN ESPACIAL?

Las relaciones entre desigualdad y segregación son complejas; precisamente porque las desigualdades socio-espaciales no se reducen a la traducción mecánica y unilateral entre la sociedad y el espacio, no se puede asumir acríticamente la “tesis del espejo” que propone una correlación automática entre desigualdad y segregación.<sup>84</sup> En la actualidad, producto de la conjunción entre la persistencia de una política neoliberal que posibilita el uso desregulado del suelo urbano y los esfuerzos de los gobiernos por implementar políticas de redistribución de la riqueza, nos encontramos ante un escenario paradójico en América Latina. Por un lado, estructuras metropolitanas fragmentadas, con circuitos urbanos, educativos y sociales segregados, que impactan en la reproducción de desigualdades sociales y urbanas. Por el otro lado, políticas públicas de redistribución que han reducido la desigualdad de ingresos en la mayoría de los países latinoamericanos durante la última década. Diversas fuentes coinciden en señalar que la desigualdad de ingresos se redujo.

Después de haber aumentado durante los años noventa, entre 2000 y 2007 la desigualdad (de ingresos) en América Latina mostró una clara tendencia a la baja. En particular, la desigualdad disminuyó en 12 de los 17 países para los cuales se tienen datos comparables a un ritmo promedio de 1,1% anual.<sup>85</sup>

Para los autores esta reducción se debe a la caída en la brecha de ingresos entre los trabajadores calificados y los poco calificados y al aumento de las transferencias de dinero del Estado a los pobres. Mientras la reducción de la brecha salarial parece haber sido resultado de la expansión de la educación básica que comenzó en los ochenta (aunque tampoco se descarta la erosión del efecto desigualador de los cambios tecnológicos de los años noventa producto de la apertura neoliberal), también es significativo el efecto igualador de la aplicación y expansión de grandes programas de transferencias monetarias condicionadas en muchos países de la región durante la última década.<sup>86</sup>

<sup>84</sup> Francisco Sabatini, e Isabel Brain, “La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves”, *Revista Eure*, núm. 103, 2008, pp. 5-26.

<sup>85</sup> Luis López-Calva, y Nora Lustig, “La disminución de la desigualdad en la América Latina: cambio tecnológico, educación y democracia”, en: Luis López-Calva, y Nora Lustig, (Comps.), *La disminución de la desigualdad en la América Latina ¿Un decenio de progreso?*, FCE, México, 2011, p. 11.

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 16.

Sin duda, la reducción de la desigualdad de ingresos en América Latina es una buena noticia. A la vez, es necesario señalar que la reducción en un contexto de boom económico es modesta ya que “[...] si se toma el coeficiente de Gini<sup>87</sup> como punto de referencia, la desigualdad actual se ha acercado al nivel observado a comienzos de los años 1980 [...]”,<sup>88</sup> manteniéndose como el continente más desigual del mundo donde la décima parte más rica ya concentra hasta 50% de los ingresos nacionales.<sup>89</sup> Además “[...] la inequidad extrema no solo se manifiesta en términos de ingreso y patrimonio, sino que también se refleja en un dispar acceso a la tierra y a bienes públicos esenciales como la educación, la salud o la seguridad social”.<sup>90</sup>

Es precisamente para captar esta compleja dinámica, en la cual la desigualdad no se reduce a ingresos, donde se torna clave el proceso de producción social del espacio urbano, que puede ayudarnos a comprender los límites de ciertas políticas y la necesidad de volver a problematizar la ciudad y su lugar en la (re)producción de la desigualdad.

Tomemos el caso de Buenos Aires para ilustrar la paradoja.<sup>91</sup> Los datos disponibles para la década de 2000 sobre la evolución de la distribución del ingreso, los patrones de desarrollo urbano y la segregación residencial muestran una articulación compleja y contradictoria, que alerta contra las lecturas demasiado lineales acerca de la desigualdad e, incluso, nos invita a formular hipótesis que vayan más allá del necesario reconocimiento de las distintas temporalidades involucradas en la evolución de diferentes dimensiones de la vida social.

<sup>87</sup> El coeficiente de Gini es un índice usado habitualmente para medir la desigualdad. Entre los cuestionamientos que ha recibido se encuentra la ausencia de registro o la sub-declaración de los sectores con mayores ingresos (el 10% y el 1% más rico). Facundo Alvaredo, y Thomas Piketty, “La dinámica de la concentración del ingreso en países desarrollados y en desarrollo. Una perspectiva desde los altos ingresos”, en: Luis López-Calva, y Nora Lustig, (Comps.), *La disminución de la desigualdad en la América Latina ¿Un decenio de progreso?*, FCE, México, 2011. En este artículo consideramos que, más allá de los problemas señalados y de la imposibilidad de equiparar desigualdad con ingresos de manera exclusiva, la evolución del indicador permite ilustrar algunas tendencias generales.

<sup>88</sup> Hans-Jürgen Burchardt, “¿Por qué América Latina es tan desigual? Tentativas de explicación desde una perspectiva inusual”, *Nueva Sociedad*, núm. 239, 2012, pp. 137-150.

<sup>89</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2010*, ONU, Santiago de Chile, noviembre de 2010.

<sup>90</sup> Hans-Jürgen Burchardt, “¿Por qué América Latina es tan desigual? Tentativas de explicación desde una perspectiva inusual”, *Op. cit.*, p.138.

<sup>91</sup> No estamos sosteniendo que el proceso se manifieste de modo idéntico a Buenos Aires en todas las grandes ciudades latinoamericanas, ni que sea el caso paradigmático. Decimos, en cambio, que lo que sucedió en Buenos Aires en el lustro que siguió a la finalización de la crisis de 2001/2002 ilustra las contradictorias líneas de fuerza relativas a la distribución del ingreso, el patrón de urbanización y la segregación urbana que se pueden observar en otras ciudades y que modelan las desigualdades socio-espaciales. Por supuesto, estos procesos adquieren en cada lugar modulaciones específicas, vinculadas con la historia y forma urbana particulares de cada ciudad, las políticas públicas (entre ellas, las políticas urbanas) y los ciclos económicos.

En primer lugar, en consonancia con la tendencia continental, en las áreas urbanas<sup>92</sup> de la Argentina se observa una reducción moderada de la desigualdad en los ingresos. Gasparini y Cruces<sup>93</sup> mostraron que entre 1974 y 2006 la desigualdad de ingresos en Argentina aumentó de 0.344 a 0.487, aunque no de manera uniforme a lo largo del período analizado. Por el contrario, el indicador tuvo una evolución ondulante, con intervalos de estabilidad y reducción de la desigualdad e intervalos de rápido aumento de la desigualdad. Luego de haber llegado a su nivel histórico más alto, la salida de la crisis de 2001-2002 se correspondió con una rápida recuperación. Sin embargo, “[...] aunque la desigualdad disminuyó mucho respecto de la crisis (de 2001-2002), la desigualdad en 2006 no fue significativamente diferente de la que hubo entre mediados y fines de los años noventa, a pesar de que el PBI *per capita* y el empleo eran más altos, las instituciones laborales eran más fuertes y se aplicó un programa masivo de transferencias monetarias”.<sup>94</sup> En este sentido, teniendo en cuenta tanto el patrón ondulante de la evolución de la desigualdad en el país como la reducción rápida pero moderada en un contexto de crecimiento económico continuo, el interrogante que se abre remite a las posibilidades (y el desafío) de mantener y profundizar la tendencia a la baja en la desigualdad de ingresos.

**Cuadro 2. Evolución de la desocupación, la pobreza y la desigualdad en el Área Metropolitana de Buenos Aires.**

| <b>Año</b>  | <b>Desocupación</b> | <b>Pobreza (LP)</b> | <b>Indigencia (LI)</b> | <b>Desigualdad<sup>95</sup></b> |
|-------------|---------------------|---------------------|------------------------|---------------------------------|
| <b>1990</b> | 7,3                 | 38,1                | 9,6                    |                                 |
| <b>1991</b> | 5,8                 | 25,2                | 4,1                    |                                 |
| <b>1992</b> | 6,7                 | 18,6                | 3,3                    |                                 |

*Continúa*

<sup>92</sup> La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) comenzó a tomarse en los años setenta en el conurbano bonaerense (un tercio de la población argentina) y fue expandiéndose hasta abarcar todas las zonas urbanas con más de 100000 habitantes (dos tercios de la población argentina). Es sobre esta muestra que Gasparini y Cruces analizaron la evolución de la desigualdad de ingresos. Leonardo Gasparini, y Guillermo Cruces, “Una distribución en movimiento. El caso de Argentina”, en: Luis López-Calva, y Nora Lustig, (Comps.), *La disminución de la desigualdad en la América Latina ¿Un decenio de progreso?*, FCE, México, 2011.

<sup>93</sup> *Idem*.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p.185 y 186.

<sup>95</sup> Los cálculos del índice de Gini se basan en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Mediante declaraciones fiscales Alvaredo y Piketty calculan que, en lugar del 0,49 que se desprende de las encuestas, el Gini para 2004 podría haber oscilado entre 0,52 y 0,57, dependiendo del supuesto que no se hayan incluido en la encuesta el 0,1% o el 1% de las personas con mayores ingresos, respectivamente. Ambas series muestran, sin embargo, una tendencia decreciente. Facundo Alvaredo, y Thomas Piketty, “La dinámica de la concentración del ingreso en países desarrollados y en desarrollo. Una perspectiva desde los altos ingresos”, *Op. cit.*

|             |      |      |      |       |
|-------------|------|------|------|-------|
| <b>1993</b> | 10,1 | 17,3 | 4,0  |       |
| <b>1994</b> | 12,1 | 17,6 | 3,4  |       |
| <b>1995</b> | 18,8 | 23,5 | 6,0  |       |
| <b>1996</b> | 18,4 | 27,3 | 7,2  |       |
| <b>1997</b> | 15,7 | 26,2 | 6,1  | 0,469 |
| <b>1998</b> | 13,8 | 25,1 | 6,1  | 0,485 |
| <b>1999</b> | 15,1 | 26,9 | 7,2  | 0,470 |
| <b>2000</b> | 15,4 | 29,3 | 7,6  | 0,486 |
| <b>2001</b> | 18,1 | 34,1 | 11,3 | 0,511 |
| <b>2002</b> | 20,4 | 52,0 | 23,7 | 0,519 |
| <b>2003</b> | 18,5 | 49,3 | 22,7 | 0,509 |
| <b>2004</b> | 14,5 | 40,2 | 14,6 | 0,488 |
| <b>2005</b> | 12,7 | 34,5 | 11,6 | ----  |
| <b>2006</b> | 11,2 | 27,5 | 9,2  | 0,487 |
| <b>2007</b> | 10,0 | 21,8 | 8,2  |       |

Fuente: Elaboración propia a partir de Ciccolella y Baer para desocupación; y de Alvaredo y Piketty, Gasparini y Cruces para desigualdad.<sup>96</sup>

En segundo lugar, respecto del patrón de urbanización Ciccolella y Baer<sup>97</sup> mostraron recientemente que con posterioridad a la salida de la crisis se reinstaló una dinámica de autosegregación de las clases altas similar a la establecida en los años noventa y se produjo la expansión de asentamientos precarios. De esta manera, más allá de las significativas diferencias en la orientación económica general (ver cuadro 2), los autores verifican una continuidad en el patrón de urbanización, legible en la expansión del mercado inmobiliario para sectores medios y altos y la continuidad de las inversiones en autopistas, centros comerciales y barrios cerrados, aunque con una disminución en el ritmo. En definitiva, se trata de:

[...] una situación socioeconómica notablemente diferente de la de los años noventa, sin que esta mejora sustantiva implique necesariamente un cambio

<sup>96</sup> Pablo Ciccolella, y Luis Baer, "Buenos Aires tras la crisis: ¿Hacia una metrópoli más integradora o más excluyente?", *Op. cit.*, pp. 227-231; para desocupación y pobreza: Facundo Alvaredo, y Thomas Piketty, "La dinámica de la concentración del ingreso en países desarrollados y en desarrollo. Una perspectiva desde los altos ingresos", *Op. cit.*, p.124; y para desigualdad: Leonardo Gasparini, y Guillermo Cruces, "Una distribución en movimiento. El caso de Argentina", *Op. cit.*

<sup>97</sup> Pablo Ciccolella, y Luis Baer, "Buenos Aires tras la crisis: ¿Hacia una metrópoli más integradora o más excluyente?", *Op. cit.*

de patrón de desarrollo urbano, sino más bien la continuidad fantasmagórica o inercial del de los años noventa, la ciudad excluyente, incluso cada vez más excluyente, sólo que con ritmos diferenciados, tanto en las escalas temporales como en las territoriales.<sup>98</sup>

De hecho, en el marco de estos procesos, con el boom inmobiliario que fue de la mano con el alto crecimiento anual de la economía durante la última década, “el precio del suelo aumentó a un ritmo inédito”<sup>99</sup> y por esto, “[...] a pesar de la favorable evolución de los indicadores socioeconómicos, continúa el agravamiento de la segmentación territorial preexistente [...]”<sup>100</sup> ya que “[...] las condiciones para acceder a una vivienda digna en suelo urbano con buenos servicios, infraestructura y ubicación se vieron deterioradas”.<sup>101</sup>

Por último, esta no necesaria correspondencia entre la sensible mejora en los indicadores socio-económicos y la profundización del patrón urbano preexistente se verifica en la evolución de las formas de segregación residencial. En el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) *Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina/2009. Segregación Residencial en Argentina*<sup>102</sup> se señala que, de manera simultánea a la recuperación de la economía y a la continuidad del patrón de urbanización basado en la suburbanización de las elites, para el período 2001-2006 se verifica un crecimiento tanto del número como de la proporción de la población que vive en villas miseria y asentamientos en la ciudad de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense. Mientras en la ciudad de Buenos Aires la población residente en estos espacios pasó de representar el 3,9% de la población en 2001 al 4,3% en 2006, en el Conurbano Bonaerense esa cifra se elevó del 6,9% de la población en 2001 a 10,1% de la población en 2006, lo que en cifras absolutas para el Área Metropolitana de Buenos Aires (ciudad de Buenos Aires y Conurbano bonaerense) representa pasar de 700000 habitantes a más de 1000000 de habitantes viviendo en villas y asentamientos.<sup>103</sup>

En este contexto, incluso los programas habitacionales que se implementaron con posterioridad a 2003 y con mayor fuerza hacia el final de la década para dar

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 219.

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 233.

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 235.

<sup>101</sup> *Ibidem*, p. 239.

<sup>102</sup> PNUD, *Segregación residencial en Argentina. Aportes para el desarrollo humano en Argentina/2009*, Op. cit.

<sup>103</sup> María Cristina Cravino, Juan Duarte, y Juan del Río, “Un acercamiento a la dimensión cuantitativa de los asentamientos y villas del Área Metropolitana de Buenos Aires”, en: Cravino, María Cristina (Org.), *Los mil barrios informales del Área Metropolitana de Buenos Aires. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, 2008.

una respuesta a la urgente demanda de vivienda “[...] fueron diseñados con la finalidad de movilizar la economía a partir de la obra pública, de su capacidad de generar empleo genuino y de alentar el mercado de la construcción”.<sup>104</sup> Cabe preguntarse, entonces, “cuál es su impacto en la segregación residencial”,<sup>105</sup> en la medida en que habitualmente se limitan a la construcción de viviendas en la periferia metropolitana, donde hay suelo disponible y barato, carente de infraestructura, lejos de los servicios y que insumen a sus pobladores gran cantidad de tiempo, de dinero y de energía en los desplazamientos.<sup>106</sup> Sin minimizar lo que significa acceder a una vivienda, no podemos perder de vista el rol de estas políticas estatales paliativas en la profundización de las dinámicas de segregación y fragmentación del espacio urbano que, a mediano plazo, tienen un rol clave en la reproducción de la desigualdad urbana.

La ecuación en torno a la desigualdad, entonces, no resulta sencilla. La reducción (moderada) de la desigualdad en el ingreso, la continuidad (desacelerada) en el patrón de urbanización fragmentado y la profundización (significativa) del problema de la vivienda y la segregación nos colocan ante un escenario complejo y paradójico, donde las desigualdades de ingreso pueden reducirse y, a la vez, persistir e incluso profundizarse otras desigualdades.

Además, en este caso no se trata (al menos no exclusivamente) de una cuestión de temporalidades diferenciales entre el (rápido) cambio en la distribución del ingreso y el cambio (necesariamente más lento) en el espacio urbano. Por el contrario, se trata de la persistencia e incluso agravamiento de un patrón urbano en el marco de una mejora en la distribución del ingreso. Y el problema estriba precisamente en que el primero atenta contra la reducción de la desigualdades en sentido amplio. Como nos recordaba en sus conclusiones el citado informe del PNUD “[...] si esta tendencia (a la fragmentación urbana) no se revirtiera la trama urbana podría tener cada vez mayor incidencia en la consolidación de circuitos sociales que reproducen la desigualdad”.

<sup>104</sup> PNUD, *Segregación residencial en Argentina. Aportes para el desarrollo humano en Argentina/2009*, *Op. cit.*, p. 34.

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>106</sup> En Argentina están en curso algunas investigaciones sobre los distintos programas públicos implementados para dar respuesta a la demanda de vivienda y movilizar la economía, sobre todo del Plan Federal de Viviendas que tiene una escala inédita en comparación con la prácticamente ausencia de políticas de vivienda en las últimas tres décadas. A partir del análisis de este plan en urbanizaciones en la periferia del conurbano bonaerense, Cravino, Del Río, Graham y Varela mostraron que la satisfacción de los residentes decrecía a medida que aumentaba la escala: de la vivienda al barrio y de éste al entorno urbano. María Cristina Cravino, Juan Pablo del Río, María Ignacia Graham, y Omar David Varela, “Nuevos barrios, nuevas percepciones. Los efectos del Plan Federal de Viviendas en el Conurbano bonaerense desde la perspectiva de sus habitantes”, Mimeo, Buenos Aires, 2010.

(Por esto) [...] es indispensable articular virtuosamente las políticas de vivienda, el desarrollo social y los planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial [...]. Esta planificación puede incluir una intervención en el mercado, a fin de frenar la especulación inmobiliaria y favorecer un uso mejor y más sustentable del suelo.<sup>107</sup>

## V. EPÍLOGO: DESIGUALDADES, ESPACIO URBANO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

En este artículo hemos abordado algunas de las relaciones existentes en la tríada globalización-espacio urbano-desigualdades en el arco temporal que se extiende, más allá de las variaciones nacionales, desde la consolidación de las políticas neoliberales en la región durante los años 90 hasta las distintas experiencias políticas que permiten explicar la reducción de la desigualdad de ingresos en la región en los años 2000.

La perspectiva temporal y un importante caudal de investigaciones preexistentes posibilitaron establecer cierta distancia y cuestionar la asociación mecánica entre globalización y desigualdad, introduciendo otros actores, procesos y políticas que ayudan a comprender el efectivo crecimiento de la brecha entre ricos y pobres durante los años 90 en las ciudades latinoamericanas. Por otro lado, la situación contemporánea en muchas de las grandes ciudades latinoamericanas donde se combina una reducción moderada de la brecha en los ingresos con un entramado socio-espacial que enfatiza la separación y la distancia, atentando de esta manera contra los logros en la redistribución de ingresos, nos puso en alerta sobre las continuidades en el patrón de urbanización y sobre los efectos del mismo en la (re)producción de desigualdades.

Desde nuestra perspectiva, el desafío para los procesos políticos de la región en pos de una reducción de las desigualdades sociales consiste en tener presente, además de los ingresos, la configuración urbana (usos del suelo, distribución de bienes y servicios, accesibilidad y movilidad). Debemos comprender que la estructura urbana no sólo es un producto de los procesos sociales, sino también, en tanto espacio socialmente producido, un factor clave en su (re)producción, ampliación o reducción de desigualdades. Si, como decíamos, desigualdad y segregación no se relacionan de manera mecánica o refleja, tampoco podemos pensar que la estructura y la jerarquía urbanas sean un producto natural e inevitable de los procesos sociales; por el contrario,

<sup>107</sup> PNUD, *Segregación residencial en Argentina. Aportes para el desarrollo humano en Argentina/2009*, *Op. cit.*, p. 38.

para su consolidación son clave un conjunto de vehículos sociales y políticos, principalmente el mercado inmobiliario y la planificación urbana.<sup>108</sup> Se torna imperioso, entonces, regular el uso del suelo<sup>109</sup> y diseñar políticas que impacten en una distribución más equitativa de bienes y servicios urbanos.<sup>110</sup>

En la introducción a *La disminución de la desigualdad en la América Latina*, López-Calva y Lustig<sup>111</sup> sostienen que a pesar de la tendencia positiva de los últimos años, la redistribución es moderada y el continente continúa siendo el más desigual del mundo debido a que gran parte del gasto público todavía es neutral (e incluso regresivo) y a que hay una clara subutilización de los impuestos (en particular sobre la renta de las personas) como instrumento de redistribución. El “futuro de la desigualdad” y las posibilidades de mantener y profundizar la tendencia a la baja dependerán tanto de mejorar la calidad educativa de la fuerza laboral una vez alcanzada la meta de la accesibilidad a la educación básica (logro importante, aunque muy segmentado y desigual) y “[...] romper con el apoderamiento del Estado por parte de las *elites* acaudaladas y poderosas [...]” legible en “[...] lo difícil que resulta aumentar los impuestos –en particular impuestos sobre la renta y el patrimonio– que prevalece en la mayoría de los países de América Latina”.<sup>112</sup>

La ciudad constituye un ámbito clave para la instrumentación de políticas públicas en las direcciones señaladas, en tanto es un factor clave en la (re) producción de desigualdades educativas y es un espacio privilegiado de valorización del capital. La tarea no es para nada sencilla, más teniendo en cuenta el lugar que la inversión y la especulación inmobiliarias tienen en la expansión del espacio urbano (ya no causada por la presión migratoria) y en la reactivación de la economía y el empleo en las sociedades latinoamericanas. Pero es la política pública –regulando el uso del suelo, gravando la renta inmobiliaria e invirtiendo en el acceso a la ciudad– una clave relevante para intervenir sobre las desigualdades del continente.

<sup>108</sup> Emilio Duhau, “La división social del espacio metropolitano. Una propuesta de análisis”, *Nueva Sociedad*, núm. 243, 2013, pp. 79-91.

<sup>109</sup> Francisco Sabatini, e Isabel Brain, “La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves”, *Op. cit.*

<sup>110</sup> Marta Arretche, “Territorial justice and governance: Inequality in Brazilian metropolitan regions”, *Texto para Discussão, Centro de Estudos da Metrópole*, núm. 4, 2010.

<sup>111</sup> Luis López-Calva, y Nora Lustig, “La disminución de la desigualdad en la América Latina: cambio tecnológico, educación y democracia”, *Op. cit.*

<sup>112</sup> *Ibidem*, p. 34.



# EL CONTRACTUALISMO Y EL ASALTO A LOS DERECHOS HUMANOS

**Carlos Salvador Rodríguez Camarena\***

## **RESUMEN**

Este trabajo explora el influjo que han tenido, en la teoría política vigente del mundo occidental, las teorías contractualistas de los siglos XVII, XVIII y los documentos coetáneos considerados seminales. La idea de los derechos del hombre, nacida de estas teorías, jamás ha sido apoyada unánimemente; por eso también exploramos el pensamiento de quienes se opusieron a la misma desde su surgimiento.

## **ABSTRACT**

This paper explores the influence of contractualist theories of the seventeenth and eighteenth centuries and contemporary documents considered seminal in current political theory of the Western world. The idea of human rights who born with this theories idea has never been supported unanimously; for this reason, we also explore the thinking of those who opposed it since its inception.

\* Doctor en Derecho y Profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

## I. INTRODUCCIÓN

De todos los conceptos políticos contemporáneos, la idea de los derechos humanos es la que mueve a considerar el sufrimiento de los menos favorecidos y la dominación de que son objeto a manos de quienes detentan un poder superior.

La idea de los derechos humanos, que deviene de los derechos del hombre, tomó como base las teorías contractualistas de los siglos XVII y XVIII (Thomas Hobbes, John Locke y Jean Jacques Rousseau), que de alguna manera se vieron cristalizadas en documentos considerados seminales (la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América de 1776; la Constitución americana de 1787 con sus primeras diez enmiendas de 1791; y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, francesa, de 1789). También en esa época existieron pensadores que se opusieron a la misma (Burke, Hume, Bentham y Marx).

No se puede dejar a un lado el hecho de que los tres contractualistas más importantes, que influyeron en la discusión sobre el concepto de derechos humanos, son teóricos del mundo occidental que vivieron en un momento histórico determinado. Sus pensamientos recibieron una enorme influencia de su entorno y contexto específicos, por lo que sus escritos fueron, en su tiempo, actos tanto políticos como especulativos, parte de su lucha política por la obtención de poder y la protección de intereses. Estos teóricos enfatizaron la importancia de diferentes valores que aún hoy día permanecen subyacentes a los derechos humanos, por lo menos desde el punto de vista de la corriente dominante en el pensamiento del mundo occidental: el derecho a la vida; a la seguridad corporal; a la propiedad y la preocupación sobre su distribución; los límites del poder del gobierno; el derecho a la participación política.

En cuanto a los documentos que se discutirán más adelante, independientemente de las diferencias que presentan entre ellos, tienen varias cosas en común. Proclaman las libertades fundamentales, el derecho a la seguridad y el derecho a un juicio justo, pero no sólo para sus ciudadanos sino para todos, por la mera virtud de ser humanos.

A pesar de la aparente contundencia de las ideas que nacen de estos documentos, los derechos humanos pueden ser vistos desde diferentes ángulos, lo que genera diversos problemas a resolver, por ejemplo, las ideas democráticas de Rousseau asociadas a la idea absoluta de la voluntad general, dan la impresión de un comunitarismo que no congenia con los derechos humanos. Esta ambigüedad de Rousseau fue recogida por sus contemporáneos y conocidos, Burke y Hume, que desarrollaron marcos teóricos antitéticos a

la mismísima idea de los derechos naturales basados en la razón. A partir de Burke y Hume se ha desarrollado el pensamiento conservador en Occidente. Pero fue Bentham el que sistematizó el pensamiento liberal desde el punto de vista moral, político y jurisprudencial, aún vigente y con mucha fuerza. Finalmente, Marx trató de mostrar que lo que se entendía por derechos del hombre equivalía a reclamos de una clase particularista y egoísta de la sociedad civil para mantener sus posesiones protegidas de otros: no era sino una herramienta para la dominación de clase.

Los Derechos Humanos que se proclaman y defienden hoy día tienen esa raigambre. Los documentos que aquí se analizarán brevemente dieron inicio a la proclamación de los derechos humanos, pero también a su asalto contra ellos. La revisión de la forma en que se ha desarrollado esta idea no debe conducir al error intelectual de pensar que esa es la única manera como debe pensarse sobre los derechos humanos. De hecho, parte de la tarea emprendida en este trabajo es entender por qué aún hoy día, en el mundo occidental, no hay un acuerdo unánime sobre esta idea.

De hecho, fueron dramáticos los cambios que la idea de derechos humanos sufrió en el siglo XIX; pareció diluirse para luego resurgir en siglo XX. Ese resurgimiento no se ha dado de manera unívoca: estos derechos han pasado por entornos que los han negado por considerarlos innecesarios.

No creo que esté a discusión que en la actualidad el concepto de derechos humanos plantea problemas de tipo práctico y urgente, pero también teóricos y abstractos. Para los defensores y académicos cuyo trabajo está orientado hacia el activismo de derechos humanos, la presión de rescatar a otro ser humano de la injusticia real e inminente relega las cuestiones teóricas a una muy baja prioridad. Además, quienes buscan apoyo en los filósofos y teóricos de la política se desencantan al percatarse de que la discusión sobre cuestiones como los atributos de los derechos humanos o los requisitos de un gobierno legítimo o la naturaleza de una buena vida, no son concluyentes. Vaya, ni siquiera nos hemos puesto de acuerdo sobre los fundamentos últimos que nutren este concepto. La doctrina dominante en la materia sostiene que los derechos humanos en el mundo contemporáneo son universales,<sup>1</sup> que tienen su base ética en el también esquivo concepto de la dignidad del ser humano.

<sup>1</sup> Entiendo "universal", con Luigi Ferrajoli, en un sentido puramente lógico y avalorativo de la cuantificación de la clase de los sujetos que son titulares de los mismos. Véase: Luigi Ferrajoli, "Derechos fundamentales", en: Antonio de Cabo, y Gerardo Pisarello, (Eds.), *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 2007, p. 20.

Así pues, existen por lo menos estas dos dimensiones en la labor del estudio y concreción de los derechos humanos. Esta integración entre teoría y praxis, sin embargo, puede resultar difícil en los hechos. La manera en que mejor se ha aproximado para resolver el problema de integración, ha sido a través del consenso propuesto por el contractualismo. Así, se aceptará, al menos en apariencia, que los derechos humanos existen si se ha generado una enumeración de ellos en el derecho internacional. No obstante, una buena práctica requiere de una buena teoría y viceversa.

Las controversias teóricas político-filosóficas en los estudios sobre los derechos humanos se complican cuando inciden otras formas de aproximación. Por ejemplo, el relativismo cultural plantea algunas cuestiones de antropología filosófica. La doctrina de los derechos humanos se basa en una determinada concepción del “ser humano”. Algunas culturas pueden no entender el concepto de “ser humano” de una misma manera, o, si lo hacen, es posible que no le den significado moral alguno. El dominio de la moralidad puede estar conformado por un sistema de estratificación social y por los límites de la comunidad.

Al tratar de determinar la raíz del concepto de derechos humanos, algunos estudiosos la encuentran en los textos del humanismo religioso.<sup>2</sup> No creo que se pueda argüir contra la idea de que la manera moderna y secular de entender los derechos desde la dignidad está fuertemente influenciada por esos escritos y los que derivaron del pensamiento de los estoicos y teóricos de los derechos naturales de la antigüedad.

Quienes no admiten o no quieren reconocer esta influencia, parten de documentos seculares posteriores, como la *Magna Charta* de 1215, pero en un contexto diferente, un ámbito de libertad: el rey perdió ciertos poderes que ganaron a su vez la aristocracia feudal, la iglesia; los hombres libres también obtuvieron poder o diversos grados de libertad. Esta situación fue resultado del dominio injusto del Rey, siempre causa de grandes sufrimientos. Este documento es importante precisamente porque el abuso del poder absoluto, ayer y hoy, ha sido el origen de las injusticias, ahora traducidas en violaciones en materia de derechos humanos.

En el breve estudio que se presenta a continuación, se explorarán las formas filosófico-políticas del consenso (contractualismo) y algunos documentos seminales que se generaron sobre todo durante los siglos XVIII y XIX, que dan sustento al concepto de derechos humanos, a partir de la noción de derechos

---

<sup>2</sup> Véase: Micheline Ishay, *The Human Rights Reader*, Routledge, New York, 1997, pp. XV-XIX, 1-8.

del hombre, contrastados con el pensamiento de otros autores coetáneos que desdeñaron dicha noción, y que dieron origen a corrientes de pensamiento que niegan y asaltan el concepto de los derechos humanos hoy día.

## II. LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y LAS TEORÍAS CONTRACTUALISTAS

El molde medieval se rompió definitivamente en el siglo XVII cuando se articuló la idea de que los seres humanos, por el sólo hecho de ser humanos, tenían derechos. Las guerras entre los adherentes a diferentes religiones, aderezadas por la miseria que se generó al “liberar” a los siervos, hicieron olvidar las admoniciones de Aristóteles de que los propietarios debían compartir su propiedad con los necesitados, o las de Santo Tomás de que aquellos que robaban por necesidad no cometían el pecado de hurto. Los *masterless men* hobbesianos se encontraron en una situación en la cual los otros ya no reconocían sus necesidades.<sup>3</sup>

Con la desaparición del feudalismo se absolutizaron los derechos de propiedad de los terratenientes. Así, los reclamos de derechos fueron a un tiempo una expresión de sufrimiento y agonía y un recordatorio de la obligación de dar a otros un cierto reconocimiento social. Aunque el feudalismo generaba desigualdades extremas, también imponía límites y otorgaba derechos —aunque diferenciados—, incluso el más humilde de los siervos podía demandar a su señor. Con el fin del feudalismo, los hombres fueron concebidos como individuos que eran libres en el sentido de no tener lazos ni de obligación ni de reconocimiento con un amo. Pero como el amo mantuvo consigo la propiedad y la riqueza que se construyó con el trabajo de los siervos, éstos quedaron sin nada, en un estado total de indefensión, totalmente vulnerables. A este respecto es interesante la experiencia de los *Diggers*, quienes, en la Inglaterra de 1640, invadieron y plantaron tierras pertenecientes a los terratenientes, con el único propósito de sobrevivir, invocando el *righteous Law of our Creation*. Este desafío fue importante por tres razones: primero, el reclamo se hizo únicamente sobre la base de ser humanos; segundo, se invocó una autoridad religiosa: somos creación de Dios y rehusarse a reconocer la necesidad de supervivencia es una ofensa a Dios; tercero, el reclamo se hizo en el contexto de una lucha material.

<sup>3</sup> Thomas Hobbes, “Leviathan”, en: Robert Maynard Hutchins (Ed.), *Machiavelli, Hobbes, Great Books of the Western World*, Vol. 23, Encyclopedia Britannica, Chicago, 1952, p. 114.

Los *Diggers* actuaron y reclamaron derechos al mismo tiempo. De hecho, los discursos filosóficos sobre derechos nunca se han disociado de cuestiones materiales concretas y las luchas sobre ellas.<sup>4</sup>

Experiencias como la anterior, la situación caótica de la Inglaterra de esa época y su propia experiencia personal, indudablemente influyeron en los trabajos de filosofía política que Hobbes y otros pensadores desarrollaron.

### 1. Hobbes

Muchos estudiosos ven en Thomas Hobbes el comienzo del discurso filosófico occidental de los Derechos Humanos. Fue el primer filósofo que arguyó que los seres humanos tienen derechos sólo por serlo, pero desde una concepción puramente secular. Se interesa más por la naturaleza propia del ser humano que como una criatura de Dios, aunque sin desechar los recursos bíblicos que apoyan sus argumentos racionalistas. En cierto modo, es una ironía que el pensamiento de Hobbes sea fuente de la idea de los derechos humanos, porque mientras la *Magna Charta* trató de dispersar o minimizar el poder del rey, Hobbes apuesta por centralizar y absolutizar el poder político. Es curioso notar que, así como Galileo fue obligado a retractarse por la autoridad papal, Hobbes fue forzado al silencio en materia política por los conflictos entre las instituciones religiosas y las políticas de su época, entre los defensores del derecho divino de los reyes y los apologistas del gobierno parlamentario.<sup>5</sup>

Para Hobbes, el peligro para los individuos no provenía de alguna autoridad política centralizada, sino precisamente a partir de la falta de ella. Los seres humanos son presa de los conflictos entre las instituciones y los sistemas de creencias. En una de sus más famosas frases, cuando trata de describir lo que llama el estado de la naturaleza teórica, la vida es *nasty, brutish and short*.<sup>6</sup> Así, su primer objetivo es salir de ese estado infernal para pasar a uno en el que se garantice la seguridad de los individuos. Hobbes explica que el peor dolor de un individuo en su estado natural —como un ser que siente dolor y placer—, consiste en terminar ese estado de sensación que llamamos vida, el mayor placer es preservarla. Debido a eso, la mayoría de los valores humanos, como la cultura y la industria, dependen en última instancia del valor “seguridad”. De

---

<sup>4</sup> A. Belden Fields, *Rethinking human rights for the new millennium*, Palgrave Macmillan, New York, 2003, p. 9.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>6</sup> Thomas Hobbes, *Op. cit.*, p. 85.

aquí, Hobbes concluye que el derecho por excelencia que todo ser humano en todo lugar tiene, inherente a su propia naturaleza, es el derecho a la vida. Hobbes es el defensor, por excelencia, del derecho de todo ser humano a la paz y a la seguridad.

Pero hay una contradicción, explica Hobbes: si tenemos este derecho, también es verdad que existen impulsos que nos conducen a ser agresivos (la competencia, la desconfianza y la gloria).<sup>7</sup> El problema se agrava por lo similar de nuestros deseos y la escasez de los bienes disponibles en nuestro entorno. Tanto nuestra esencia ontológica como nuestro entorno nos conducen a la agresión. Por esta razón, la única manera de salir de este dilema es mediante la creación y mantenimiento de un enorme centro de poder político soberano, al que Hobbes se refiere como el Leviatán. Cada uno de nosotros, individuos, que somos antagonistas naturales, debemos reunirnos y acordar obedecer a este centro soberano. Sólo si nos sujetamos a ese centro podemos estar seguros. Pero es necesario escribir una cláusula condicional en este *contrato*: si el poder soberano, en los hechos, no nos protege, cesa nuestra obligación de obediencia y regresamos al estado de naturaleza. Es obvio que el cambio es crucial: en vez de aceptar que la obligación precede a los derechos (el punto de vista tradicional), Hobbes hace que la obligación dependa del reconocimiento previo de un derecho inalienable del individuo. Siguiendo a Leo Strauss, esto abre el camino al reclamo liberal moderno de que la legitimidad de los sistemas políticos es contingente al respeto de los derechos.<sup>8</sup> Pero Hobbes sólo se refiere a los derechos del individuo: “me tiene sin cuidado si el soberano amenaza tu vida, pero no la mía”, independientemente de si existe o no justificación. Se podía perder el sentido de comunidad.

Afortunadamente este tipo de atomización individualista no permeó al liberalismo, ni al pensamiento económico que se derivó de él. De hecho, a partir de estas afirmaciones, algunos han concluido, erróneamente, que Hobbes es el precursor teórico del totalitarismo. En realidad, Hobbes sugiere que un soberano sabio debería consentir la libertad económica, permitiendo al impulso natural, agresivo, competir en materia económica. En lugar de establecer monopolios reales o corporativos, aconseja al soberano impedir la formación de monopolios porque son la antítesis de la competencia. La competencia económica constituye, así, una válvula de escape para el antagonismo político. Pero la libertad económica y otras libertades que pudieran existir dentro de una sociedad civil,

<sup>7</sup> *Idem*.

<sup>8</sup> Citado por: A. Belden Fields, *Op. cit.*, p. 12.

no constituyen derechos naturales absolutos como es el caso del derecho a la vida. Son libertades prudenciales, en el sentido de que el soberano siempre se reserva el derecho de inmiscuirse si juzga que estas libertades son, políticamente, desestabilizadoras. Son deseables pero, como dependen de que la vida sea efectivamente protegida, son lógicamente secundarias o contingentes. En otras palabras, no hay derecho humano alguno a algo cultural, espiritual o económico en el mismo grado en que lo hay para el derecho a la vida o la protección del cuerpo humano.

## 2. Locke

Con John Locke se presenta una expansión crucial de los derechos humanos a expensas del poder del Estado. Escribió su *Segundo tratado del Gobierno Civil* en 1689,<sup>9</sup> un año después de la *Bloodless Revolution*,<sup>10</sup> lo que lo convierte en una justificación *ex post facto* de los intereses políticos (parlamentarios), económicos (de propiedad y comerciales) y religiosos (protestantes) que esa revolución representó.

Locke mantuvo dos elementos cruciales del pensamiento de Hobbes: (1) la adscripción de derechos a los individuos por el mero hecho de ser individuos; y (2) la insistencia de que la obligación del individuo hacia el Estado es contingente al respeto y protección que obtenga para sus derechos. No obstante, la teoría lockeana de los derechos humanos difiere de la de Hobbes en dos aspectos fundamentales. Primero, expandió su alcance también a los derechos de libertad y propiedad. Segundo, da preferencia a un gobierno parlamentario sobre el gobierno hobbesiano absoluto, centralizado y, de preferencia, monárquico.

Hay otras dos cuestiones insoslayables en Locke: la primera es la extensión que propuso para los derechos políticos y la segunda es el fortalecimiento del individualismo y sus implicaciones económicas. Al abogar por la supremacía parlamentaria, se podría presumir como fundamental el derecho de participar en la elección de la legislatura ya sea como votante o como candidato. Históricamente esto ya era posible en la época de Locke, debido al

---

<sup>9</sup> John Locke, "An essay. Concerning the true original extent and end of civil government", en: Robert Maynard Hutchins (Ed.), *Locke, Berkeley, Hume, Great Books of the Western World*, Vol. 35, Encyclopaedia Britannica, Chicago, 1952.

<sup>10</sup> Llamada también la Revolución Gloriosa (*Glorious Revolution*) o Revolución de 1688. Mediante este movimiento fue derrocado Jacobo II. El movimiento se compuso de la unión de Parlamentarios y el Estatúder holandés Guillermo de Orange. Algunas veces también se llama la Revolución Incruenta.

precedente de los *Levellers*<sup>11</sup> de la época de Cromwell y la Primera Guerra Civil Inglesa. No obstante, quizá siguiendo a Aristóteles, excluía de la participación política a la gente “común”, a la que consideraba no apta para seleccionar a los representantes y mucho menos para ser candidatos. Esto se relaciona con la prioridad que Locke asigna a los derechos de propiedad. De hecho, aunque Locke usa la palabra “propiedad” de manera inconsistente, dice que cuando la usa se refiere a los derechos a la vida y a la libertad, así como a la tierra y a todo tipo de bienes y posesiones.<sup>12</sup> Así, cuando Locke se pregunta casi al final del Segundo Tratado: “¿Quién juzgará cuando un acto del príncipe o la legislatura sea contrario a sus derechos?”, y se contesta: “el pueblo será el juez”,<sup>13</sup> no cabe duda que se está refiriendo a la gente “racional” y propietaria, por lo que el derecho político para juzgar la legitimidad de los actos de gobierno resulta ser no un derecho universal (y por lo tanto humano), sino el derecho de un segmento específico de la población: los propietarios. Pero al extender el concepto de propiedad al propio cuerpo, Locke puede entonces argumentar que todos son, necesariamente, propietarios. Así se puede unir a Hobbes en despojar a la mayoría de sus derechos políticos y alegar al mismo tiempo que se preservan los “derechos de propiedad” —que Hobbes llama el derecho a la sobrevivencia física—. Para paliar la falta de bienes materiales, de la escasez sobre todo de tierra, Locke alienta a los sin tierra ingleses que la busquen en otro lado, América, por ejemplo, en donde podrán adquirir dichas tierras y convertirse en propietarios, y a través de la explotación de la tierra aumentar su bienestar, siempre y cuando se aventuren a hacerlo.<sup>14</sup>

La segunda cuestión tiene que ver con el grado de individualismo. Si es cierto que hay mucho por explotar y que la explotación por los más industriales creará más riqueza que en última instancia permitirá que todos se beneficien, ¿para qué necesitamos, entonces, un concepto de derechos diferente del puramente individualista? ¿No sería, en este aspecto, Locke un precursor del pensamiento económico liberal de Frederick von Hayek y Milton Friedman, quienes argumentan que el sistema económico del *laissez faire, enrichissez-vous*, propiedad privada-libre mercado, es el que más eficientemente asigna recursos y que cualquier intento de entremeterse con algún tipo de justicia distributiva o de derecho diferente del derecho absoluto de propiedad, que

<sup>11</sup> *Levellers* fue un movimiento político durante la Guerra Civil inglesa, que hizo hincapié en la soberanía popular, el sufragio ampliado, la igualdad ante la ley y la tolerancia religiosa, todos los cuales se expresaron en el manifiesto denominado *Agreement of the People*.

<sup>12</sup> John Locke, *Op. cit.*, p. 65.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 81.

<sup>14</sup> *Ibidem*, capítulo V.

fundamenta a dicho sistema, sólo traerá como consecuencia más miseria y empobrecimiento? Así lo concibe C. B. Macpherson<sup>15</sup> pero para otros, como Jack Donnelly,<sup>16</sup> Locke no es tan individualista e incluso sostiene que tanto quienes actualmente promueven los derechos económicos y sociales como los que abogan por los derechos políticos encuentran sustento en Locke.

Según Donnelly, Locke impone tres limitaciones importantes al derecho de propiedad. La primera es que nadie puede permitir, moralmente, que los bienes perezcan. El segundo, al que Donnelly llama “límite de uso” (el derecho a tomar sólo aquello que de hecho se va a utilizar), es un deber contra el deterioro de los bienes. El tercero es que se debe dejar lo suficiente para que otros puedan disfrutar. Para Belden Fields, Donnelly exagera su argumento, porque Locke nunca mencionó que el Estado tenía la obligación de reconocer las necesidades de todos y actuar en consecuencia, de la misma manera que estaba obligado con los derechos de propiedad.<sup>17</sup>

### 3. Rousseau

Quizá sea más apropiado buscar las raíces contractualistas de los derechos humanos en Rousseau. Mientras que Hobbes liga los derechos a la seguridad física y Locke tanto a la seguridad física como a los derechos de propiedad, Rousseau los ligó a dos conceptos que tendrían preeminencia durante la Revolución Francesa: la igualdad y la fraternidad. Además, es interesante comparar el análisis que Rousseau hace de la relación entre propiedad y derechos con la teoría de Locke.

Contra la posición de Locke de que la propiedad es un derecho natural, reforzando así su posición del derecho individual a la propiedad y de la gravedad de la ofensa del Estado si trata de interferir con ese derecho, Rousseau argumenta que no hay tal propiedad natural: sólo hay posesión. Pero la posesión no es más que un mero hecho: el más fuerte y el más rápido pueden poseer algo como resultado de esas cualidades y no nos dice nada sobre el “derecho” del poseedor a lo que posee. El uso de la palabra propiedad implica que la persona posee algo legítimamente, esto es, que tiene el derecho a ella

<sup>15</sup> Crawford B. Macpherson, *The Political Theory of Possessive Individualism*, Oxford University Press, Oxford, 1962; citado por A. Belden Fields, *Op. cit.*, p. 16.

<sup>16</sup> Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press, Ithaca, 1989, capítulo V.

<sup>17</sup> A. Belden Fields, *Op. cit.*, p. 17.

y los demás tenemos la obligación de respetar ese derecho; y que la fuerza del Estado y de la ley se usará en contra de quien viole ese derecho. De hecho, en el pensamiento rousseauiano una de las razones por las que se conviene un contrato social es para que se puedan tener las cosas en propiedad en lugar de ser meras posesiones, de manera que el Estado y sus ciudadanos reconozcan y protejan lo que legítimamente se posee.

De esta manera la propiedad, en oposición a la posesión, es una construcción social, por lo que no puede ser ilimitada. La propiedad es un bien que debe ser estructurado de acuerdo al bienestar de la comunidad a través de la Voluntad General. Rousseau trata de mediar entre el derecho individual de propiedad, el derecho de otros individuos y los reclamos propios de toda la comunidad:

El hecho peculiar de esta enajenación es que, al tomar los bienes de los individuos, la comunidad, lejos de despojarlos lo que hace es asegurarles la legítima posesión, y convierte la usurpación en un verdadero derecho y el disfrute en propiedad. Así, los poseedores, siendo considerados como depositarios de los bienes públicos, y siendo sus derechos respetados por todos los miembros del Estado y sostenidos contra agresiones extranjeras con toda la fuerza común, han adquirido, por así decirlo, mediante una cesión que beneficia tanto al público como, aún más, a ellos mismos, todo lo que han dado.<sup>18</sup>

Por un lado, Rousseau trata de mediar entre la colectividad y el individuo. Al respecto es inequívoco: “Todo hombre tiene naturalmente derecho a todo aquello que necesite”.<sup>19</sup> Por otro, insiste en que tanto los derechos de propiedad como los derechos políticos son derechos civiles, y ambos deben ser determinados y protegidos por la colectividad, tomando en cuenta el interés general. A diferencia de Locke, que consideraba que sólo los propietarios podían votar y estar representados en la legislatura, para Rousseau todos los varones serían considerados propietarios, por lo que participarían directamente en la formación de leyes.

Para Rousseau no podía haber libertad sin que hubiera igualdad política y económica. En la visión rousseauiana los individuos tenían una cantidad de tierra y riqueza que les permitía contratar entre ellos, que el acto físico de posesión se transformara en propiedad, la colectividad asumía la responsabi-

<sup>18</sup> Rousseau, Jean Jacques. “The Social Contract, or Principles of Political Right”, en: *Montesquieu, Rousseau, Great Books of the Western World*, v 85, Chicago, Encyclopedia Britannica, 1952, p. 394.

<sup>19</sup> *Idem*.

lidad de asegurar que todos tuvieran por lo menos lo suficiente para cubrir sus necesidades, sin que ningún miembro de la comunidad acumulara la riqueza suficiente que les permitiera usurpar el control político. El pensamiento es, obviamente, comunitario más que individualista. Los derechos naturales son intercambiados por derechos civiles. La propiedad, en última instancia, pertenece a la comunidad, pero la administración es dada a individuos que no la usarán en detrimento del interés general. Todos se comprometen públicamente a proporcionar el bienestar de la comunidad como un todo (*fraternité*), y todos los varones cumplen con el derecho y la obligación de participar directamente en el proceso de la toma de decisiones políticas.

Desde el punto de vista de los derechos humanos, el pensamiento de Rousseau tiene dos problemas. El primero, es que no queda claro cómo los derechos humanos pueden figurar en un intercambio de derechos naturales por derechos civiles. Los derechos civiles no son universales, están limitados a una comunidad en particular. Los derechos humanos trascienden a la comunidad. Hobbes habla del derecho de todos, en cualquier lugar, a la vida; para Locke todos, en todo lugar, tienen el derecho inviolable de la propiedad; en Rousseau, la Voluntad General acordada por los ciudadanos varones, es la que determina qué derechos existen en una sociedad concreta. Esto parece excluir a los derechos humanos entendidos como derechos que se tienen por el sólo hecho de ser humanos.

El segundo problema está en la insistencia rousseauiana de que en un momento dado en cualquier comunidad, existirá una posición correcta determinada por la voluntad general; y aquellos que no la acepten en realidad están equivocados y así lo deben admitir. La disidencia, entonces, es molesta y hasta peligrosa. Debido a lo anterior, para minimizar el desacuerdo, Rousseau insiste en que la población debe ser homogénea, lo que plantea, obviamente, problemas adicionales a los derechos humanos. Cuando la igualdad y la fraternidad se basan en una uniformidad forzada, ya sea de pensamiento o de otra característica humana, no se puede hablar de derechos humanos. El mundo ha visto muchos ejemplos de lo que pasa cuando se fuerza la uniformidad.

A manera de resumen, en la discusión sobre la influencia que los tres contractualistas más importantes tienen en el concepto de derechos humanos podemos decir que: 1) son teóricos del mundo occidental que vivieron en un momento histórico determinado; 2) su pensamiento recibió enormes influencias de su entorno y contexto específicos; 3) sus escritos fueron, en su tiempo, actos tanto políticos como especulativos, parte de su lucha política por la obtención

de poder y la protección de intereses; 4) estos teóricos occidentales enfatizaron la importancia de diferentes valores que aún hoy día siguen siendo los valores subyacentes de los derechos humanos: el derecho a la vida; a la seguridad corporal; a la propiedad y la preocupación sobre su distribución; los límites del poder del gobierno; el derecho a la participación política.

#### 4. Kant

Immanuel Kant tiene una relación interesante con el pensamiento de Rousseau. Aunque no puede ser calificado como pensador político, fue influenciado por el concepto rousseauiano de la Voluntad General determinada racionalmente. Compartió con Rousseau la posición de que en la sociedad, los derechos se derivan de leyes que incorporan la razón colectiva. Pero Kant trató de suavizar el peligro del colectivismo de Rousseau. Insistió en la autonomía de la voluntad y en la libertad de cada ser humano, que es, además, un fin en sí mismo. Así, como corolario, cada persona tenía el deber de tratar igual a todos (incluso a sí mismo) como un fin y nunca como un medio. Este valor intrínseco de la persona es lo que Kant llamó “dignidad”.<sup>20</sup>

Kant también argumentó a favor de una constitución republicana, que definió como la separación de los poderes legislativo y ejecutivo, en lugar de una democracia directa, como “[...] la única que se adapta perfectamente a los derechos del hombre, pero también es la más difícil de establecer y aún más de mantener”.<sup>21</sup> Aunque la crítica implícita de Kant es correcta, su propia visión del ser humano como manifestación de la razón y de ahí de la libertad, autonomía y dignidad, carece de las conexiones relacionales concretas que Hobbes,<sup>22</sup> Locke<sup>23</sup> y Rousseau<sup>24</sup> trataron de establecer. Por supuesto que Kant es más abstracto que ellos, pero esto no ha impedido su influencia en el pensamiento liberal subsecuente sobre los derechos humanos, sobre todo a través del concepto, inasible, de dignidad.

<sup>20</sup> Immanuel, Kant, *Groundwork for the Metaphysics of Morals*. Disponible en: <http://www.earlymoderntexts.com/pdf/kantgw.pdf>.

<sup>21</sup> Immanuel Kant, *Perpetual peace. A Philosophical Essay (1795)*, George Allen and Unwin Ltd, London, 1903, p. 152. Disponible en: [http://files.libertyfund.org/files/357/0075\\_Bk.pdf](http://files.libertyfund.org/files/357/0075_Bk.pdf).

<sup>22</sup> Conflicto basado en deseos similares, en escasez y búsqueda colectiva de seguridad.

<sup>23</sup> Relaciones centradas en la propiedad.

<sup>24</sup> Crítica de las desigualdades existentes y propuestas de relaciones discursivas inmediatas para determinar la Voluntad General.

### III. LOS DERECHOS DEL HOMBRE EN LOS DOCUMENTOS SEMINALES DEL MUNDO OCCIDENTAL DEL SIGLO XVIII

La génesis del concepto de los derechos humanos también se encuentra en documentos elaborados no por filósofos, sino por políticos. Entre ellos están la ya mencionada *Magna Charta* de 1225, y el *Bill of Rights* inglés de 1689,<sup>25</sup> ambos considerados como logros contra el poder absoluto monárquico. El primero fue un intento exitoso de los nobles para disminuir el poder real en su beneficio. El documento de 1689 contiene declaraciones que pueden ser consideradas universales, como la prohibición de castigos crueles e inusuales, la libertad de expresión y del derecho de petición (al rey), afirmaciones que también son encontradas en documentos posteriores. No obstante los grandes documentos que se consideran seminales de los derechos humanos son la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América de 1776,<sup>26</sup> la Constitución americana con sus primeras diez enmiendas (1789 y 1791) y la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, francesa, de 1789.

La Declaración de Independencia es el primer documento que declara la igualdad entre todos los hombres, dotados, por el Creador, con ciertos derechos inalienables entre los que se encuentran la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad. Los gobiernos derivan sus poderes del consentimiento de los gobernados, por lo que es derecho de la gente alterar o abolir cualquier forma de gobierno que atente contra esos derechos. La Declaración tiene una indudable influencia de Locke, quien también argumentó que, en estado natural, todos somos “iguales e independientes”.<sup>27</sup> Esto, no obstante, no se tradujo en igualdad política ni en Locke ni en la Constitución americana. Ésta estableció atributos para el voto basados en la propiedad, excluyó a las mujeres y permitió la esclavitud. No obstante, el *Bill of Rights* (Enmiendas) es excepcional porque por primera vez se elabora un conjunto de derechos que no se restringen sólo a los ciudadanos de un determinado país. Con excepción de los esclavos, toda la gente tenía derechos como el *habeas corpus*, tener un juicio por jurado, la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad religiosa. Desde un punto de vista actual, la aplicación de estos derechos básicos a todos los hombres (*all men*) y no sólo a los ciudadanos de un país en particular fue un paso enorme en la lucha por los derechos humanos.

<sup>25</sup> English Bill of Rights of 1689, Disponible en: [http://avalon.law.yale.edu/17th\\_century/england.asp](http://avalon.law.yale.edu/17th_century/england.asp).

<sup>26</sup> Declaration of Independence, July 4, 1776. Aparece en el proemio de la Declaración. Disponible en: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/declare.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/declare.asp).

<sup>27</sup> John Locke, *Op. cit.*, p. 26.

En Francia, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano,<sup>28</sup> elaborada el mismo año, en su título y proemio especifica que esos derechos no son sólo para los ciudadanos franceses, sino para todos los hombres en cuanto tales. De esta manera, los documentos franceses y americanos en contraposición a los documentos ingleses que les antecedieron, buscan elevar el nivel de generalidad del contractualismo, de alguna manera, a nivel mundial, al mismo tiempo que garantizan esos derechos a sus ciudadanos. El proemio de la Declaración francesa se dirige a la población en general.<sup>29</sup> Establece básicamente los mismos derechos que la Constitución americana con dos excepciones importantes: es más rousseauiana al referirse a una voluntad general en la que todos tienen el derecho a concurrir, por lo que es un documento más democrático que la Constitución de los Estados Unidos, aunque no haya abierto la posibilidad de participación política a las mujeres. La segunda distinción es que refleja el hecho de que una clase diferente tenía ahora el control. La Declaración francesa insiste en que los impuestos deben ser distribuidos equitativamente entre los miembros de la comunidad, de acuerdo con sus facultades, por lo que al mismo tiempo que inquiriere sobre los derechos económicos, declara a la propiedad como un derecho “inviolable y sagrado [...] nadie deberá ser privado de él, excepto en los casos de necesidad pública evidente, legalmente comprobada, y en condiciones de una indemnización previa y justa”.<sup>30</sup>

Independientemente de estas diferencias, estos dos documentos tienen muchas cosas en común. Proclaman las libertades fundamentales, el derecho a la seguridad y el derecho a un juicio justo, pero no sólo para sus ciudadanos sino para todos, por la mera virtud de ser seres humanos. Pareciera que estos documentos estaban destinados a ser un faro de luz, un llamado al mundo a reconocer su validez universal y a seguirlos. No obstante, a pesar de estar en la era de la razón, la invitación no tuvo aceptación universal.

<sup>28</sup> Declaración de los Derecho del Hombre y del Ciudadano. Disponible en: [http://www.aidh.org/uni/Formation/01Home2\\_e.htm](http://www.aidh.org/uni/Formation/01Home2_e.htm).

<sup>29</sup> “Los representantes del pueblo francés, que han formado una Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, la negligencia o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de calamidades públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer en una declaración solemne estos derechos naturales, imprescriptibles e inalienables; para que, estando esta declaración continuamente presente en la mente de los miembros de la corporación social, puedan mostrarse siempre atentos a sus derechos y a sus deberes; para que los actos de los poderes legislativo y ejecutivo del gobierno, pudiendo ser confrontados en todo momento para los fines de las instituciones políticas, puedan ser más respetados, y también para que las aspiraciones futuras de los ciudadanos, al ser dirigidas por principios sencillos e incontestables, puedan tender siempre a mantener la Constitución y la felicidad general”. *Idem*.

<sup>30</sup> *Ibidem*, artículo 17.

#### IV. EL “RECHAZO” A LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS SIGLOS XVIII Y XIX

La idea de los derechos del hombre, fundada racionalmente en las teorías contractualistas, fue cuestionada por al menos tres objeciones teóricas importantes. La primera, anti-racionalista, se manifiesta sobre todo en los escritos de Edmund Burke, pero también está contenida, al menos implícitamente, en los de David Hume. La segunda se encuentra en el materialismo histórico-científico de Karl Marx y la tercera, en el utilitarismo de Jeremy Betham.

##### *1. La respuesta anti-racionalista*

Aunque Rousseau, como Hobbes y Locke, basó sus propuestas en derechos naturales universales, también insistió en intercambiar esos derechos naturales por derechos civiles, contingentes a una voluntad general. Por lo tanto, no existe razón alguna para sustentar que serán los mismos en todas las sociedades. En el estado amoral de la naturaleza rousseauiana los seres humanos guían sus acciones por una preocupación instintiva hacia otros de la misma especie (*pitié*) y por una preocupación, también instintiva, por el propio bienestar. La sociedad civil guiará sus acciones y discursos por la razón; una razón, no pervertida por el egoísmo, que permitirá establecer lo mejor para la toda la comunidad. Así, los derechos civiles estarán incrustados en la voluntad general.

Tanto Burke como Hume tuvieron un gran interés por el trabajo de Rousseau. De hecho, hubo un contacto constante entre los tres, especialmente cuando Hume le ofreció su hospitalidad en Londres, en la época en que Rousseau se sintió amenazado en el continente. Burke tenía una visión orgánica de la política. Para él, las instituciones políticas no se creaban de acuerdo a un diseño racional o plan, sino que surgían de las tradiciones y costumbres de la sociedad: su permanencia en el tiempo, la práctica continuada eran su mejor justificación y evaluación moral, la mejor prueba de su valía. Burke sugiere que es peligroso cualquier cambio que no incorpore a la nueva práctica lo más posible de la tradición anterior, porque podría conducir o a la tiranía o al caos.

Para Burke los “derechos del hombre” eran una abstracción. La política no se debe concebir a través de lentes abstractos, sino como un proceso delicado y concreto de evolución impulsado por la dinámica de los cuerpos políticos. Desde esta perspectiva, los derechos del hombre son totalmente innecesarios.

La conclusión es clara: basta con los derechos civiles, que han evolucionado en los cuerpos políticos y soportado los embates del tiempo. Esto también implica que los derechos civiles y sus derechohabientes pueden diferir de un sistema político a otro. Los derechos de un inglés son sólo los derechos para un inglés. La gente que pertenezca a otras comunidades políticas puede o no tener derechos iguales o similares:

(El) Gobierno no se hace por virtud de los derechos naturales, que pueden y de hecho existen independientemente del gobierno, y existen con mucha mayor claridad y mucha mayor perfección abstracta; no obstante, su perfección es su defecto en la práctica. Teniendo el derecho a todo, quieren todo. El Gobierno es un artificio de la sabiduría humana para proveer para esas necesidades. Los hombres tienen derecho a que esas necesidades sean proporcionadas por esa sabiduría [...] como las libertades y las restricciones varían con el tiempo y las circunstancias y admiten modificaciones infinitas, no pueden ser basadas en una regla abstracta; y no puede haber nada más tonto que discutir sobre ese principio.<sup>31</sup>

La cuestión se zanja por medio de la convención y la prudencia o, en términos posmodernos, los derechos en cualquier sociedad son una construcción social, pero no necesariamente consciente y racional. El intento de cambiar a la sociedad sobre la base de una concepción filosófica abstracta de derechos sólo resulta en la ruptura de los lazos de la propia sociedad y en pérdida de libertad para todos. Caos y tiranía. Burke creyó ver ambas en la Revolución Francesa. En cambio, se inclinó favorablemente a las demandas de los colonos americanos, aunque no creía que debían apoyarse en el lenguaje de los derechos naturales, porque, según su punto de vista, en realidad no trataban de cambiar las normas básicas ni la estructura social de la sociedad. Burke, como Rousseau, puede ser descrito como un comunitarista, pero no como igualitario. El destino de las tradiciones políticas y culturales debe ser dejado en manos de los *gentlemen* y no de la *swinish multitude*.<sup>32</sup>

La influencia de Burke es evidente hoy día. Hay una rama del conservadurismo contemporáneo influenciado por su comunitarismo no libertario y elitista. Algunos posmodernistas insisten en la validez del conocimiento local y su invulnerabilidad a cualquier evaluación racional externa, tienen una similitud con Burke, a pesar de su deseo de ser igualitarios. La idea de Burke de que

<sup>31</sup> Edmond Burke, *Reflections on the Revolution in France*. Disponible en: [http://www.constitution.org/eb/rev\\_fran.htm](http://www.constitution.org/eb/rev_fran.htm).

<sup>32</sup> *Idem*.

los derechos deben ser relativos y específicos a cada sociedad ha provisto de argumentos a los líderes de las naciones no occidentales que rechazan la idea de ser juzgados sobre la base de ideas generadas por filósofos occidentales y presentadas como universales. Podemos imaginar una respuesta de esos líderes utilizando las propias palabras de Burke:

Thanks to our sullen resistance to innovation [...] we still bear the stamp of our forefathers [...] We know that we have made no discoveries, and we think that no discoveries are to be made in morality, nor many in the great principles of government, nor in the ideas of liberty, which were understood long before we were born [...] we have not yet been completely emboweled of our natural entrails; we still feel within us, and we cherish and cultivate, those inbred sentiments which are the faithful guardians, the active monitors of our duty, the true supporters of all liberal and manly morals. We have not been drawn and trussed, in order that we may be filled, like stuffed birds in a museum, with chaff and rags and paltry blurred shreds of paper about the rights of men. We preserve the whole of our feelings still native and entire, unsophisticated by pedantry and infidelity.<sup>33</sup>

David Hume no polemizó contra la idea de derechos naturales o universales; incluso escribió mucho, tanto sobre moral como sobre política. Su teoría moral socavó a los derechos naturales entendidos como un concepto que podía ser racionalmente fundado. Para Hume, Rousseau nunca debió deshacerse del sentimiento de compasión, que intercambié por el de razón, cuando la gente entra al contrato social. Al igual que Hobbes, Hume piensa que los sentimientos de placer y dolor son la raíz de la moralidad. Hobbes construye su teoría política sobre la proposición de lo que llamamos bueno y malo en estado de naturaleza equivalente a placentero o doloroso. Como la muerte es lo peor que nos puede pasar, Hume cree que estaríamos dispuestos a ceder todos los otros derechos si se minimiza la amenaza de muerte. La seguridad y los beneficios económicos y culturales que se construyen sobre esa base deben maximizar

<sup>33</sup> Una traducción de ese párrafo, algo liberal, sería la siguiente: "Gracias a nuestra hosca resistencia a la innovación [...] aún portamos la estampa de nuestros antepasados [...] Sabemos que no hemos hecho descubrimientos, y creemos que no hay descubrimientos que hacer sobre moral, ni sobre grandes principios de gobierno, ni sobre nuevas ideas de libertad, porque ya han sido entendidas mucho antes que naciósemos [...] no nos han privado totalmente de nuestras entrañas naturales; aún sentimos lo nuestro, y apreciamos y cultivamos esos sentimientos que son los guardianes fieles, los monitores activos de nuestro deber, los verdaderos soportes de toda moral liberal y humana. No hemos sido acorralados y atados, de manera que podamos ser rellenados como pájaros disecados de museo, con paja, trapos y míseros jirones borrosos de papel sobre derechos del hombre. Preservamos la totalidad de nuestros sentimientos aún nativos y enteros, sin las sofisticaciones de la pedantería e infidelidad". *Idem*.

nuestro placer. Esta teoría es racional en el sentido de que deberíamos saber lo que tenemos que hacer con el objeto de obtener esa seguridad, es decir, ceder todos los otros derechos e instituir un gobierno absoluto. En este caso, el basamento de la teoría es utilitario: se basa en los sentimientos de placer o dolor, de felicidad o infelicidad.

El problema de Rousseau, según Hume, fue que no entendió que la moralidad es para sentirse, no para razonarse.<sup>34</sup> Hume objetó, en Locke y en Rousseau, tanto la idea de un derecho en el estado de naturaleza, como la propia idea de un estado natural y la del contrato. También le preocupa el solipsismo o egoísmo que se puede leer en Hobbes. La cualidad que nos permite sobreponer el egoísmo es la simpatía, porque la simpatía, que no la razón, es lo que nos hace ser sujetos sociales. Cuando la sociedad determina que algo está bien (algo parecido a la voluntad general rousseauiana), debe ser considerado “[...] en general, sin referencia a nuestro interés particular”,<sup>35</sup> lo cual conduce a una aprobación ética o social. Ciertas normas y prácticas existen porque dan placer a la sociedad, por lo que no puede haber criterios externos para evaluar estas prácticas y normas. De esta manera, la moralidad es convencional, no natural, aunque Hume acepta que la moralidad es natural en dos sentidos: uno, en que no es milagrosa; dos, en que es omnipresente. En este sentido, argumenta que hay tres leyes fundamentales de la naturaleza: la estabilidad de la posesión; la transmisión de la posesión por medio del consentimiento; y la realización de las promesas. Estas leyes, de hecho, corresponden a los derechos de propiedad de Locke, entendidas aquí como la legítima posesión de tierra, bienes o dinero. Se presume que todas las sociedades sienten que ofrecen, en general, placer. No hay lugar, en esta fórmula, para derechos naturales basados en la razón.

## *2. La respuesta del racionalismo utilitario*

La línea del utilitarismo, la confianza de que el placer y la felicidad son los parámetros para medir el bien político y moral, corre desde Hobbes hasta Jeremy Bentham a través de Hume. Al igual que Hobbes, Bentham desea convertir la política, de una actividad especulativa a una actividad científica “realista”. El placer y el dolor se pueden relacionar íntimamente con la naturaleza humana como ser sensible. Las reacciones al placer y al dolor son inmediatas, mucho

<sup>34</sup> David Hume, *A Treatise on Human Nature*. Disponible en: <http://www.gutenberg.org/files/4705/4705.txt>.

<sup>35</sup> *Idem*.

más potentes en su impacto y más fáciles de determinar que los constructos intelectuales/racionales o que las revelaciones religiosas; proveen, así, un fundamento mucho más firme para la construcción de teorías políticas y para la ley.

Hume proporcionó los fundamentos para una moralidad construida sobre los sentimientos del placer y el dolor; Bentham trató de poner los cimientos para una teoría política y del derecho, también emplea el mecanismo de la simpatía como la cualidad social que nos permite vencer al egoísmo y al solipsismo. En tanto que Hume únicamente teoriza, Bentham se preocupa más por volver operable el principio de la mayor felicidad, de manera que los legisladores la utilicen como guía para determinar la política social óptima. Por esta razón, Bentham es considerado hoy día el padre de los estudios de optimización de política pública: trató de tomar en consideración varias dimensiones del placer y del dolor (por ejemplo, la intensidad, la duración, la proximidad). Todas estas dimensiones son cuantificables y proporcionan un elemento de precisión al legislador o a quien tome decisiones en materia de políticas públicas, que se pierde cuando se basan en nociones más subjetivas de política y del bien político.

Bentham difiere de Hobbes y Hume por su interés en la democracia; pero, a diferencia de Rousseau, prefiere la democracia representativa sobre la directa, permitiendo que pudieran participar todas las clases en la elección de los miembros del parlamento, incluso, la *swinish multitude* de Burke. Para que la política científica de Bentham funcionara, la gente debería poder votar por aquellos miembros que recogieran sus sentimientos del placer y dolor. A diferencia de Rousseau, que veía en la Voluntad General, construida racional y discursivamente, algo más que la suma de las voluntades particulares de la sociedad, Bentham se preocupaba por la forma en que la suma de los dolores y placeres particulares de cada individuo influiría en la totalidad de la sociedad. Por ello, sólo se permitiría el uso de dimensiones cuantitativas, suprimiendo las cualitativas.

De esta manera, Bentham trató de construir un sistema científico para la política y la jurisprudencia que expurgara la subjetividad. No había lugar para conceptos como derechos naturales o derechos del hombre. Si se usaba el principio placer/dolor para la formación de leyes, no era necesario el concepto de derechos naturales. El sistema contenía elementos que producirían los mismos efectos que si se reconocieran los derechos naturales. Aún más, en los derechos naturales o del hombre no existían criterios similares a los de placer/dolor que fueran precisos y objetivos. Las reivindicaciones de los derechos del hombre lo único que hacen es agregar un elemento de arbitrariedad y así servir

a ciertos intereses injustificables. Aunque difería en el criterio y método que debería utilizarse para determinar el bien general, Bentham sigue a Rousseau en que los derechos civiles, es decir, los derechos reconocidos por la ley, son los únicos derechos de los que se puede hablar con sentido. En palabras de Bentham:

There are no other than legal rights, —no natural rights— no rights of man, anterior or superior to those created by the laws. The assertion of such rights, absurd in logic, is pernicious in morals. A right without a law is an effect without a cause. We may feign a law, in order to speak of this fiction —in order to feign a right as having been created—; but fiction is not truth.

We may feign laws of nature —rights of nature, in order to show the nullity of real laws, as contrary to these imaginary rights; and it is with this view that recourse is had to this fiction— but the effect of these nullities can only be null.<sup>36</sup>

El utilitarismo se convirtió, así, en la rama del liberalismo que rechaza los derechos naturales y, por ende, los derechos del hombre.

### 3. La respuesta del materialismo histórico

Los trabajos de Marx y Bentham coinciden en al menos tres aspectos. Primero, ambos tratan de proporcionar una ciencia rigurosa para obtener un mejor entendimiento del mundo político. Segundo, a partir de sus estudios, ambos tratan de sacar conclusiones aplicables para la acción política. Bentham dirige sus lecciones prescriptivas a quienes toman decisiones políticas con el objeto de que se pueda tener una legislación y una jurisprudencia más ilustradas. Concibe los cambios políticos como evolución. Las lecciones marxistas están dirigidas al proletariado, por lo que el cambio político es revolucionario. Tercero, ambos rechazan cualquier concepción sobre los derechos naturales o derechos del hombre. Aunque Marx se refiere a esto en varios de sus trabajos, como

<sup>36</sup> Bentham, Jeremy. *Pannomial Fragments*. Capítulo III. Visible en <http://www.britannica.com/bps/additionalcontent/17/17270/Pannomial-Fragments>. Una traducción aproximada sería:

Sólo existen los derechos establecidos por la ley, —no hay derechos naturales—, no hay derechos del hombre anteriores o superiores a aquellos creados por las leyes. La afirmación de esos derechos, lógicamente absurdos, es perniciosa para la moral. Un derecho sin ley es como un efecto sin causa. Podemos fingir que existe una ley, para poder hablar de esta ficción —para poder fingir que un derecho ha sido creado—; pero una ficción no es verdadera.

Podemos fingir que hay leyes naturales —derechos naturales, con el objeto de mostrar la nulidad de leyes reales, como contrarias de esos derechos imaginarios; y es desde este punto de vista que se tiene ese recurso en esta ficción— pero el efecto de estas nulidades sólo puede ser nulo.

la *Crítica del Programa de Gotha*,<sup>37</sup> *La Sagrada Familia*<sup>38</sup> y *La Guerra Civil en Francia*,<sup>39</sup> su crítica más extensa al concepto de los derechos humanos la presenta en 1843, en una reflexión que realizó sobre dos estudios de Bruno Bauer en donde trata la situación política de los judíos. La tituló *Sobre la Cuestión Judía*.<sup>40</sup> Bauer había afirmado que los judíos no se podrían emancipar políticamente, ni reivindicar los derechos universales del hombre sin antes renunciar al judaísmo. Desde el punto de vista de Bauer, los judíos no podían tenerlos debido a su particularismo y a su fe.<sup>41</sup>

En vez de confrontar a Bauer directamente sobre si los judíos podían reclamar o no derechos universales, Marx explora lo que esos derechos realmente pudieran ser. Analiza los derechos estipulados en los principales documentos del siglo XVIII: la Declaración Francesa del Hombre y del Ciudadano de 1789 y las constituciones de 1793 y 1795, así como la Constitución de los Estados Unidos y las constituciones de Pennsylvania y New Hampshire.

Marx centra su atención en la distinción entre derecho del hombre y derecho del ciudadano. Para Marx, los derechos del hombre, en oposición a los derechos del ciudadano —como pudiera ser el derecho al voto—, son realmente los derechos que corresponden a un miembro de la sociedad civil. Así, la diferencia entre Estado y sociedad, que aparece analíticamente en los trabajos de Hegel,<sup>42</sup> se reproduce inconscientemente en este documento. De hecho, en los documentos analizados se universaliza, dice Marx, lo que es profundamente particular. Los derechos del hombre, en oposición a los derechos del ciudadano, son en realidad derechos individuales de interés personal. Por eso, escribe, “[...] la aplicación práctica del derecho de libertad es el derecho de la propiedad privada”.<sup>43</sup> De ahí, conceptúa el derecho de la propiedad privada como:

[...] el derecho de disfrutar la propia fortuna y disponer de ella de acuerdo a la propia voluntad, sin consideración hacia los otros hombres e independientemente de la sociedad. Es el derecho del propio interés. La libertad individual y su aplicación, sobre la base de la sociedad civil. Esto conduce a cada hombre a ver en

<sup>37</sup> Karl Marx, “Crítica al Programa de Gotha”, en: *Selected Works of Karl Marx and Friedrich Engels*, Vol. III, Progress, Moscú, 1970, pp. 9-37 y 429-439.

<sup>38</sup> Karl Marx, *La Sagrada Familia*, Akal, Madrid, 2013.

<sup>39</sup> Karl Marx, *La Guerra Civil en Francia*, Fundación Federico Engels, Madrid, 2003.

<sup>40</sup> Karl Marx, *Sobre la cuestión judía*, Veintiún pliegos desde Suiza, Zurich, 1843, pp. 56-71.

<sup>41</sup> Se refería a su afirmación de ser el pueblo elegido, a su negativa a hacer proselitismo (y la exclusión de todos los demás) y a los lazos comunales y culturales entre los judíos.

<sup>42</sup> Francisco Gil Villegas, “Razón y libertad en la filosofía política de Hegel: estado y sociedad civil a la luz de nuevas fuentes”, *Estudios, Filosofía-Historia-Letras*, Invierno 1988, visible en: <http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras15/texto4/texto4.html>.

<sup>43</sup> Karl Marx, *Sobre la cuestión judía*, *Op. cit.*, p. 24

otros hombres no la realización, sino los límites, de su propia libertad. Declara sobre todo el derecho 'de disfrutar y disponer como uno lo desee, los bienes y los ingresos de uno, los frutos del propio trabajo e industria'.<sup>44</sup>

La igualdad, para Marx, es solamente el igual derecho a la libertad de disponer de los propios bienes e ingresos. También es un concepto monádico que pertenece sólo al individuo en la particularidad de su interés personal. La igualdad se convierte en una relación competitiva o conflictual hobbesiana, cortada de la fraternidad proclamada en la Revolución Francesa: Marx se refiere a la Constitución de 1795, en la que la ley es igual para todos.<sup>45</sup> La seguridad, referida a la Constitución de 1793, es vista por Marx como:

[...] el concepto supremo de la sociedad civil, el concepto de *policía*, que expresa el hecho de que toda la sociedad existe solamente para garantizar a cada uno de sus miembros la preservación de su persona, sus derechos, y su propiedad. Es en este sentido que Hegel llama a la sociedad civil 'el estado de necesidad y razón'.<sup>46</sup>

Y concluye Marx: "El concepto de seguridad jurídica no eleva a la sociedad civil sobre el egoísmo. Al contrario, la seguridad jurídica es lo que *asegura* al egoísmo".<sup>47</sup>

Desde la revolución francesa, es evidente que se trata de proteger los derechos burgueses bajo la guisa de la universalidad legitimadora de los derechos naturales universales. Mientras que la vieja sociedad preservó sus características políticas bajo los sistemas feudal y monárquico, es decir, que "las funciones vitales y las condiciones de la sociedad civil eran políticas" por otro lado "[...] la revolución política [...] abolió el carácter político de la sociedad civil. Disolvió la sociedad civil en sus elementos básicos, por un lado, individuos, y por otro los elementos materiales y culturales que formaron la experiencia de vida y la situación civil de estos individuos".<sup>48</sup>

El hombre particularista y egoísta de la sociedad civil es ahora la base del estado político, en vez de que el estado dé un carácter político a la sociedad civil que permita sobreponerse al egoísmo puro. Los derechos del hombre, esto

<sup>44</sup> *Idem.*

<sup>45</sup> *Idem.*

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>47</sup> *Idem.* Cursivas en el original.

<sup>48</sup> *Idem.*

es, los derechos del hombre burgués, tienen sus raíces en el egoísmo, por lo que es imposible que sean universales. El hombre natural parece ser ahora un hombre no-político.

## V. REFLEXIÓN FINAL

El concepto de los derechos humanos entendido como aquellos derechos que disfruta un ser humano por el mero hecho de serlo, está aún lejos de lograr unidad. La revisión de la manera en que se ha desarrollado esta idea no debe conducirnos al error intelectual de pensar que *ese* es el modo como debemos pensar sobre los derechos humanos. De hecho, parte de la tarea emprendida en este artículo es aportar los elementos para entender por qué aún hoy día y en el mundo occidental, no hay un acuerdo unánime sobre esta idea.

Por otro lado, los derechos humanos pueden ser vistos desde diversos ángulos, lo que genera varios problemas a resolver, al grado de que, por ejemplo, las ideas democráticas de Rousseau y la idea absoluta de la Voluntad General, dan la impresión de generar un comunitarismo que no congenia con los derechos humanos. Esta ambigüedad en Rousseau fue recogida por sus contemporáneos y conocidos, Burke y Hume, que elaboraron marcos teóricos antitéticos a la mismísima idea de los derechos naturales basados en la razón.

A partir de Burke y Hume se ha desarrollado el pensamiento conservador en Occidente. Pero fue la postura de Bentham la que sistematizó el pensamiento de una rama del liberalismo desde el punto de vista moral, político y jurisprudencial aún vigente, y con mucha fuerza, hoy día.

Finalmente, Marx trató de mostrar que lo que se entendía por derechos del hombre de hecho equivalía a reclamos de una clase particularista y egoísta de la sociedad civil para mantener sus posesiones protegidas de otros: no era sino una herramienta para la dominación de clase.

Esto no marcó el final, sino sólo el principio de la proclamación de los derechos humanos y su asalto contra ellos. El concepto decayó durante el siglo XIX, para resurgir con fuerza a mediados del XX, como producto de la brutalidad que se vivió durante las dos guerras de ese periodo. Es necesario otro trabajo para dar cuenta de los dramáticos cambios que sufrieron, por ejemplo, en el desarrollo del sistema de la nación-estado, el crecimiento de la burocracia (pública y privada), la simultánea concentración y globalización del poder económico, las luchas por los derechos de la minorías y las mujeres, y la adición de voces no-occidentales al discurso de los derechos humanos, que no sólo han planteado nuevos problemas sino que han creado nuevos derechos humanos.

# EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN MÉXICO

**Alejandra Juksdivia Vázquez Mendoza\***

## RESUMEN

En la gama de los llamados derechos humanos se encuentra contenido el derecho a la alimentación, el cual ha sido consagrado en la Constitución y en diversos instrumentos internacionales; sin embargo, a pesar de esta regulación, la realidad obliga a preguntarse por la vigencia en México de esta importante prerrogativa. El presente artículo es un breve esbozo acerca de la eficacia del derecho a la alimentación en México. Primero, se habla de la regulación que existe en torno al derecho a la alimentación tanto a nivel nacional como internacional y finalmente se trata el panorama actual del derecho a la alimentación en México.

## ABSTRACT

In the range of so-called human rights it is the right to food, which has been drawn in our Constitution and various international instruments, but despite this regulation, there is a reality that forces us to ask how the surveillance of this important prerogative is in Mexico. This article is an outline about the effectiveness of the right to food in Mexico. First, we talk about the regulation that exists around the right to food at national and international levels, and ultimately about the current situation of the right to food in Mexico.

\* Maestra en Derecho con opción en Derecho Procesal Constitucional por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana.

## I. INTRODUCCIÓN

El goce del derecho a la alimentación es fundamental en la vida de cualquier ser humano, podría decirse que sin el disfrute pleno de éste, no se pueden ejercer los otros derechos humanos que son inherentes a la persona: como el derecho a la vida, a la salud, a la educación, al trabajo y al bienestar. Una adecuada alimentación es fundamental y básica para el pleno desarrollo emocional, físico, intelectual y social de un individuo, pues las carencias en el disfrute de éste, traen aparejadas consecuencias fatales no sólo para la salud de las personas sino para su desarrollo y su plena existencia.

El derecho a la alimentación ha sido tratado en varios instrumentos internacionales y también se ha consagrado en la legislación nacional, pero, más allá del estudio de su presencia como derecho humano en tales mecanismos de reconocimiento, es necesario realizar un breve esbozo de cómo es que se disfruta del derecho a la alimentación en México. Este breve artículo tiene como finalidad el análisis de la eficacia real del derecho a la alimentación en México a partir de datos concretos.

## II. LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN

El derecho a la alimentación además de su reconocimiento moral ha sido positivizado y así se ha consagrado en diversos instrumentos jurídicos, tanto nacionales como internacionales. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estableció en el artículo 4º: “[...] toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”.<sup>1</sup>

En la Constitución Mexicana se consagran las características que debe reunir la alimentación de toda persona y dice que debe ser:

- nutritiva;
- suficiente; y,
- de calidad.

En tal sentido, se establece que el Estado Mexicano se encuentra obligado a garantizar que la alimentación de toda persona se dé conforme a estas características. El Estado es la instancia a la que se le atribuye la responsabilidad de hacer efectivo el derecho humano a alimentarse. Por ello, respetar, proteger y garantizar o satisfacer son obligaciones que el Estado debe

<sup>1</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 4º.

atender ocupando el máximo de los recursos disponibles, tanto de carácter económico como de carácter jurídico.<sup>2</sup> Ello en virtud de que el Estado tiene cuatro niveles de obligaciones: respetar,<sup>3</sup> proteger,<sup>4</sup> garantizar<sup>5</sup> y promover el derecho humano a la alimentación.<sup>6</sup>

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>7</sup> en el artículo 25 se estableció lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.<sup>8</sup>

Como se aprecia, esta declaración es mucho más amplia respecto del derecho a la alimentación, en ella no sólo se consagra el derecho de cada persona, sino también el de su familia a tener una adecuada alimentación.

El tratado internacional que es más explícito sobre los alcances del derecho a alimentación y los deberes de los Estados para lograr el disfrute de éstos es el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.<sup>9</sup> Este instrumento consagra en su artículo 11 lo siguiente:

<sup>2</sup> Véase: Alicia Carriquiborde, “Exigibilidad del derecho humano a alimentarse”, en: Octavio Cantón Octavio y Santiago Concuenda, (Coords.), *Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ensayos y Materiales*, Porrúa-Universidad Iberoamericana, México, p. 230.

<sup>3</sup> “El derecho a respetar una alimentación adecuada implica que el Estado no debe expropiar tierras a aquella población, para la cual el acceso a ese recurso constituye la única o principal forma de asegurar su alimentación, salvo que se adopten medidas alternativas, apropiadas”. Víctor Abramovich, y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002, p. 30.

<sup>4</sup> “La obligación estatal de proteger el derecho incluye el deber de prevenir que las personas resulten de una u otra manera privadas de sus recursos básicos para satisfacer sus necesidades de alimentación por otras personas, por ejemplo grupos económicos dominantes, en aspectos diversos como el acceso a la tierra, al agua, al mercado y al trabajo”. *Idem*.

<sup>5</sup> “La obligación de garantizar el derecho a la alimentación requiere que el Estado adopte medidas en el caso de que algunos miembros de su población acrediten que resultan incapaces de proveerse a sí mismos en suficiente cantidad y calidad, como casos de emergencia, en donde el Estado debe agotar hasta el máximo de sus recursos para satisfacer las necesidades alimentarias”. *Idem*.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>7</sup> La Declaración Universal de los Derechos Humanos fue adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948. Este instrumento aun cuando no es un tratado se considera un referente indispensable para todas las naciones en el tema de derechos humanos.

<sup>8</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25.

<sup>9</sup> El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, fue adoptado en la ciudad de Nueva York el 16 de diciembre de 1966. México se adhirió a él, el 23 de marzo de 1981 y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981, consta de 31 artículos.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua en las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a ser protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesiten para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales.

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.<sup>10</sup>

Además de consagrar el derecho a la alimentación de todas las personas, el Pacto también estipula medidas concretas que se tienen que adoptar en los Estados Parte con la finalidad de lograr este cometido. El derecho a la alimentación forma parte del bloque de derechos llamados sociales o económicos, y como tales imponen una serie de obligaciones positivas a los Estados Parte, que es el de proteger y el de cumplir con su encomienda. De la misma manera, los Estados deben proporcionar los recursos materiales que sean necesarios para el pleno disfrute de los derechos garantizados.<sup>11</sup>

Este es uno de los instrumentos jurídicos internacionales que vincula y obliga al Estado Mexicano a emprender acciones para erradicar el hambre, así como a establecer condiciones mínimas para garantizar el acceso de todos a una alimentación adecuada. A este tipo de acciones se les conoce como las garantías de los derechos, “[...] entendidas éstas como los mecanismos o técnicas predispuestas para su protección”.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11.

<sup>11</sup> Véase: 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**, UNAM, México, 2011, p. 146.

<sup>12</sup> Gerardo Pisarello, *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Trotta, España, 2007, p. 111.

Y es que la estructura de los derechos económicos, sociales y culturales tienen como característica fundamental la obligación del Estado a hacer y a brindar prestaciones positivas como: proveer servicios de salud, de educación, garantizar el derecho a la alimentación, sostener el patrimonio cultural y artístico de la comunidad, entre otros.<sup>13</sup>

### III. PANORAMA ACTUAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN MÉXICO

El derecho a la alimentación es una prerrogativa básica que cualquier persona y su familia tienen que disfrutar, pues es un derecho que se encuentra íntimamente ligado con la dignidad humana. El derecho a no pasar hambre es un derecho humano tan importante como el derecho a expresarse libremente. Sin el primero no existe el segundo.<sup>14</sup>

Los alcances del derecho a la alimentación han sido establecidos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General número 12, donde se ha consagrado lo siguiente:

El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada, no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva, asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre, tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en el caso de desastre natural o de otra índole.<sup>15</sup>

Sin embargo, la realidad de la eficacia en el derecho a la alimentación en México es preocupante y dista mucho de lo contemplado en la propia Constitución y en los instrumentos internacionales, pues existen diversos factores que han propiciado que el disfrute de este derecho se encuentre en una situación muy precaria.

<sup>13</sup> Véase: Víctor Abramovich, y Christian Courtis, *Op. cit.*, p. 22.

<sup>14</sup> Véase: Vandana Shiva, "Derecho a la alimentación, libre comercio y fascismo", en: Susan George, Noam Chomsky, *et. al.*, *La globalización de los derechos humanos*, Crítica, Barcelona, 2003, p. 96.

<sup>15</sup> *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, CESCR, *El derecho a una alimentación adecuada*, artículo 11, Observación general 12, 12 de mayo de 1999, E/C.12/1999/5, p.2.

Un dato que pone de manifiesto estas carencias en la alimentación, es la cantidad de personas que viven en pobreza extrema en México, pues de acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en el año 2010 existían cincuenta y dos millones de personas que vivían en pobreza, de los cuáles cuarenta punto tres millones se encontraban en pobreza moderada y once punto siete millones en pobreza extrema.<sup>16</sup>

Estos datos resultan alarmantes pues denotan la situación no sólo de pobreza en la que se encuentran millones de mexicanos, sino además el menoscabo que éstos pueden sufrir de sus derechos humanos, que deriva de vivir en una situación tan precaria. Traducidas estas estadísticas a situaciones reales, significa que once millones de mexicanos sólo tienen lo mínimo para alimentarse, y que varias de estas familias sólo realizan una comida diaria, pues la pobreza en la que se encuentran no les permite alimentarse de manera distinta.

Otro dato que expresa con claridad la ineficacia en el goce del derecho a la alimentación es la triste situación en la que se encuentran los tarahumaras<sup>17</sup> en el estado de Chihuahua. La falta de alimentos, y la desnutrición masiva de este grupo étnico, fue una noticia que dio la vuelta al país y al mundo, pues las fuertes sequías que agobiaron en el año 2011 a esta parte del país ocasionaron una hambruna entre la población.

Sin embargo, hoy en día los derechos humanos son una promesa para una buena parte de las personas, por ello es muy importante diferenciar entre la eficacia y la eficiencia de un derecho. En este sentido, el derecho puede existir pero ser ineficaz. Ni la existencia ni la universalidad de los derechos humanos depende de su efectividad, éstos provienen del reconocimiento del sujeto como persona que debe ser valorado, como un ente con dignidad.<sup>18</sup>

La ineficacia de la norma se ve reflejada porque el Estado Mexicano no ha sido capaz de prevenir este tipo de hambrunas en el territorio nacional,

<sup>16</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Disponible en: [www.coneval.gob.mx/medicion/Paginas/Medición/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx](http://www.coneval.gob.mx/medicion/Paginas/Medición/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx), consultado el 15 de noviembre de 2012.

<sup>17</sup> Los tarahumaras es un grupo étnico también conocido como "rarámuris", que habitan en el suroeste del estado de Chihuahua, en la sierra Tarahumara. Tradicionalmente éste es un grupo de nómadas, los cuales cultivan sus cosechas en las tierras altas durante el verano, mudándose a las partes bajas durante el frío. La mayoría vive en pequeñas granjas dispersas y debido a la explotación de que han sido sujetos, son generalmente desconfiados con los extraños. Disponible en: [http://redescolar.ilce.edu.mx/redescolar/publicaciones/publi\\_mexico/publitarauamaras](http://redescolar.ilce.edu.mx/redescolar/publicaciones/publi_mexico/publitarauamaras).

<sup>18</sup> Véase: Luis Daniel Vázquez y Sandra Serrano, "Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica", en: Miguel Carbonell Sánchez, y Pedro Salazar Ugarte, (Coords.), *Las reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, UNAM, México, 2011, p. 147.

pues el derecho a la alimentación no sólo implica el otorgamiento de alimentos a las poblaciones proclives de sufrir hambrunas o desnutrición.

Este derecho obliga a los gobiernos de los Estados suscriptores de los compromisos internacionales, en este caso a los Estados Parte del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* a emprender acciones progresivas tendientes a lograr la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes y la accesibilidad de los mismos, en cualquier momento y circunstancia. Ya que en esto radica la garantía del disfrute del derecho a la alimentación.

Otro factor que contribuye a la no eficacia del derecho a la alimentación en México son los salarios mínimos vigentes en el territorio mexicano, la precariedad de este ingreso no permite que las familias mexicanas coman adecuadamente, pues \$59.08<sup>19</sup> cincuenta y nueve pesos con ocho centavos (salario mínimo general vigente en el área geográfica C en el año 2012) diarios no alcanzan siquiera para realizar una comida, menos las tres comidas diarias que una persona tiene que ingerir para un desarrollo físico básico.

Y mucho menos alcanzan para que se consuma lo que se debe comer, es decir, lo que debería ser una alimentación adecuada y nutritiva, entendida ésta como aquella que incluye carnes, mariscos, cereales, lácteos, semillas, frutas y verduras, todos distribuidos por raciones semanales. Para adquirir todos estos alimentos no son suficientes cincuenta y nueve pesos, sino un ingreso mucho más elevado, y poder adquisitivo muy basto, lo que millones de familias mexicanas no pueden tener.

El derecho a la alimentación es un derecho en México que dista mucho en la realidad de lo contemplado en la Constitución y en los propios tratados internacionales de los cuales México es parte, aquí se confirma aún más la idea de la difícil exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales; y, que la consagración de éstos en los instrumentos internacionales no es una garantía para que se lleven realmente a la práctica.

Y si bien es cierto que el Estado Mexicano no podría abastecer de una buena alimentación a miles de mexicanos, también es cierto que ha suscrito tratados internacionales en los que se ha comprometido a emprender acciones e implementar políticas públicas que persigan erradicar en la mayor medida posible las hambrunas y las carencias alimentarias de las personas.

Pues tal y como lo señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “[...] el derecho a una alimentación adecuada es inseparable

<sup>19</sup> Secretaría de Hacienda y crédito público. *Servicio de Administración Tributaria*. Disponible en: [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/asistencia\\_contribuyente/informacion\\_frecuente/salarios\\_minimos](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimos), consultada el 15 de noviembre de 2012.

de la justicia social, porque requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas en los planos nacional o internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de los derechos humanos para todos<sup>20</sup>.

Estas son las obligaciones en las que el Estado Mexicano ha sido omiso, no ha sabido adoptar las políticas públicas en materia económica, ambiental y social para lograr los cometidos establecidos en los instrumentos internacionales que ha suscrito. Por el contrario, en México existen pésimas políticas ambientales, el cambio de uso de suelo, por ejemplo, es una práctica que por desgracia prevalece en gran parte del territorio nacional, lo que contribuye al deterioro ambiental y social.

Se ve con frecuencia que a la gente del tercer mundo se le niega el derecho a la alimentación por medio de una combinación de procedimientos, entre los que se encuentran: la destrucción de sus medios de subsistencia, el uso de tierra agrícola para producir artículos de lujo como flores y gambas, el aumento de los precios de los alimentos y el desmantelamiento de los sistemas públicos de producción.<sup>21</sup>

La situación del campo en México, es más que lamentable, ésta es un área casi olvidada para los gobernantes en turno, las políticas miserables implementadas para fortalecer el campo, únicamente han conseguido incrementar la corrupción en todos los niveles de la administración y muestra de ello es el programa llamado PROCAMPO, (Programa de Apoyos Directos a la Comercialización), subsidio federal de \$1,000. 00 mil pesos por hectárea para que los campesinos siembren. Estas son las medidas que México ha implementado para impulsar la producción y el abastecimiento de recursos y productos a la gente más desprotegida. Sin embargo, el deber de promover el derecho a la alimentación conlleva medidas de largo alcance como: la implementación de programas de adiestramiento para los campesinos con el objeto de mejorar los métodos de producción y la productividad del sector agrícola.<sup>22</sup>

Por todo esto el Estado Mexicano es responsable, porque sus políticas buscan la popularidad, y no están diseñadas ni enfocadas a lograr un desarrollo progresivo, son medidas con miras a corto plazo, y sin un adecuado estudio de lo que en realidad se requiere. Este mal diseño gubernamental ha encrudecido la triste realidad de las millones de familias que día a día sobreviven con los

<sup>20</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, CESCR, *El derecho a una alimentación adecuada, artículo 11*, Observación general 12, 12 de mayo de 1999, E/C.12/1999/5, p.2.

<sup>21</sup> Véase: Vandana Shiva, *Op. cit.*, p. 101.

<sup>22</sup> Víctor Abramovich, y Christian Courtis, *Op. cit.*, p. 31.

mínimos recursos. “La consagración del derecho a la alimentación debería ser la principal prioridad de cualquier política nacional e internacional”.<sup>23</sup>

Cuando las políticas públicas y los impuestos recaudados por los Estados no están debidamente enfocados, no se logra el desarrollo de las naciones, sino el empobrecimiento de éstas. Lo que se requiere es una política que sea progresiva y con un alto sentido social. Se requiere concientizar a los gobernantes y a la ciudadanía de que en el territorio mexicano existen cincuenta y dos millones de personas que viven en pobreza y que por desgracia esta cifra cada día aumenta más.

No se puede dejar de mencionar otro factor que contribuye de manera palpable en la ineficacia del derecho a la alimentación en México y es el desempleo de millones de mexicanos, pues cada día, por desgracia, son cientos las personas que buscan un empleo pero no lo encuentran, situación laboral que trae aparejada la deficiencia en el nivel de bienestar de vida y en la calidad de la alimentación de estas personas y de sus familias. La capacidad de comprar alimentos depende de los ingresos, así como de los precios de los alimentos. Por ello las variables que influyen directamente son las posibilidades de lograr un empleo y el nivel de los salarios.<sup>24</sup>

Esta situación alimentaria que se vive en México ha sido revisada recientemente por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación de Naciones Unidas, quien realizó una visita a México del 13 al 20 de junio de 2011, para estudiar y revisar la vigencia, respeto y promoción del derecho a la alimentación en México. Una vez concluida esta estancia en el territorio nacional, rindió un informe y formuló recomendaciones al Estado Mexicano.

En este informe se da cuenta de la inseguridad alimentaria en la que se encuentran millones de mexicanos, asimismo, el relator recomendó al gobierno de México la implementación de una serie de medidas concretas para lograr una mayor efectividad en el disfrute del derecho a la alimentación. Entre estas acciones sugiere: la implementación de políticas agrarias como lucha contra la pobreza rural, la rendición de cuentas en la asignación de recursos, la asignación de una proporción mayor del gasto público en agricultura a los bienes públicos, poner fin a la sobreexplotación de los mantos acuíferos, reasignar gasto público en la construcción de presas, establecer un salario mínimo que garantice a todos los trabajadores un sueldo vital, entre otras.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Vandana Shiva, *Op. cit.*, p. 96.

<sup>24</sup> Véase: María José Añón, “El derecho a no padecer hambre y el derecho a la alimentación adecuada, dos caras de una misma moneda”, en: Víctor Abramovich, et. al., (Comps.), *Derechos sociales. Instrucciones de uso*, Doctrina Jurídica Contemporánea, México, 2003, p. 125.

<sup>25</sup> Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, Olivier de Schutter, *Misión a México*, A/HRC/19/59/Add.2, Distr. General, 17 de enero de 2012, pp. 11, 43-47.

Las recomendaciones están dadas, ahora han sido expertos independientes en el derecho a la alimentación los que han analizado cómo se vive en México, qué se tiene y qué falta por hacer, el paso siguiente es implementar todas estas medidas y las que sean necesarias para lograr el cometido: la eficacia del derecho a la alimentación en México.

#### **IV. CONCLUSIONES**

La eficacia, entendida ésta como el cumplimiento real, tangible y certero de las normas, en el disfrute de lo que ya ha sido consagrado respecto del derecho a la alimentación, dista mucho de verse reflejado en la realidad, por desgracia, existen derechos humanos que son básicos para la subsistencia, como el derecho a la alimentación, que podría señalarse como un derecho mínimo entre los mínimos, el cual no se encuentra vigente, pues a pesar de haberse positivado a nivel nacional e internacional, éste no ha sido ejecutado.

Resulta trascendental la consagración de los derechos en las legislaciones nacionales y también en los tratados internacionales, pero más allá de realizar estas acciones formales en pro de lograr una mejor vida para los seres humanos, lo que se debe hacer es implementar verdaderas políticas públicas encaminadas a lograr no sólo una adecuada alimentación para las personas, sino también a proveerlas de una educación de calidad, para que así puedan trabajar y tener un mejor medio de subsistencia.

No basta con implementar programas sociales populistas con el único afán de lograr mayores adeptos en las urnas, si en realidad se quiere lograr el bienestar de las personas deben realizarse acciones, verdaderas, tangibles, encaminadas a lograr un fin común.

La pobreza en México es un tema preocupante que debe estar presente en la agenda de los actores políticos y de los funcionarios públicos, y debe verse éste como un problema estructural en el que convergen la precariedad de otros derechos como el derecho al trabajo, el derecho a la educación de calidad, el derecho a la vida, a la salud, a la vivienda digna, entre otros.

Sin duda alguna que el goce de los derechos humanos es una tarea pendiente para varios países de América, y para México en especial, es un reflejo de que el avance normativo de ninguna manera es garantía del avance real y tangible. En el goce de los derechos, aún falta mucho por hacer.

El tema de la alimentación es tema preocupante para la población en general, pues lejos de tener un mejor desarrollo y más posibilidades de crecimiento económico, las familias cada día viven miseria y pobreza. Por desgracia, cada día el número de pobres aumenta y las posibilidades de progresar se reducen, cada día el poder adquisitivo de los mexicanos disminuye, los precios de las mercancías aumentan y los empleos escasean.

Resulta inminente un cambio en las políticas públicas, y en la distribución de la riqueza, nuestros niños, nuestros ancianos y los mexicanos en general merecen vivir en un México mejor, el respeto de los derechos humanos, no debe estar supeditado a las decisiones políticas de un grupo de personas o a los intereses económicos de unos cuantos, se requiere que los derechos humanos sean eficaces.

Además si el Estado Mexicano consideraba que no estaba en aptitudes de garantizar el derecho a la alimentación a los mexicanos, éste no debió suscribirse a los instrumentos internacionales en el que se le obligaba a adoptar medidas progresivas para alcanzar el disfrute de este derecho, la suscripción de tratados internacionales, no debe ser sólo un acto protocolario, además de eso, es un compromiso jurídico que se adquiere y que debe ser acatado conforme a los estándares internacionales.



# LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS A LA LIBRE DETERMINACIÓN Y AUTONOMÍA EN COLISIÓN CON EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE

**Laura Leticia Padilla Gil\***

## **RESUMEN**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga en su artículo 2° a los pueblos o comunidades indígenas el derecho especial a la libre determinación y autonomía en el aprovechamiento de los recursos naturales y el cambio de uso del suelo de su territorio. Con el único requisito de ser aprobado un uso diferente de la tierra por la Asamblea Ejidal, sin que importe su vocación natural, se vulneran los derechos humanos reconocidos en las diferentes fracciones del artículo 4° constitucional. El derecho común de la humanidad a un medio ambiente sano, resiente el impacto por la degradación de la tierra y sus efectos negativos en el ambiente, en la salud, la alimentación, en la disminución del recurso hídrico, a causa del cambio de uso de suelo, siendo este derecho de los pueblos y comunidades indígenas, discriminatorio para toda la sociedad que no se encuentra contemplada en esta categoría especial.

## **ABSTRACT**

The Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos provides in article 2° to indigenous peoples or communities, the special right to their self-determination and autonomy in the use of natural resources and land, they can change the use of the land in their territory, regardless of its natural vocation. The only requirement is that the Ejido Assembly approval a different use of the land, breaching the rights of the different fractions of article 4° of the Constitution, recognized as a common right of humanity that suffers the impact of land degradation and their negative environmental, health, food, water resource decline, so those rights of indigenous communities are being discriminatory to the whole society that is not covered in this special category.

\* Investigadora del Instituto de Investigaciones sobre los Recursos Naturales INIRENA, Defensora Adjunta de los Derechos Humanos Universitarios y Perfil PROMEP de la UMSNH.

## **I. INTRODUCCIÓN**

El territorio como propiedad del pueblo mexicano en el que el medio físico, el clima, la vocación natural del suelo y su potencialidad son fundamentales para el desarrollo económico y bienestar social, plantea un abanico de posibilidades a la implementación de políticas públicas para su aprovechamiento sustentable, que permitan mantener la calidad y cantidad del agua y que contribuyan en la subsistencia alimentaria y la disminución de la pobreza, entre otras; que permean además en las disposiciones constitucionales de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas que colisionan con los del medio ambiente, ambos enmarcados en el capítulo de los derechos humanos.

Para mayor abundamiento es necesario abordar lo dispuesto en los artículos 2° y 4° constitucional y la reforma al artículo 1° del mismo ordenamiento legal de junio de 2011.

## **II. DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 2° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

A nivel internacional y referido a la protección de los indígenas, el 27 de junio del año de 1989, se adoptó en la ciudad de Ginebra, Suiza, durante la Septuagésima Sexta Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión el día 11 del mes de julio del año de 1990 y firmado el instrumento de ratificación por el Presidente Carlos Salinas de Gortari el 13 de agosto del mismo año, fue depositado ante el Director General de la Organización Internacional del Trabajo el día 5 del mes de septiembre de 1990.

Estas disposiciones fueron establecidas por las Naciones Unidas, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencias y la Cultura, la Organización Mundial de la Salud y el Instituto Indigenista Interamericano, con la finalidad de que los pueblos pudieran asumir el control de sus instituciones, formas de vida, desarrollo económico, fortalecimiento de sus identidades, lenguas y religiones, considerando que muchos de esos pueblos no podían gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población.

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en el contexto del Convenio alude a la particular contribución de los pueblos indígenas a la armonía social y ecológica de la humanidad, estableciendo en el capítulo de las tierras en su artículo 15:

1.- Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

En este primer apartado del artículo en cita, otorga a los pueblos interesados en los recursos naturales, una protección especial, una distinción, los hace diferentes de la universalidad y les otorga el derecho especial de participar en la conservación de dichos recursos, es decir, se podrá entender este derecho como la obligación para conservarlos. Para comprender esto, habrá que precisar la diferencia entre derecho y obligación.

El concepto “derecho” puede contemplarse según tres acepciones: como conjunto de normas o reglas que rigen la actividad humana en la sociedad, cuya inobservancia está sancionada; por su extensión objetiva, como las facultades propias de un individuo, en el caso concreto de los pueblos o comunidades indígenas; y por último como el equivalente a justicia.

Como “obligación” se entiende el vínculo jurídico mediante el cual dos partes quedan ligadas, debiendo la parte obligada cumplir con una prestación objeto de la obligación. Dicha prestación puede consistir en dar, hacer o no hacer. En el caso al que se alude, al tratarse de un derecho especial de los pueblos indígenas la conservación de los recursos naturales, estos quedan obligados a la conservación entendida como el mantenimiento y cuidado de los recursos naturales para que no pierdan sus características y propiedades con el transcurso del tiempo o el derecho especial quedará entendido como aquel mediante el cual se pueda llevar a cabo el aprovechamiento de los recursos sustentablemente, pero sujetándose los pueblos y comunidades indígenas a las disposiciones en materia de protección al ambiente y de los recursos naturales para que armónicamente se garantice el derecho humano al medio ambiente, en el cual los beneficiados son todos, incluyendo a esta minoría con derechos especiales, en tanto seres humanos que requieren para la vida misma de los recursos naturales a los que tienen acceso para su conservación y aprovechamiento.

En el derecho romano cuando existía colisión entre titulares de derechos, entre los cuales uno trataba de evitar una pérdida, mientras que el otro buscaba obtener o conservar un lucro, el primero merecía la preferencia, principio que se encontraba en la literatura romana como en Quintiliano, consagrado en el artículo 20 del Código de 1928 y que se traduce así:

[...] “Incommoda vitantis melior quan commoda petentis est causa”, es mejor la posición jurídica del que trata de evitar un daño que la del que quiere obtener una ventaja.<sup>1</sup>

Dentro de otras disposiciones a nivel internacional de protección a las comunidades indígenas se encuentra aprobada por la Asamblea General de la Organización de la Naciones Unidas mediante la Resolución 47/135 en 1992, la *Declaración sobre los Derechos de las Personas pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas o Lingüísticas* y el *Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales* aprobado por el Consejo de Europa en noviembre de 1994.

En México, derivado del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en noviembre de 1996 se elabora por la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) una iniciativa de reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena, que es retomada por el Presidente Vicente Fox, siendo aprobada por la Cámara de Senadores el 25 de abril y por la Cámara de Diputados el 28 de abril de 2001.

Desde la primera negociación en 1996, se plantearon tres asuntos de fondo: a) el respeto a los derechos, la cultura y las formas de auto-gobierno de los indígenas; b) el reparto de tierras; y c) la realización de elecciones libres y democráticas.

En el texto vigente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a los pueblos o comunidades indígenas el derecho a la libre determinación y autonomía, para decidir sus formas de organización económica; de preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en la Constitución; de acceder a las modalidades de la propiedad así como a los derechos adquiridos por terceros; al uso y disfrute preferentes de los recursos naturales de los lugares que habitan.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Guillermo Floris Margadant, *Derecho Romano*, Esfinge, México, 1978, p. 112.

<sup>2</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 2°, inciso A, fracciones I, V y VI.

Es así que las autoridades en sus diferentes niveles de gobierno, tienen la obligación de apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable<sup>3</sup> de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos y consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, de los estatales y municipales.<sup>4</sup>

De este análisis se puede destacar la obligatoriedad de todas las entidades de la Administración Pública Federal de fomentar el cuidado y de aprovechar racionalmente los recursos naturales como el caso del suelo, participando en el aprovechamiento del potencial y aptitud de las tierras para preservar el equilibrio ecológico, pero este no deberá pensarse solamente en beneficio de los pueblos o comunidades indígenas, toda vez que el desequilibrio ecológico resultado de la desertificación del suelo y la erosión no afecta nada más a quienes se pretende beneficiar con su aprovechamiento sino a toda la colectividad nacional e internacional.

Algunos autores estiman que al reconocer derechos colectivos en favor de determinadas comunidades se está rompiendo la “universalidad” de los derechos fundamentales; otros han considerado que con ello se fractura el principio de “igualdad”.<sup>5</sup>

### III. DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 4° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Siguiendo a Loperena se puede decir que el medio ambiente adecuado no es fruto del desarrollo social sino un *prius* para su existencia. Es un derecho vinculado a la propia vida humana: *ubi homo, ibi societas; ubi societas, ibi ius*. El medio ambiente adecuado precede lógicamente al propio Derecho: sin medio ambiente adecuado no hay hombre, ni sociedad, ni Derecho,<sup>6</sup> en tanto que el tribunal Constitucional español ha sostenido que:

<sup>3</sup> La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, define al desarrollo sustentable como “El proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de la necesidad de las generaciones futuras”. Artículo 3°, fracción XI.

<sup>4</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 2°, inciso B, fracciones VII y IX.

<sup>5</sup> Miguel Carbonell, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada*, Porrúa, México, 2009, p. 29.

<sup>6</sup> Demetrio Loperena Rota, *El derecho al Medio Ambiente adecuado*, Civitas, Madrid, 1994, p. 25.

En la Constitución y en otros textos el medio, el ambiente o el medio ambiente es, en pocas palabras, el entorno vital del hombre en un régimen de armonía, que aúna lo útil y lo grato. Es una descomposición factorial analítica comprende una serie de elementos o agentes geológicos, climáticos, químicos, biológicos y sociales que rodean a los seres vivos y que actúan sobre ellos para bien y para mal, condicionando su existencia, su identidad, su desarrollo y más de una vez su extinción, desaparición o consunción [...] (por tanto) [...] cuando se juridifica su protección se produce en dos sentidos. Por un lado, se le reconoce como derecho humano o fundamental; y, por otro, se encomienda a los Poderes Públicos, parte de cuyos instrumentos son las leyes, su conservación y tutela. Análogo proceso se sigue con el derecho a la vida: se le reconoce como fundamental y se ordena su tutela a los Poderes Públicos.<sup>7</sup>

Ubicado por Carbonell en el contexto de los derechos sociales el derecho a un medio ambiente adecuado, fue incluido en el artículo 4º párrafo 5º, por reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1999, la misma reforma añadió también al artículo 25 constitucional el concepto de “desarrollo sustentable”.

La consideración del medio ambiente “adecuado” como derecho fundamental tiene diversos significados. Robert Alexy apunta que un derecho fundamental ambiental:

Está constituido por un haz de posiciones de tipos muy diferentes [...] puede, por ejemplo, incluir en este haz un derecho a que el Estado omita determinadas intervenciones en el medio ambiente (derecho de defensa), un derecho a que el Estado proteja al titular del derecho fundamental frente a intervenciones de terceros que dañan al ambiente (derecho a protección), un derecho a que el Estado permita participar al titular del derecho en procedimientos relevantes para el medio ambiente (derecho al procedimiento) y un derecho a que el propio Estado realice medidas fácticas tendientes a mejorar el ambiente (derecho a una prestación fáctica).<sup>8</sup>

Este derecho es considerado como subjetivo por el Prof. Jesús Jordano Fraga,<sup>9</sup> mientras que García Maynez al referirse a la clasificación del Derecho objetivo y subjetivo, precisa:

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> Robert Alexy, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 212-493.

<sup>9</sup> Jesús Jordano Fraga, “El Derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado: elementos para su articulación expansiva”, en: *Humana lura, suplemento de derechos humanos*, núm. 6, 1996, pp. 121-152.

Los dos conceptos se implican recíprocamente no hay derecho objetivo que no conceda facultades, ni derecho subjetivo que no dependa de una norma, Por lo que al otorgarse el mismo dentro de la Ley Suprema en nuestro sistema jurídico como garantía individual, se está dando el reconocimiento como tal, pero sin pasar de su simple enunciación, amén de anteponerse los intereses del desarrollo económico del país y los otros derechos que como ya señalábamos resultan contradictorios a esta adición.<sup>10</sup>

Como parte de los derechos humanos de la tercera generación, el derecho ambiental es reconocido tanto por el derecho internacional como por los distintos ordenamientos jurídicos de los Estados, que son de observancia universal e inherentes al ser humano, tanto en su faceta de individuo como de sujeto integrante de la colectividad, y que definen las condiciones mínimas y necesarias para que el individuo pueda desarrollarse plenamente en el ámbito económico, social, cultural, político y jurídico, con carácter transversal, lo que significa que este derecho llega a influir en la totalidad de las ramas de la ciencia jurídica.

La previsión constitucional de un derecho al medio ambiente obliga a una reinterpretación armónica y sistemática de otros derechos fundamentales. Carmen Carmona subraya, en este sentido:

Los otros derechos y libertades fundamentales que se verían afectados son por ejemplo, el derecho al desarrollo, el derecho a la propiedad etc. Se habla por ello de una “limitación ecológica a los derechos humanos”, esta limitación consiste en que actualmente se entiende que la libertad individual no estaría solamente determinada por un contexto social dedicado a la extensión, realización y tutela de los derechos humanos, sino también por un contexto ecológico.<sup>11</sup>

Para Carbonell reconocer el derecho al medio ambiente significa también celebrar una especie de “contrato entre generaciones” pues el ambiente no se tutela solamente con vista a la “adecuación” del mismo a la vida de los que actualmente habitan el planeta, sino también como una medida para que quienes lo van a habitar en el futuro, puedan nacer en condiciones favorables (o lo menos desfavorables posibles).<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Eduardo García Maynes, *Introducción al estudio del Derecho*, Porrúa, México, 1978, pp. 98 y 99.

<sup>11</sup> María del Carmen Carmona, *Reforma en materia de medioambiente, Derechos del pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, t. XV, Cámara de Diputados/Porrúa/UNAM, México, 2000, p. 30.

<sup>12</sup> Miguel Carbonell, *Op. cit.*, p. 913.

La titularidad del derecho al ambiente sano es, por un lado, individual, carácter que es reconocido por la Constitución mexicana desde su modificación en 1999. No sucede lo mismo con la titularidad colectiva del derecho al ambiente sano, considerando que afecta un bien público y, por ende, los daños al mismo afectan a un grupo de personas o comunidades, cuya individualización no es posible.

En el continente americano, doce constituciones reconocen este derecho y tan sólo en México y Bolivia, la titularidad del mismo es únicamente individual. En el resto de los países, ya sea por reconocimiento expreso o por desarrollo jurisprudencial (como en el caso colombiano), el derecho al ambiente sano tiene el doble carácter: individual y colectivo.

El derecho al medio ambiente reviste un carácter especial, ya que es considerado como un derecho común de la humanidad. El acceso universal a esos bienes es un derecho básico.

Esto es así, el agua es el recurso natural más importante para la vida, puesto que es esencial para la supervivencia humana,<sup>13</sup> es el principal e imprescindible componente del cuerpo humano, el ser humano no puede estar sin beberla más de cinco o seis días sin poner en peligro su vida, el cuerpo humano tiene un setenta y cinco por ciento de agua al nacer y cerca del sesenta por ciento en la edad adulta, el cuerpo humano requiere del aire para vivir, sin él, la vida no sería posible ya que es un recurso natural indispensable para el desarrollo de la vida en la Tierra; de los gases que lo componen, el oxígeno resulta imprescindible para el mantenimiento de las funciones vitales del hombre; para conservar el aire y el agua se requiere de los árboles y éstos para existir requieren de agua y del recurso suelo, además el hombre requiere de alimentos para vivir, los alimentos se encuentran en los recursos naturales, por lo que la protección al ambiente como mecanismo legal de conservación de los recursos naturales para la subsistencia misma está por encima de los derechos especiales que el artículo 2º Constitucional otorga a los pueblos o comunidades indígenas, por lo que deben existir límites al derecho para el aprovechamiento de los recursos naturales otorgados e imponer obligaciones para su conservación.

---

<sup>13</sup> James Craig, David Vaughan, Brian Skinner, *Recursos de la Tierra y el medio ambiente*, Pearson Educación, Madrid, 2012, p. 421.

#### IV. REFORMA AL ARTÍCULO 1° CONSTITUCIONAL DE JUNIO DE 2011

Para Carbonell, los derechos humanos suelen venir entendidos como un conjunto de facultades e instituciones, que en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional.<sup>14</sup>

Habitualmente, los derechos humanos se definen como inherentes al hombre, irrevocables, inalienables e irrenunciables, por su propia definición, el concepto de derechos humanos es universal e igualitario, así como incompatible con los sistemas basados en la superioridad de una casta, raza, pueblo, grupo o clase social y, por tanto, con sistemas de clasificación o jerarquización de las personas.<sup>15</sup>

Con la reforma de junio de 2011 al artículo 1° de la Constitución General de la República, y siendo el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar del individuo un derecho humano también consagrado en el artículo 4° del mismo ordenamiento legal, la disposición contenida en los principios internacionales, las disposiciones constitucionales, las de las leyes generales y estatales de la materia favorecen en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Esta disposición legal se encuentra desvinculada de los derechos especiales que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga en su artículo 2° a los pueblos o comunidades indígenas, en la ley Agraria y las demás leyes federales de la materia, para que le den el uso al suelo que ellos quieran, cuyo único requisito es que la Asamblea Ejidal lo apruebe, vulnerando con ello los derechos humanos reconocidos en las diferentes fracciones del artículo 4° Constitucional, al no aplicar el principio de universalidad, contemplado en el mismo ordenamiento legal, discriminando a toda la sociedad que no se encuentra contemplada en esta categoría especial.

La dualidad de las disposiciones contenidas en los artículos 1° y 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce por un lado, a todas las personas el goce de los derechos humanos contenidos en el mismo ordenamiento legal y los tratados internacionales, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, con la obligación para las autoridades de garantizar los derechos humanos de conformidad con el

<sup>14</sup> Miguel Carbonell, *Op. cit.*, p. 914.

<sup>15</sup> Rodrigo García Schwaz, *Los Derechos Sociales como derechos humanos fundamentales, su imprescindibilidad y su garantías*, Porrúa, México, 2011, p. 18.

principio de universalidad, que exige que los titulares de estos derechos sean todas las personas, sin ningún tipo de discriminación y por el simple hecho de ser seres humanos; y por otro lado vulnera este principio, al otorgar autonomía a los pueblos y comunidades indígenas para determinar las modalidades de su propiedad, reconociendo los derechos adquiridos por terceros y el uso y disfrute preferente de los recursos naturales que habitan y ocupan las comunidades, con la única limitante impuesta por la Ley Agraria de que sea aprobado por la Asamblea Ejidal. Es decir, estas disposiciones determinan libremente bajo la figura de la Autonomía el uso del suelo, aún cuando no sea su vocación natural, con la consiguiente violación a los derechos humanos contenida en el artículo 1° ya citado y el 4° constitucional del derecho a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar, reconocido como un derecho común de la humanidad que se ve vulnerado, por el impacto que ocasiona el cambio de uso de suelo, la degradación de la tierra, la reducción de su capacidad actual y futura, debido a los efectos ambientales y socioeconómicos negativos que produce su relación con la pobreza, la migración, la disminución del recurso hídrico, la salud y la seguridad alimentaria.

Es vulnerado el Derecho al agua, establecido en el párrafo sexto del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconocido también en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 11. El Derecho a la alimentación adecuada, contenido en el párrafo cuarto del artículo 4° enuncia: “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. [...] El Estado la garantizará”, es transgredido al cambiar la vocación natural del suelo, porque el suelo es el principal factor de la producción agrícola. Los suelos más útiles para esta actividad son los de aluvión, los volcánicos y los de *humus* por su fertilidad, pero no abundan en el país.

El Derecho a la salud contenido en el artículo 4°, párrafo cuarto que enuncia: “Toda persona tiene derecho a la protección a la salud [...]”, es transgredido por el cambio de uso del suelo al ser éste uno de los principales factores del cambio climático, por el uso de fertilizantes, pues al cambiar la vocación del suelo para hacerlo productivo, se degrada y contamina los mantos freáticos que suministran a los habitantes del vital líquido.

## V. CONCLUSIONES

La regulación del suelo y las actividades productivas en el aprovechamiento de los recursos naturales de los pueblos y comunidades indígenas, tienen

como finalidad lograr la protección del ambiente, cuyos beneficiados son los seres humanos en su universalidad. La afectación al ambiente no se determina territorialmente, pero su regulación debe ser local para un beneficio colectivo.

La preservación y el aprovechamiento sustentable llevan a mantener las condiciones de vida, de los recursos que nos proporcionan el bienestar social y económico, para que su aprovechamiento respete la capacidad de carga de dichos recursos por períodos indefinidos.

Se contempla en las leyes generales de la materia, la facultad de los tres niveles de gobierno para la formulación y aplicación del ordenamiento ecológico en sus diferentes modalidades en cuanto instrumento de política ambiental, estableciendo como causas de utilidad pública la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, privilegiando el principio fundamental de ordenamiento territorial.

Sin embargo, se limita la observancia del ordenamiento ecológico al derecho especial establecido por el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que significa que tanto los pueblos o comunidades indígenas, es decir los propietarios de tierra rurales y forestales tienen libre autonomía para organizarse económicamente, acceder a las modalidades de propiedad, hacer uso y disfrutar de los recursos forestales: “[...] supeditando los derechos humanos de la colectividad, a la de la Asamblea Ejidal”.

Estas disposiciones se encuentran claramente desvinculadas de los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contempla en el primero de los numerales citados, las modalidades de la rectoría económica del Estado en su primer párrafo al señalar que “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable [...]” y la parte final del artículo 26 que señala al Plan Nacional de Desarrollo como instrumento fundamental para llevar a cabo la planeación democrática.

La desvinculación de estos artículos, se encuentra visible en el contexto de la reforma del artículo 1° Constitucional, normas relativas a los derechos humanos que se interpretan de conformidad con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia acorde al *principio pro personae*, que indica que se ha de seleccionar y aplicar la norma que en cada caso resulte más favorable para la persona humana, para su libertad y sus derechos, cualquiera que sea la fuente que la suministre, ya sea interna o internacional. Se favorece en un primer momento a los pueblos y comunidades indígenas, quedando en un segundo plano el

derecho humano a un medio ambiente adecuado de todos los demás individuos desprotegidos, sin embargo, este mismo deberá privilegiarse en la aplicación de lo dispuesto en los tratados internacionales. De tal manera se concluye que por encima de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, se encuentra el derecho universal.

El principio de universalidad, como criterio de aplicación de los Tratados Internacionales y de la propia Constitución, ubica al derecho colectivo, universal y de las generaciones presentes y futuras por encima de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Una disposición en sentido contrario, colisionaría con las recomendaciones de las cortes internacionales, por lo que se vuelve necesaria la implementación de un marco normativo específico para el ordenamiento territorial, como principio preventivo.

Por lo anterior se colige que las actividades económicas son necesarias para la vida misma, pero que el daño ambiental que se genere por el uso inadecuado del suelo en cualquier parte del mundo, es un daño generalizado, porque el planeta no se integra por segmentos. Sólo a través del respeto a la vocación natural del uso del suelo, del compromiso de las autoridades para que a través de la formulación y aplicación del ordenamiento ecológico se privilegie la protección al ambiente y el desarrollo sustentable, con pleno respeto a los derechos humanos de las generaciones presentes y futuras. Como alternativa a las disposiciones ya establecidas, se concluye que con una reforma al artículo 2° de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos, en su apartado A, fracciones V y VI, el Estado podrá garantizar el principio de universalidad de los Derechos Humanos a un medio ambiente adecuado, a la alimentación, al agua y la salud.

# MIGRACIÓN CENTROAMERICANA Y DERECHOS HUMANOS. CASOS ATENDIDOS Y RESUELTOS VÍA RECOMENDACIÓN POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

**Perla Araceli Barbosa Muñoz\***

## **RESUMEN**

En el presente trabajo se analiza la situación vulnerable por la que atraviesan los migrantes centroamericanos en su tránsito por México hacia los Estados Unidos de Norteamérica, quienes dada su condición indocumentada, además de sufrir de agresiones físicas y psicológicas, se ven expuestos a constantes atropellos a sus derechos humanos por parte de las autoridades mexicanas, de particulares e incluso de los propios migrantes. Frente a esta problemática, se destaca la actuación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como la principal instancia promotora del respeto a los derechos humanos de esta población migrante, en donde a partir de 1993 se han atendido y resuelto vía recomendación asuntos en los que queda de manifiesto la vulneración a sus derechos.

## **ABSTRACT**

In this paper is analyzed the vulnerable situation being experienced by Central American migrants in transit through Mexico to the United States, who according to their undocumented status, in addition to suffering from physical and psychological aggression, are exposed to constant human rights abuses by the mexican authorities, individual and even migrants.

\* Profesora Investigadora de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y Defensora Adjunta en la Defensoría de los Derechos Humanos Universitarios Nicolaitas.

Faced this problem stands activity from the Comisión Nacional de Derechos Humanos, as the main instance that promotes respect for human rights of this migrant population, in where, from 1993 have been addressed and resolved through recommendation cases in wich exhibits infringement of their rights.

## I. INTRODUCCIÓN

El fenómeno migratorio constituye en la actualidad uno de los temas medulares en la agenda pública de los países de tradición migrante,<sup>1</sup> además de ser un eje prioritario en los países de tránsito como el caso mexicano, por donde transitan alrededor de 140, 000 extranjeros al año,<sup>2</sup> principalmente centroamericanos que se dirigen hacia el norte en búsqueda del sueño americano. La migración centroamericana en el país ha sido una constante histórica desde los veintes, presentando altas y bajas porcentuales hasta llegar a un punto creciente a partir de 1990, con un aumento importante en el periodo comprendido entre 2000 y 2010.

La mayoría de estos migrantes visualizan al país como un camino de paso hacia Estados Unidos, quienes al igual que los migrantes mexicanos, encuentran en el vecino del Norte la oportunidad para emplearse y superar las carencias vividas en su país de origen. Los migrantes centroamericanos tienen como común denominador una situación indocumentada, encuadrando en la denominada por los teóricos: migración irregular, convirtiéndose en una población vulnerable a violaciones físicas, psicológicas y en general de sus derechos humanos, trasgresiones que reciben por parte de particulares, de autoridades mexicanas, incluso de los propios migrantes, dada su condición ilegal que los imposibilita a acudir ante las autoridades a pedir apoyo para salvaguardar su integridad frente al temor de ser deportados.

En este contexto de vulneración reiterada, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha figurado como la principal instancia promotora del respeto a los derechos humanos de esta población, atendiendo las quejas interpuestas y en su caso, emitiendo las correspondientes recomendaciones, en las que

<sup>1</sup> “El gran fenómeno mundial después de la segunda guerra es la migración, considerada como el fenómeno social más globalizado y más actual, pues prácticamente no hay ninguna comunidad, sociedad, país o región del mundo que no tenga migrantes o que no sufra los efectos directos e indirectos de la migración”. Gustavo López Castro, “Prefacio”, en: *Diáspora Michoacana*, Gustavo López Castro (Coord.), El Colegio de Michoacán-Gobierno del Estado de Michoacán, México, 2003, p. 13.

<sup>2</sup> Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Disponible en: <http://pnd.gob.mx/>, México, 2013, p. 97.

se puede apreciar como común denominador que a partir de la década de los noventa y hasta la fecha, es el Instituto Nacional de Migración la autoridad que ha vulnerado de forma continua los derechos humanos de los migrantes centroamericanos en su tránsito por México.

## II. LOS MIGRANTES CENTROAMERICANOS EN SU TRÁNSITO POR MÉXICO. UNA POBLACIÓN ENDEBLE A LA VIOLACIÓN DE SUS DERECHOS HUMANOS

México es catalogado como un país de origen, tránsito y destino de migrantes, esto es, un país emisor de flujos poblacionales que buscan en otro territorio, principalmente Estados Unidos, mejores condiciones económicas; un país que recorren migrantes de otras nacionalidades, en especial centroamericanos, en su camino hacia Estados Unidos; y finalmente, un país receptor de migrantes (en menor cuantía que las condiciones anteriores). De aquí derivan tres formas de migración: la emigración, la inmigración y la migración de tránsito.<sup>3</sup>

En este contexto la migración centroamericana en México, que es el objeto de estudio de este trabajo, encuadra en una migración de tránsito en la que los migrantes recorren el país hasta llegar a sus fronteras para cruzar hacia Estados Unidos, atendiendo a factores económicos, políticos y de desastres naturales.<sup>4</sup> Esta movilidad poblacional además de dar lugar a una migración de tránsito o de paso, tiene la particularidad de ser una migración irregular,<sup>5</sup> esto es, con una condición indocumentada,<sup>6</sup> lo que convierte a los migrantes

<sup>3</sup> Gonzalo Carrasco González, "La Migración Centroamericana en su Tránsito por México hacia los Estados Unidos", en: *Alegatos*, No. 83, México, 2013, pp. 169-194. Disponible en: <http://www.azcapotzalco.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/76/83-10.pdf>

<sup>4</sup> "El factor económico prevalece como el motivo central de los flujos de centroamericanos hasta la década de los setentas, al que paulatinamente se le suma el factor político a raíz de los conflictos armados vividos en la región aludida. Asimismo los desastres naturales han dado lugar a la movilidad centroamericana, tal es el caso del Huracán Mitch que dejó en mayor estado de pobreza a Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala". *Ibidem*, pp. 174 y 175.

<sup>5</sup> La migración irregular, indocumentada o ilegal, términos que se utilizan como sinónimos en el presente trabajo, ocurre con personas que se desplazan al margen de las normas de los Estados de envío, de tránsito o receptor. En relación a los países de destino significa que es ilegal el ingreso, la estadia o el trabajo, es decir, que el migrante no cuenta con la autorización ni documentación para ingresar, residir o trabajar en determinado país, lo que se puede aplicar para los países de tránsito como México; en cuanto a los países de envío, se da en los casos en los que la persona atraviesa una frontera internacional sin documentos viaje o pasaporte válidos, o no cumple los requisitos para salir del país. Organización Internacional para las Migraciones, *Glosario sobre Migración*, OIM, Suiza, 2006, p. 40.

<sup>6</sup> Hoy en día la migración indocumentada o irregular ha dado lugar a un fenómeno preocupante: migrantes víctimas de trata y tráfico de personas y sus familias. Gonzalo Carrasco González, *Op. cit.*, p. 170.

centroamericanos en una población altamente vulnerable, incluso para sus propios connacionales, que se convierten en rivales en una peligrosa y dudosa travesía migrante.

Dada su condición irregular, esta población migrante subsiste en el país en condiciones de precariedad y de nula protección jurídica, factores que convierten a los migrantes centroamericanos en una masa endeble, sujeta a abusos continuos y a una preocupante reiterada violación de sus derechos humanos por parte de la autoridad mexicana, de particulares, incluso, como se mencionó con antelación, de los propios migrantes, que aprovechan social, laboral e incluso criminalmente su situación.<sup>7</sup>

Los migrantes centroamericanos también se convierten en una presa fácil de los traficantes de migrantes, quienes cometen en su contra abusos y sobornos como el robo de su dinero y pertenencias; destrucción de sus documentos; agresiones físicas y verbales; extorsiones; abusos sexuales; intimidación y amenazas; corrupción; detención sin información de su estatus legal por mafias consolidadas históricamente y que se dedican a extorsionar a la población migrante; entre otras vulneraciones.<sup>8</sup>

Este escenario ha sido en gran medida producto de una política migratoria crecientemente restrictiva adoptada por el gobierno mexicano,<sup>9</sup> similar a la adoptada por Estados Unidos en respuesta a la migración mexicana, y de donde deriva una paradoja en relación a lo que exige México para sus migrantes y las condiciones que es capaz de ofrecer para los migrantes de otros países que se internan en el país ya sea temporalmente, de forma definitiva, o bien, dando lugar a una migración temporal y de paso.

Se trata de una política de control migratorio a raíz de la cual se han instrumentado mecanismos de rechazo a indocumentados, tal y como ocurre con Estados Unidos y el resto de los países receptores de migrantes, de donde han derivado operativos de detección, aprehensión y expulsión de extranjeros con condición irregular,<sup>10</sup> en los que entra en juego la autoridad migratoria, que como se apreciará en apartados subsecuentes y para el caso mexicano, es la que más violaciones a los derechos humanos de los migrantes centroamericanos ha cometido.

<sup>7</sup> Alma Arámbula Reyes, *El Flujo Migratorio Centroamericano a México*, Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, México, 2007, p. 9. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2992/7.pdf>

<sup>8</sup> Gonzalo Carrasco González, *Op. cit.*, p. 182.

<sup>9</sup> Manuel Ángel Castillo, "Las Políticas hacia la Migración Centroamericana en Países de Origen, de Destino y de Tránsito", en: *Papeles de Población*, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2000, p. 143.

<sup>10</sup> *Idem.*

Cabe señalar que lamentablemente además de la autoridad migratoria, otros servidores públicos, agentes policiacos federales, estatales y municipales se han convertido en copartícipes de las violaciones a los derechos humanos de los migrantes centroamericanos en condición indocumentada, favoreciendo el tráfico y trata de personas, las agresiones físicas, psicológicas y sexuales, y muy común a la fecha, el secuestro a migrantes,<sup>11</sup> lo que pone de manifiesto un pleno estado de indefensión de esta población, que ve su suerte ya no en el país de destino, sino en el país de tránsito en donde muchas veces pierde la vida.

Así pues, el endurecimiento de las políticas migratorias convierte a la población migrante irregular en un botín de caza incluso para las propias autoridades mexicanas, con características que favorecen la vulneración de sus derechos humanos: su condición indocumentada y por ende la imposibilidad de acudir a pedir ayuda a las autoridades en el país de tránsito; el desconocimiento del país o países de tránsito, convirtiéndose en foco rojo para la población nativa del país de tránsito en este caso el mexicano; la portación de dinero para sus gastos durante la travesía, lo que favorece actos de extorsión en su contra; susceptibilidad a cometer actos de corrupción que los inmiscuya en conductas delictivas; entre otras.

Lejos de procurar el acceso a la justicia de la población migrante, el Estado Mexicano ha sido omiso incumpliendo sus obligaciones de prevenir, investigar, identificar, perseguir y sancionar a los responsables de estas vulneraciones, incumpliendo además con la encomienda de brindar a la par protección y atención a las víctimas,<sup>12</sup> y es que puede resultar incómodo pero necesario vigilar al vigilante, ya que las autoridades también tienen que asumir su responsabilidad frente a esta reiterada vulneración de derechos.

### **III. EL PAPEL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS FRENTE A LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES CENTROAMERICANOS**

Se considera oportuno iniciar este apartado indicando que a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) le corresponde la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano.<sup>13</sup> De donde se interpreta que a la luz de la Constitución

---

<sup>11</sup> Gonzalo Carrasco González, *Op. cit.*, p. 182.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 184.

<sup>13</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Atribuciones*, CNDH, México, 2014. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones>

Política de los Estados Unidos Mexicanos, la CNDH velará por que en el Estado Mexicano todas las personas, incluyendo los migrantes centroamericanos de tránsito en el país, gocen de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección.

Como parte de sus actuaciones frente a tan importante encomienda, la CNDH ha atendido asuntos que con el carácter de quejas se han presentado ante dicha instancia a raíz de la vulneración de los derechos humanos de la población migrante que de manera indocumentada llega a radicar al país, o bien migrantes de tránsito en México, destacando el caso de los migrantes centroamericanos. Una parte importante de estos asuntos se ha resuelto vía recomendación, como se desprende de información manejada por la plataforma electrónica de la CNDH, en donde se indica que es en 1993 cuando se resuelve por primera vez por esta vía un asunto en donde se ven vulnerados los derechos de población migrante.<sup>14</sup>

Del análisis de la información en comento, se observa que a partir de 1993 y a la fecha, suman un total de cuarenta y ocho asuntos atendidos y resueltos a través de recomendación por la CNDH, todos ellos relacionados con migrantes de diversas nacionalidades. Muchos otros casos más se han interpuesto como quejas ante la CNDH, y lamentablemente por falta de pruebas, se han archivado.<sup>15</sup>

Para el caso que ocupa este estudio, esto es la migración centroamericana, de esos cuarenta y ocho asuntos, treinta y tres casos que representan el sesenta y ocho por ciento corresponden a asuntos en los que están involucrados migrantes de esta región, centroamericanos en su totalidad, o bien asuntos en donde confluyen centroamericanos y migrantes del Caribe y Sudamérica. El treinta y dos por ciento restante corresponde a asuntos en donde se ven involucrados migrantes de origen asiático, o bien, la violación de derechos no se comete de manera directa contra los migrantes sino contra otras personas que por su actividad laboral (tal es el caso de periodistas), sostienen una relación con los migrantes en el momento en el que ocurren vulneraciones a sus derechos humanos.

De los datos anteriores puede afirmarse que la migración centroamericana es la que tiene mayor presencia en el país, lo que se puede explicar por varias

<sup>14</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendaciones e Informes*, CNDH, México, 2014. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones>.

<sup>15</sup> Amnistía Internacional, *Víctimas Invisibles Migrantes en Movimiento en México*, Editorial Amnistía Internacional, España, 2010, p. 21. Disponible en: <http://www.amnesty.org/es/library/asset/AMR41/014/2010/en/1345cec1-2d36-4da6-b9c0-e607e408b203/amr410142010es.pdf>.

razones: su colindancia geográfica con México (frontera sur), que favorece la movilidad independientemente de su condición regular o indocumentada; y por otro lado, la colindancia de México con Estados Unidos, lo que obligadamente convierte al país en un puente para llegar al vecino del norte.

De las treinta y tres quejas atendidas por la CNDH y vinculadas con migrantes centroamericanos, el setenta y tres por ciento se trata de asuntos de migrantes que viajaban en colectivo, mientras que un porcentaje menor del veintisiete por ciento refiere a situaciones de migración individual, lo que permite inferir que la migración centroamericana de paso por México tiene el carácter de migración colectiva. Esta situación encuadra en la afirmación de los teóricos de que la migración difícilmente es una acción individual por la que una persona decide trasladarse en búsqueda de mejores oportunidades de vida; por el contrario, es una acción colectiva que se origina en el cambio social y que afecta a toda la sociedad en sus diversas dimensiones, tanto en las áreas de salida como en las de llegada,<sup>16</sup> y por su puesto en las de tránsito, como lo es el caso mexicano en el contexto de la movilidad centroamericana.

En relación a la edad, en los casos analizados el porcentaje menor de concurrencia la tuvo el grupo de menores de edad con un quince por ciento; el caso en donde el grupo se integró de adultos y menores representó el veintiún por ciento del total. El grupo que obtuvo mayor porcentaje fue el del grupo en donde participaron exclusivamente adultos, con un sesenta y cuatro por ciento, de donde se puede advertir que es la población adulta la que conforma en mayor medida los flujos de centroamericanos indocumentados de tránsito en México.

Otro rubro analizado fue el sexo, encontrándose que el porcentaje menor del doce por ciento correspondió a migrantes del sexo femenino; el quince por ciento de los asuntos analizados no especifican el sexo; el treinta y dos por ciento corresponde a migrantes centroamericanos del sexo masculino; y, el mayor porcentaje de cuarenta y dos por ciento corresponde a grupos de migrantes en donde hay presencia tanto de varones como de mujeres (en estos casos la participación de las mujeres fue mínima, predominando la figura del varón). Esta información permite afirmar que es el varón centroamericano migrante quien ha iniciado y mantiene vivos los flujos poblacionales, situación que ha caracterizado a lo largo de los años a diversos países de tradición migrante.

Finalmente, uno de los rubros analizados en el estudio de las recomendaciones es el relativo a la(s) autoridad(es) responsable(s). De los treinta y tres asuntos en donde la vulneración de derechos se comete contra

---

<sup>16</sup> Stephen Castles y Mark J. Miller, *La Era de la Migración: Movimientos Internacionales de Población en el Mundo Entero*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, p.33.

migrantes centroamericanos, el sesenta por ciento señala como autoridad responsable de la violación al Instituto Nacional de Migración (INM); en un quince por ciento el INM comparte presencia con otras autoridades, donde destaca la Secretaría de Marina. El resto, esto es el veinticinco por ciento, refiere a otras autoridades como es el caso de la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República, Congresos de algunos estados, la Procuraduría General de Justicia Militar, entre otras,<sup>17</sup> como puede apreciarse en la Tabla 1, que se presenta a continuación:

**Tabla 1. Recomendaciones y autoridades responsables en el caso de la migración centroamericana en México**

| No. | Año  | Caso   | Autoridad                                    |
|-----|------|--|--|
| 23  | 2004 | Caso de 36 migrantes de la frontera norte  | Procuraduría General de Justicia Militar     |
| 48  | 2004 | Caso de la menor Marlen Magali Felipe Trigueros y otros menores de origen centroamericano                        | Comisión del Instituto Nacional de Migración |
| 5   | 2005 | Caso de 46 migrantes indocumentados asegurados en la ranchería “El Terrero”, en Tonalá, Chiapas                  | Secretaría de Marina                         |
| 24  | 2005 | Caso de migrantes de origen salvadoreño asegurados en la estación migratoria de La Venta, Huimanguillo, Tabasco  | Instituto Nacional de Migración              |
| 14  | 2006 | Caso de los 41 migrantes centroamericanos asegurados en el ejido “El Campito”, Ciudad Hidalgo, Suchiate, Chiapas | Secretaría de Marina                         |

*Continúa*

<sup>17</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendaciones e Informes*, México, 2014. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones>.

|    |      |   |  |
|----|------|---|--|
| 20 | 2006 | Caso del señor Nelson Geovanni Barrios Guiti y otros migrantes centroamericanos   | Instituto Nacional de Migración                                  |
| 21 | 2006 | Caso de los señores Nelson Javier Cruz Anaya, Pablo Roberto Varela Castellanos y otros migrantes centroamericanos                                 | Instituto Nacional de Migración                                  |
| 22 | 2006 | Sobre el caso del señor Santos Catalino Portillo Funes  | Instituto Nacional de Migración                                  |
| 23 | 2006 | Caso de las condiciones de aseguramiento de migrantes en la cárcel distrital del tercer distrito judicial de San Nicolás de los Garza, Nuevo León | Instituto Nacional de Migración                                  |
| 33 | 2006 | Caso del menor DJLC   | Instituto Nacional de Migración                                  |
| 1  | 2007 | Caso sobre el Aseguramiento de Migrantes en Cárceles de los Municipios de Hermosillo y Caborca, Sonora  | Instituto Nacional de Migración                                  |
| 17 | 2007 | Sobre el caso de Abraham Oseguera Flores y otros extranjeros de origen centroamericano  | Instituto Nacional de Migración                                  |
| 25 | 2007 | Sobre el caso de los menores migrantes de Tapachula Chiapas   | Instituto Nacional de Migración, Municipio de Tapachula, Chiapas |
| 29 | 2007 | Caso de la señora Norma Mireyda Contreras Castro y de su hija recién nacida   | Instituto Nacional de Migración                                  |
| 36 | 2007 | Caso del Migrante Martín Antonio Figueroa Landaverde y Otros Extranjeros de Nacionalidad Salvadoreña  | Instituto Nacional de Migración                                  |

*Continúa*

|    |      |  |   |
|----|------|--|---|
| 64 | 2007 | Caso de los señores AMP y otros migrantes guatemaltecos  | Instituto Nacional de Migración   |
| 65 | 2007 | Caso sobre los hechos ocurridos en ciudad Ixtepec, Oaxaca, en agravio del padre Alejandro Solalinde Guerra y migrantes de origen centroamericano | Procuraduría General de la República, Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca, Congreso del Estado de Oaxaca, H. Ayuntamiento Municipal Constitucional de Ciudad Ixtepec, Oaxaca |
| 28 | 2008 | Sobre el caso del menor Eduberto López Pérez, de nacionalidad guatemalteca   | Instituto Nacional de Migración   |
| 40 | 2008 | Sobre el caso de los señores JCRC y CHC, de nacionalidad Hondureña   | Instituto Nacional de Migración   |
| 48 | 2008 | Caso de los señores VZL, ANSB, JHP, RAP Y LMTP   | Instituto Nacional de Migración   |
| 63 | 2008 | Sobre el caso de la señora MMM y otros migrantes centroamericanos  | Instituto Nacional de Migración   |
| 17 | 2009 | Sobre el caso de la migrante BIB, de nacionalidad Hondureña  | Instituto Nacional de Migración   |
| 29 | 2009 | Caso de los señores LHTC, IMA y algunos migrantes centroamericanos   | Secretaría de Marina, Instituto Nacional de Migración   |
| 50 | 2009 | Sobre los hechos ocurridos en el municipio de Rafael Lara Grajales, Puebla, en agravio de migrantes de origen centroamericano                    | Congreso del estado de Puebla y el H. Ayuntamiento Municipal Constitucional de Rafael Lara Grajales, Puebla   |
| 18 | 2010 | Sobre el caso de la menor "V", de nacionalidad Hondureña   | Instituto Nacional de Migración   |

*Continúa*

|    |      |   |  |
|----|------|---|--|
| 32 | 2010 | Sobre el caso de los migrantes en Chahuites, Oaxaca   | Secretaría de Seguridad Pública  |
| 64 | 2010 | Sobre el caso de violación al derecho de salud y a la vida en perjuicio de "V", migrante de nacionalidad hondureña  | Gobierno Constitucional del Estado de San Luis Potosí                                  |
| 23 | 2011 | Sobre el caso de V1, de sus menores hijos, de nacionalidad Hondureña y de V2, director  | Procuraduría General de la República, Instituto Nacional de Migración                  |
| 36 | 2011 | Sobre los hechos ocurridos en agravio de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7 y V8, en el municipio de Soltepec, Puebla   | Secretaría de Seguridad Pública y Comisión del Instituto Nacional de Migración         |
| 3  | 2012 | Sobre el caso de violación al derecho a la protección de la salud y a la vida en perjuicio de V1, migrante de nacionalidad nicaragüense   | Secretaría de Salud y Comisión del Instituto Nacional de Migración                     |
| 54 | 2012 | Sobre el caso de agresión sexual a la menor migrante V1   | Comisión del Instituto Nacional de Migración   |
| 80 | 2013 | Caso de privación de la vida de 72 personas migrantes y atentados a la vida de los extranjeros V73 y V74, en el municipio de San Fernando, Tamaulipas   | Procuraduría General de la República, Gobierno Constitucional del Estado de Tamaulipas |
| 17 | 2014 | Sobre el caso de agresión sexual y violación a los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica, integridad, trato digno y libertad personal de V1, niña migrante de nacionalidad hondureña | Comisionado del Instituto Nacional de Migración  |

Fuente: elaboración propia con base en la página de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendaciones e Informes.

Del estudio de las recomendaciones aludidas, se desprende que la detención de los migrantes centroamericanos lleva implícito el uso indebido de la fuerza pública por parte de la autoridad previa su deportación, además de extorsión, maltratos, abusos y violaciones sexuales cometidas incluso dentro de las estaciones migratorias,<sup>18</sup> situación reconocida por la propia CNDH al señalar: “[...] los migrantes irregulares [...] son remitidos a una situación de clandestinidad de la cual diversos actores, tales como empresarios, autoridades, renteros, prestadores de servicios e incluso otros migrantes, se aprovechan para explotarlos y extorsionarlos [...]”.<sup>19</sup>

La incorrecta actuación de la autoridad, principalmente la migratoria, es un hecho conocido públicamente. Si bien no hay un límite de los estragos cometidos en contra de la población migrante en su tránsito por el país, menos aún si se trata de migrantes indocumentados, población que se torna más endeble, pues la situación les impide acudir ante las autoridades para pedir la protección de sus derechos ante el temor de ser deportados.

Los abusos por parte de la autoridad se presentan en la mayoría de los casos durante operaciones autorizadas para hacer cumplir la Ley General de Población por parte del Instituto Nacional de Migración (INM). De acuerdo con información brindada por el propio Instituto, no se ha destituido a ningún agente por violaciones a derechos humanos, pero varios agentes han presentado su renuncia entre 2007 y 2009 a causa de reiteradas violaciones de su deber, documentadas por la CNDH.<sup>20</sup>

Del análisis de las treinta y tres recomendaciones objeto de estudio, se desprende que las principales vulneraciones a los derechos humanos de los migrantes centroamericanos se dan en relación al derecho a la integridad personal, a la dignidad humana, a la legalidad y seguridad jurídica, a la procuración de justicia, al debido proceso, y para el caso de los menores el derecho del menor a su integridad. Cabe resaltar que se encontraron tres asuntos en donde la vulneración correspondió a sus derechos a la protección de la salud, y lamentablemente su derecho humano a la vida, éste último a causa de la negligencia de las autoridades.

Las recomendaciones emitidas respecto a las quejas analizadas contemplan como denominador común la indicación de iniciar conforme a

<sup>18</sup> Una estación migratoria es un espacio físico creado como medida de aseguramiento de extranjeros, previa su repatriación o expulsión. *Diario Oficial de la Federación*, “Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración”, DOF, México, 2009, p. 2.

<sup>19</sup> Alma Arámbula Reyes, *Op. cit.*, p. 10.

<sup>20</sup> Amnistía Internacional, *Op. cit.*, p. 21.

Derecho los procedimientos administrativos de responsabilidad en contra de los servidores públicos que vulneraron los derechos humanos de los migrantes. Previendo además la necesidad de establecer directrices y acciones para la formación, capacitación y adiestramiento de los servidores públicos para que cumplan con la normativa que los rige y se salvaguarden los derechos humanos de la población migrante.

Ante esta situación, en el país se han materializado esfuerzos a favor de los derechos de la población migrante, como en el caso de los Grupos Beta del Instituto Nacional de Migración, que surgen ante la necesidad de procurar el bienestar y la integridad de los migrantes. El objetivo general de estos grupos es la protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes, con independencia de su nacionalidad o situación migratoria en su trayecto por el territorio nacional.<sup>21</sup>

Actualmente se cuenta con veintidós Grupos Beta conformados por integrantes de los tres niveles de gobierno, que actúan en nueve estados del país: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Chiapas y Oaxaca. Cabe resaltar que como parte de la capacitación de estos grupos se encuentra el rubro de conocimientos básicos de derechos humanos, además de que dentro de sus líneas de acción se contempla la canalización de quejas ante la CNDH.<sup>22</sup> Se espera que continúe el efecto multiplicador de este tipo de acciones y se generen mejores y mayores alternativas para la salvaguarda de los derechos de estas personas.

Asimismo frente a la gravedad del tema migratorio centroamericano, el gobierno federal en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 destacó, en el rubro de una política exterior responsable y activa, la necesidad inminente de velar por la protección de los ciudadanos latinoamericanos que ingresan al país, en su mayoría indocumentados y en condiciones lamentables de seguridad y certeza jurídica, todo ello en el marco de una nueva cultura de migración al tenor de estrategias y líneas de acción, entre las que destacan:

- a) Respetar y proteger los derechos de los migrantes en México: se busca garantizar el respeto y protección de los derechos humanos de los migrantes de otros países en suelo mexicano; se pretende además estimular el empleo temporal en zonas con vocación para absorber mano

---

<sup>21</sup> Instituto Nacional de Migración, *Grupos Beta*, México, Disponible en: [http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Grupo\\_Beta\\_Objetoivo](http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Grupo_Beta_Objetoivo).

<sup>22</sup> *Idem*.

de obra y a buscar la concurrencia de Guatemala para establecer un programa similar en ese país;

b) Impulsar una visión de corresponsabilidad en la que México genere mayores oportunidades de desarrollo en el territorio nacional;

c) Promover la inversión productiva de capital en las regiones expulsoras de mano de obra a través de mecanismos de cooperación bilateral y regional, para impulsar el desarrollo en las zonas más desfavorecidas de México, así como en los países de Centroamérica, de donde proviene gran parte de la inmigración indocumentada;

d) Contribuir a generar oportunidades de desarrollo en la región mesoamericana, para generar empleos que brinden a los centroamericanos la posibilidad de permanecer en sus países; y,

e) Mejorar la calidad de los servicios y la gestión migratoria en general, en donde sobresale la modernización de la infraestructura especialmente de las estaciones migratorias, combatiendo asimismo la corrupción.<sup>23</sup>

También en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se señala la necesidad de un nuevo modelo de gestión y ordenamiento fronterizo, así como de protección a los derechos de los migrantes y sus familias, con base estrategias y líneas de acción específicas entre las que destacan:

a) Construir acuerdos y convenios de cooperación, a fin de actuar en coordinación con países expulsores de migrantes, como Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, y así brindar una atención integral al fenómeno migratorio;

b) Promover una alianza intergubernamental entre México y los países de Centroamérica, para facilitar la movilidad de personas de manera regular, garantizar la seguridad humana y fomentar el desarrollo regional;

c) Impulsar acciones dirigidas a reducir las condiciones de pobreza, violencia y desigualdad, para garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, solicitantes de refugio, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria;

d) Diseñar y ejecutar programas de atención especial a grupos vulnerables de migrantes, como niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, víctimas de delitos graves cometidos en territorio nacional, personas con discapacidad y adultos mayores;

---

<sup>23</sup> Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, 2007, pp. 307-309. Disponible en: [http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/Eje5\\_Democracia\\_Efectiva\\_y\\_Politica\\_Exterior\\_Responsable/5\\_9\\_Mexicanos\\_en\\_el\\_Exterior\\_y\\_Migracion.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/Eje5_Democracia_Efectiva_y_Politica_Exterior_Responsable/5_9_Mexicanos_en_el_Exterior_y_Migracion.pdf).

- e) Garantizar los derechos de las personas migrantes, solicitantes de refugio, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria;
- f) Implementar una estrategia intersectorial dirigida a la atención y protección de migrantes víctimas de tráfico, trata y secuestro, con acciones diferenciadas por género, edad y etnia;
- g) Promover la profesionalización, sensibilización, capacitación y evaluación del personal que labora en las instituciones involucradas en la atención de migrantes y sus familiares; y,
- h) Fortalecer mecanismos para investigar y sancionar a los funcionarios públicos involucrados en las violaciones a derechos humanos y la comisión de delitos como la trata, extorsión y secuestro de migrantes.<sup>24</sup>

Puede afirmarse que en México ya hay un camino andado en materia de protección a los derechos humanos de la población migrante, específicamente para el caso de la población centroamericana, pero aún falta mucho por recorrer, por lo que se requiere la participación conjunta de autoridades, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil del país, de los países expulsores y de los países receptores en la formulación de políticas públicas integrales que permitan una digna estancia o tránsito de la población migrante, y un efectivo respeto, promoción, protección y garantía de sus derechos humanos.

#### **IV. CONCLUSIONES**

La migración centroamericana de tránsito en México, uno de los temas prioritarios en la agenda pública nacional, ha sido una constante desde la década de los veinte, caracterizada por flujos de población indocumentada o irregular, que los lleva a una situación de vulnerabilidad a la violación de sus derechos humanos por parte de las autoridades mexicanas, los particulares y los propios migrantes, ante la imposibilidad de acudir ante las autoridades a pedir apoyo ante el temor de ser deportados.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha jugado un papel fundamental en la promoción del respeto a los derechos de esta población endeble. A partir de los noventa ha atendido treinta y tres asuntos presentados por migrantes centroamericanos con el carácter de quejas, siendo un número importante los que se han resuelto vía recomendación.

Del análisis de estas quejas se desprende que la migración centroamericana de tránsito en México tiene el carácter de migración colectiva, característica

---

<sup>24</sup> Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, *Op. cit.*, pp. 152-154.

propia de los países de gran tradición migrante como el caso mexicano. Los migrantes centroamericanos son en su mayoría varones adultos, y aunque sobresalieron los casos de grupos compuestos tanto por varones como por mujeres, la presencia de las mujeres se reducía a una o dos por caso.

Las vulneraciones a los derechos humanos de los migrantes centroamericanos se cometen paradójicamente en su mayoría por autoridades migratorias, como el caso del Instituto Nacional de Migración, señalada como autoridad responsable en el sesenta por ciento de los casos analizados, compartiendo además otro quince por ciento con otras autoridades, destacando la Secretaría de Marina. Lo que sumaría un setenta y cinco por ciento de casos en donde el Instituto tuvo presencia en las violaciones cometidas en contra de esta población migrante.

Del estudio de las treinta y tres recomendaciones se desprende que las principales vulneraciones a los derechos humanos de los migrantes centroamericanos se dan en relación al derecho a la integridad personal, a la dignidad humana, a la legalidad y seguridad jurídica, a la procuración de justicia, al debido proceso, y para el caso de los menores el derecho del menor a su integridad.

Las recomendaciones emitidas por la CNDH en relación a los casos analizados contemplan como común denominador la indicación de iniciar los procedimientos administrativos de responsabilidad en contra de las autoridades que vulneraron los derechos humanos de los migrantes. Destacando asimismo la necesidad de establecer directrices y acciones para la formación, capacitación y adiestramiento de los servidores públicos para que cumplan con la normativa que los rige y se salvaguarden los derechos humanos de la población migrante.

Para hacer frente a esta situación, el país requiere de políticas migratorias integrales que involucren a las autoridades, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil del país, de los países expulsores y de los países receptores, en el ánimo de un verdadero y efectivo respeto, protección y garantía de los derechos humanos de la población migrante.

Asimismo, se considera necesaria la implementación de acciones que incentiven la denuncia inmigrante frente a la violación de sus derechos humanos, lo que implica esquemas de seguridad y confianza para la población vulnerable, que favorezcan su acercamiento y que garanticen la protección de sus derechos.

# Documentos





# DECLARACIÓN DE BUENOS AIRES HACIA LA UNIFICACIÓN DE CRITERIOS EDUCATIVOS PARA LA PROTECCIÓN DE LA PRIVACIDAD EN IBEROAMÉRICA\*

## D. Eduardo Peduto

Cuando pensamos en educación la mayoría de las personas generamos una o varias imágenes mentales de niños y de escuelas. Pero la educación trasciende esta imagen, ya que es un concepto mayor. Los seres humanos no dejamos nunca de educarnos a lo largo de toda nuestra vida, en un mundo que gira vertiginosamente y que ¿evoluciona? día a día. Así mismo, cabe recordar que la escuela siempre se hace eco de las inquietudes de la sociedad. Hoy en día una gran parte de estas inquietudes vienen dadas por conceptos como “redes sociales”, “videoconferencias”, “ciberespacio”... y la comunidad educativa se esfuerza por adaptarse a las nuevas tendencias tratando de dar respuesta a los nuevos problemas que han surgido.

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) han venido a demostrarnos que existe una tendencia mundial a la incorporación del avance de las herramientas digitales en la vida de los habitantes de este planeta, en cada minuto y lugar de su existencia. Esto nos genera nuevas oportunidades, pero también nuevos riesgos.

Las TIC son la puerta de entrada que posibilita el acceso al conocimiento acumulado de toda la historia; nos ponen al alcance de la mano una infinita cantidad de información; achican distancias; y nos permiten conectarnos a nivel global como ninguna otra tecnología había logrado.

\* La Declaración de Buenos Aires, hacia la unificación de criterios educativos para la protección de la privacidad en Iberoamérica, elaborada desde la iniciativa del Observatorio Iberoamericano de Protección de Datos, fue presentada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina), el 11 de julio de 2013, por el Director del Centro de Protección de Datos, D. Eduardo Peduto, en la Defensoría del Pueblo de Buenos Aires.

Sin embargo, también la actual sociedad del conocimiento revela, igualmente, la existencia de diversos riesgos asociados, a saber: la generación de nuevas diferencias sociales entre quienes tienen y no tienen acceso a las tecnologías; situaciones de exclusión digital; la existencia de una brecha digital entre los menores y sus padres y educadores; así como la posible vulneración de los derechos humanos como es el derecho a la protección de los datos personales.

## **EDUCACIÓN Y ACCESO**

Muchas veces, la decisión de acceso a lo que usualmente denominamos “tecnologías de la información y la comunicación” depende de las posibilidades de cada familia, de cada establecimiento educativo, de cada sociedad, de cada nación. A veces, los impedimentos vienen dados por intereses supranacionales o particulares de algunas naciones que impiden el acceso de otras a esta fuente de poder que implica el conocer o, al menos, el contar con la potencialidad de acceder al conocimiento.

Por lo tanto, cuando pensamos en unificación de criterios educativos, no tenemos que olvidar algunos conceptos:

- Que educar es hacerlo para todos: niños, adolescentes y adultos.
- Que educar posibilita que todos los ciudadanos puedan acceder y hacer uso de la información y el conocimiento accedido, lo que resulta clave para el propio ejercicio de sus derechos fundamentales.
- Que el simple acceso al conocimiento no significa educar.
- Que todos los países deben ser soberanos para poder acceder a las fuentes del conocimiento.
- Que el concepto de educación es un concepto dinámico, que evoluciona constantemente. Por eso, todos debemos adaptarnos a los cambios y contribuir en las etapas de transición.
- Que la educación permite que se haga un uso correcto de las tecnologías de la información respetando los derechos de los demás.
- Que el acto pedagógico es un proceso inclusivo que potencia el desarrollo de las naciones y de cada uno de sus ciudadanos.
- Que existen brechas educativas que la tecnología está capacitada para disminuir, teniendo especial consideración en no crear nuevas distancias educativas digitales.

-Que la educación requiere un proceso permanente de evaluación y aseguramiento de la calidad y de su impacto en la sociedad.

Es por tanto que no solo debemos reclamar el derecho a la educación para todos los habitantes de nuestro planeta, sino una educación inclusiva, intercultural, de calidad y accesible por todas y todos los ciudadanos, que dé las mismas oportunidades a todos los ciudadanos de forma independiente al sexo, la raza, religión, condición social o nacionalidad.

En esta línea de pensamiento, debemos aclarar que nos encontramos ante un “arma de doble filo” cuando hablamos de las TIC, ya que aquellos individuos que tienen acceso a ellas de forma crítica y con los conocimientos necesarios que les permitan sacar el máximo partido a estas herramientas, podrán desarrollar su formación de una forma mucho más amplia a través de páginas web, videos, intercambios de opiniones mediante foros,... mucho más brillante que quien no se sepa desenvolver de forma correcta en estos ambientes o directamente no tenga acceso a ellos. De esta forma, podemos concluir diciendo que hoy en día una persona que viva en un país tercermundista, puede acceder a la misma formación que otra que viva en el Primer Mundo, pero para ello debe tener acceso a las TIC de forma juiciosa para poder valorar los contenidos a los que accede.

## **LA PRIVACIDAD COMO UN DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL**

Es necesario inculcar a los ciudadanos la idea de la privacidad como un derecho humano que puede hallarse en el ámbito internacional en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, la cual específicamente protege la privacidad territorial y de las comunicaciones. El Artículo 12 establece que: “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques”.

Diversos tratados internacionales de derechos humanos reconocen expresamente la privacidad como un derecho. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, etc.

Otros tratados regionales están también empezando a ser utilizados para proteger la privacidad. El artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos estipula el derecho a la privacidad en términos similares a

los de la Declaración Universal. En 1965, la Organización de Estados Americanos proclamó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la cual estableció la protección de varios derechos humanos, entre ellos el de privacidad. A su vez la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha empezado a ocuparse de problemas de privacidad en sus casos.

Resulta asimismo de especial interés tener en cuenta la posibilidad de que este derecho fundamental también se reconozca de forma específica en la Convención de los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1989 siendo, además, el tratado internacional con la más amplia ratificación de la historia y cuyo objeto principal estriba, precisamente, en garantizar la protección y el desarrollo de los niños.

## **PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES**

Teniendo en cuenta, entonces, que cuando hablamos de educación no nos referimos solamente a nuestros niños y adolescentes, sino a cada ser humano en nuestro mundo, debemos pensar necesariamente en la posibilidad de unificar criterios en materia educativa con la finalidad de que exista un uso responsable de las tecnologías de la información, y con ello lograr el máximo respeto a la protección de los datos personales. Hoy nos encontramos en un contexto regional particular, que nos interpela, que nos pide respuestas y por ende trabajo, toda vez que surge una iniciativa tan particular como este Observatorio y que tiene inmediatamente tanta repercusión y participación en numerosos actores de distintos países. Por lo tanto debemos olvidarnos de las tradicionales fronteras físicas y políticas para comenzar a pensar en “ciberfronteras” y trabajar de forma conjunta en nuevas normativas que salvaguarden los derechos de todos los ciudadanos, tendiendo renovados puentes y alianzas internacionales de forma que puedan protegerse, en mejor y mayor medida, los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, con independencia de su nacionalidad, localización y/o ubicación física. Y es que no se debe olvidar que Internet es global y requiere de respuestas jurídicas, en la mayor medida posible, coordinadas en todos los países.

Se debe apostar por una educación en la utilización de las tecnologías de la información que involucren el tratamiento de los datos personales así como campañas de prevención para el fomento de la comprensión de prácticas de buen uso de las herramientas informáticas que impliquen directa o indirectamente la manipulación de datos personales.

En este ámbito, la formación y la educación en privacidad resulta vital para garantizar otros tantos derechos fundamentales como la libertad de la información, la libertad de expresión y, en definitiva, el derecho a la educación y a la libre conformación de nuestra personalidad, de nuestro desarrollo personal.

## **IBEROAMÉRICA**

Como región, tenemos muchas cosas en común. España, Latinoamérica y el Caribe conformamos una región especial. Podemos pensar que no es un océano el que nos separa, sino el que nos une, como nos unió en la historia, como fue el que permitió que esta porción del planeta sea lo que es hoy. Nos une desde un concepto de igualdad, y no de colonia; desde un concepto de idiosincrasia compartida, y no de dominación; desde una perspectiva de hermandad, de sentirnos, o habernos empezado a sentir, miembros de una misma sociedad. Una sociedad que crece. Y que quiere seguir haciéndolo, no a la sombra de los países más desarrollados del mundo, sino desde su propio lugar y desde su propia cultura.

En esta línea, debemos destacar que las TIC hacen casi desaparecer las barreras físicas entre los continentes, ya que posibilitan tanto el trabajo colaborativo y cooperativo como el aprendizaje cooperativo y colaborativo, lo cual abre un sinfín de posibilidades tanto para los docentes como para los alumnos, ya que potencia la creación de redes de aprendizaje.

## **DISMINUIR LA BRECHA DIGITAL Y GENERACIONAL**

Por eso, las iniciativas que deben ganar nuestra atención y apoyo son aquellas que tienen en cuenta a los principales actores de la escena educativa: alumnos, docentes y padres. De esta forma educamos a todos, no sólo a los alumnos, sino que también articulamos la educación en materia de protección de datos personales entre los distintos actores y donde cada Estado es un componente fundamental e integrante del guión.

Una educación enciclopedista y estática, donde algunos, brinden a otros, en la creencia que son los destinatarios del conocimiento a quienes hay que abastecer, no será la respuesta adecuada en el estado de la evolución tecnológica que atravesamos. Es necesario incorporar herramientas que

permitan llegar a los alumnos en su medio, hablarles en su propio lenguaje, y así permitir recuperar y resignificar la función docente como fundamental en la tarea educativa desde un punto de vista paidocéntrico y que permita brindar a los padres soluciones para cuidar y proteger a sus hijos y a sí mismos. Esto se logra escuchando a los más jóvenes, los llamados nativos digitales, quienes más conocen las tecnologías de la información y la comunicación, pero también dando herramientas a los adultos para que puedan acompañar a los niños e intervenir así en el mundo digital, aportando las capacidades críticas y reflexivas necesarias, tratando de eliminar la brecha digital existente, entre los menores y su gran manejo de las tecnologías de la información, y los mayores, en muchas ocasiones, desconocedores de su uso. Y que está generando que la sociedad se divida en dos grandes grupos: el de los nativos digitales y el de los inmigrantes digitales, que evolucionan por diferentes caminos y muchas veces de forma discordante entre sí.

Como sostenía el pedagogo Paulo Freire, es esencial al método, que la praxis acompañe a la reflexión. La una sin la otra hace que pierdan sentido las dos.

Sería incorrecto pensar en la entrega de dispositivos informáticos como un ente aislado y autorreferencial. La alfabetización digital debe ser acompañada por una alfabetización integral, basada en la recuperación de la educación pública, para formar ciudadanos con pensamiento crítico capaces de debatir los modos y fines de uso de las nuevas tecnologías, creando sus propios contenidos y mejorando los ya existentes, y no ser simples receptores pasivos. Por eso celebramos que las políticas públicas del Estado entiendan este fenómeno, y junto con el esfuerzo por la disminución de la brecha digital, en términos de dispositivos, la acompañen con esfuerzos para disminuir la brecha a nivel cognitivo. Esto es, no solo entregar el aparato técnico, sino también brindar el *know how* para utilizar los mismos de forma correcta, ya que de poco sirve dar tablets, pc's o smartphones, si este "regalo" no va acompañado de la información y/o formación necesaria.

Las distintas instituciones de aprendizaje del sistema educativo deben convertirse en un ámbito que interpele al estudiante sobre el cómo, por qué, cuándo, dónde y para qué se utilizan las nuevas tecnologías. Es por esto que resulta central que el espíritu crítico atraviese el recorrido educativo de los ciudadanos, y que éstos, en su trayectoria académica, no se limite a la simple operación de un dispositivo tecnológico sin ser capaces de tener una mirada crítica de la realidad que los envuelve. La tarea educativa, reiteramos, no es algo dedicado en exclusividad a los alumnos niños y adolescentes. Por citar

algún programa, hablaremos del *Lifelong Learning Programme* (programa de aprendizaje permanente) creado por la Unión Europea en 2007 y que trata de que el aprendizaje no solo se dé en los primeros años de la vida. En el ámbito de la protección de la privacidad, todos somos alumnos, y todos podemos ser educadores.

Esta educación, con la ayuda y la implantación de todos los poderes y autoridades públicas, no sólo debe posibilitar ese uso responsable de las tecnologías de la información, sino que también es primordial eliminar la ofensa y la vulneración a los derechos fundamentales mediante actividades que conocemos con el nombre de “grooming”, “sexting” o “ciberbullying”.

Es fundamental impulsar cambios en el rol del docente, de simple trasmisor de conocimientos, fuente primaria de Información y controlador de todos los aspectos del aprendizaje, a facilitador del aprendizaje, colaborador, co-alumno, facilitador de más opciones en el aprendizaje de los niños, niñas y adolescentes. Es por tanto que la figura del profesor debe abandonar la figura tradicional de eje transversal de la educación, para convertirse en un guía del conocimiento que ayude a resolver a sus alumnos, los problemas educativos que les puedan surgir.

Los alumnos deben dejar de ser simples receptores pasivos de información, reproductores de conocimiento, a participantes activos en el proceso de aprendizaje y productores de conocimiento y aprendizaje en colaboración con otros. Esta visión es, además, la más coherente desde el enfoque debido del respeto a los derechos fundamentales de los niños que, no se debe olvidar, son titulares de múltiples derechos como el derecho a informarse, a expresarse, a educarse, así como a desarrollar de forma libre su personalidad, entre otros.

No debemos olvidar a los ciudadanos como parte del proceso de disminución de la brecha digital. Las iniciativas de gobierno electrónico y acceso a la información pública podrán ostentar todos sus beneficios si los ciudadanos comunes poseen las capacidades y conocimientos suficientes para sacar el mayor provecho de las diferentes iniciativas gubernamentales que tienen como fin facilitar los servicios públicos, la transparencia de gobierno y la participación ciudadana.

## **ESTADO DEL ARTE**

Contamos a nivel mundial e Iberoamericano con herramientas jurídicas suficientes, idóneas para proteger los derechos derivados de la intimidad y la

privacidad, para el respeto del honor, la reputación y la honra. Cada país viene trabajando arduamente en seguir generando una normativa que permita un mayor resguardo. Los lazos de cooperación entre los países iberoamericanos seguirán creciendo, en busca de una normativa que se complemente y que permita alianzas regionales cada vez mayores. Y encontramos que existe una fuerte y plena coincidencia doctrinaria en los caminos imprescindibles que se deben seguir para lograr cada día una mayor protección.

Por eso, creemos que todos hemos encontrado, por nuestra experiencia y por la observación de las experiencias de otras áreas del mundo, que la prevención y la concientización se erigen como las dos principales herramientas para el resguardo de la intimidad, la privacidad y los datos personales.

Además de que existe una tendencia generalizada a considerar que el docente tiene un rol fundamental en esta tarea de prevención y concientización, y que puede convertirse, naturalmente y con un esfuerzo mínimo, en un verdadero agente de protección de datos personales que puede articular la experiencia educativa, ya que en el día a día recibe la retroalimentación de sus alumnos, y se ve precisado muchas veces de interactuar con los padres ya que todos deben trabajar en la misma línea para alcanzar el objetivo común: una educación transversal que dote al futuro alumno de las herramientas necesarias para poder desenvolverse en su vida diaria.

Y también observamos que, en muchos casos, existe una brecha tecnológica entre docentes y alumnos, de las mismas características que la que se señala entre padres e hijos. Hoy se habla de los nativos digitales, esos niños y jóvenes que han nacido en un mundo con una tecnología determinada, y con un dominio natural y espontáneo, al menos en aquellos niños y jóvenes que hayan nacido en regiones y hogares donde la tecnología se encuentra presente. Un nativo digital no “piensa” la tecnología, la usa. No la ve como un objeto ni como un objetivo en sí mismo, sino como un medio, como una herramienta. Pero esto no es una cuestión de edades, ya que en las regiones u hogares donde esta tecnología no ha accedido aún, la brecha tecnológica existe también. No es un gen el que determina que un niño o un adolescente sea un “nativo digital”, sino un medio cultural determinado del cual se impregna desde incluso antes de su nacimiento.

Así, los docentes y adultos, en general, pueden percatarse a sí mismos como carentes de cierto conocimiento, donde pueden fácilmente verse desbordados o superados por los conocimientos de sus alumnos. Y estas situaciones de disparidad pueden dar origen a muchos malentendidos. Allí es donde entendemos que la tarea de quienes nos dedicamos a la divulgación de

la protección de datos personales se vuelve indispensable para arrojar un poco de luz en la confusión. El rol docente no se subvierte; el rol docente debe ser el mismo: ayudar a la articulación del conocimiento, ayudar al discernimiento sobre lo que es verdadero o no desde el punto de vista del conocimiento científico, ayudar a entender y a pensar. Enseñar a aprender, para alcanzar una meta final como es “aprender a aprender”.

Es cierto que en esta nueva era el conocimiento es accesible para todo aquel que pueda acceder a determinadas herramientas tecnológicas, como lo es por ejemplo internet. Pero no menos cierto es que el rol del docente en el aula es indispensable para ayudar a los educandos a seguir articulando y aprender a pensar y a valorar la información.

Los estados serán quienes, con carácter obligatorio por cumplir una actividad pública, deben acercar las herramientas de concientización y prevención, a alumnos, docentes y padres. Y la principal consigna que se debe difundir, sea desde el estado, la docencia o el hogar, es que la mejor forma de cuidar nuestros datos personales es haciéndonos responsables de ellos. Es decir, reconocer nuestro derecho humano a la protección de la información personal, y ejercerlo. Nosotros debemos decidir qué queremos hacer con nuestros datos personales, quién puede disponer de ellos y para qué. Ésta es una tarea educativa en la cual todos ocupamos el rol de docentes y a su vez todos debemos ocupar el rol de educandos, ya que la propia característica permanentemente creciente y dinámica de la tecnología nos obliga a pensar y a repensar conceptos que a diario van cambiando.

Es por todo ello, que se debe potenciar el aprendizaje permanente ya que tal y como se ha expuesto, hemos dejado de vivir en un mundo que sufre pequeños cambios cada unos cuanto siglos, para vivir en una sociedad con constantes cambios a los que nos debemos enfrentar y dar soluciones.

## **CONVERGENCIA DIGITAL**

En la actualidad vivimos un fenómeno tecnológico sin precedente. Vivimos en la era de la convergencia. Hoy podemos encontrar conexión a Internet, ver TV, escuchar la radio, chatear, leer libros, etc. en nuestros dispositivos móviles. Esto provoca un cambio enorme para la protección de la información.

Para poner un ejemplo de cómo las mismas situaciones van variando, recordemos que antes se daba como consejo a los padres que la computadora del hogar estuviera en un lugar de paso, a la vista de todos; hoy ese consejo no

puede ser suficiente, dado que con la existencia de dispositivos móviles como los teléfonos celulares y las tabletas, ese consejo quedó, como poco, exiguo e insuficiente. Entonces, todos debemos tomar conciencia de cómo cambian día a día las situaciones debido a la evolución tecnológica. Este proceso tiene la particularidad de no ser una fotografía, estática e inmutable, sino una película, dinámica y cambiante. Los padres en sus hogares, los docentes en los establecimientos educativos y quienes nos dedicamos a la protección de los datos personales con más ahínco todavía, ya que pesa sobre nosotros la responsabilidad en la difusión de lo que consideremos las mejores herramientas educativas para una prevención y concientización exitosas.

## **PENSAR GLOBALMENTE Y ACTUAR LOCALMENTE**

Es importante procurar el desarrollo de herramientas que utilicen un vocabulario que pueda ser entendido en cualquiera de los países de la región. Y en caso de que eso no sea posible, hay que proveer a las herramientas –sitios web, manuales, guías, etc.– que puedan ser utilizadas por los educadores, de sinónimos idóneos para cada país. De esta forma, el esfuerzo puesto en movimiento en un país o en un organismo determinado puede ser aprovechado regionalmente por otro. Y así también se derriban las fronteras y se hermanan los países, ya que, en definitiva, el objetivo es el mismo.

La formación y capacitación de los educadores en la comprensión y reflexión en los diferentes aspectos que incluya la tecnología en los ámbitos educativos a fin de contribuir a la generación de herramientas que conlleven a un mayor entendimiento y diálogo entre los diferentes participantes del proceso educativo.

Por todo lo expuesto entendemos que se debe actuar en varias líneas programáticas:

Con los educadores: Durante su formación inicial se les debe orientar en el uso seguro de las TIC tanto de forma pedagógica como de forma crítica en su vida personal, ya que es realmente complicado formar a alguien sobre conceptos que se desconocen. Además se debe facilitar y animar a que los docentes se involucren en un proceso constante de “reciclaje formativo” para poder dar la mejor respuesta a los problemas que les surjan a sus alumnos.

Con los alumnos: haciendo una fuerte apuesta por la formación en la privacidad y la protección de datos para que puedan acceder al mundo digital en

un ambiente amigable y seguro, conociendo los riesgos a los que se exponen y dotándoles, finalmente, de herramientas que les permitan ejercer otros tantos derechos fundamentales que les son inherentes.

Con las familias: creando espacios en los que se relacionen padres e hijos, nativos e inmigrantes digitales, que potencien los canales de información y en los que todos sean profesores y alumnos al mismo tiempo.

A nivel estatal: actuando en dos líneas que entendemos esenciales impulsando políticas activas en educación. Creemos necesario para alcanzar los objetivos marcados anteriormente, la creación de una asignatura obligatoria en los Planes de Estudios sobre “Privacidad”, en la que profesionales expertos en la materia aconsejen y enseñen a los menores a proteger su intimidad en la red y a evitar ser potencial víctima de un delito informático. Estos profesionales también podrían formar al resto de educadores y, por qué no, a los progenitores o tutores legales a través de charlas, cursos o conferencias destinadas a estos colectivos.

Proveyendo no solo de dispositivos a los ciudadanos, sino también dando la formación necesaria a toda la población para que puedan sacarles el máximo partido a dichos dispositivos y que de esta forma no se conviertan en objetos que solo sirven para ser observados como si de una escultura se tratase, fomentándose de esta forma políticas realmente inclusivas que permitan la igualdad de acceso al conocimiento a todos los sujetos.

A nivel internacional: generando programas y experiencias de “intercambios virtuales”, en los que tanto alumnos como profesores desarrollen trabajos colaborativos y cooperativos, para alcanzar una globalización que permita a todos los participantes un enriquecimiento cultural, personal y cognitivo que acerque al individuo al presente en el que va a tener que desenvolverse formado por equipos de trabajo internacionales y en los que aspectos como el idioma o la condición social, no supongan barreras.

Finalmente entendemos que también se debe implicar al sector privado en la labor educativa. Los desarrolladores de dispositivos, programas, aplicaciones, webs o redes sociales deben facilitar la configuración de privacidad de los usuarios finales, utilizando un lenguaje sencillo y comprensible tanto para menores como para personas con escasos conocimientos tecnológicos, proporcionando herramientas sencillas y “a la vista” para proceder a una óptima configuración de privacidad, proporcionando mecanismos de bloqueo parental y facilitando la comunicación de denuncias o abusos que se puedan estar cometiendo por parte de otros usuarios, no quedándose meramente en un simple “bloqueo del mismo”.



# Reseñas





**Lorenzo Cotino Hueso (ed.), *Libertades de expresión e información en internet y las redes sociales: Ejercicio, amenazas y garantías*, Universidad de Valencia, Valencia, 2011, 515 pp.**

La obra editada por Cotino Hueso constituye un referente ineludible en la doctrina jurídica, más de treinta artículos se agrupan en seis grandes capítulos:

1. Internet y las libertades informativas
2. El uso político y participativo de internet y las redes sociales
3. Los límites del 2.0 a juicio de activistas de la política y social 2.0
4. Responsabilidad y propiedad intelectual de los contenidos en la red
5. Derechos y Garantías de los ciudadanos ante la información en internet
6. Privacidad y menores en las redes sociales

El título del libro “Libertades de expresión e información en Internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías”, es el objeto de investigación que trasciende a temas concretos para abordar los usos políticos y participativos en la llamada *Web 2.0*. Se trata de temas de actualidad y de apremiante estudio jurídico.

Para fines de la reseña, se puede dividir la obra en dos bloques: el primero, contiene un análisis enfocado a un tema principal: exención de las responsabilidades de los proveedores de servicios de Internet (en adelante PSI) en relación a los desafíos que implican para la protección de datos personales, la libertad de expresión y propiedad intelectual. Con base en concepciones doctrinales, disposiciones legislativas, decisiones de tribunales constitucionales y criterios jurisprudenciales, se destaca la siguiente premisa de los autores:

En la red están nuestros datos, públicos y menos públicos; nuestras comunicaciones personales y profesionales. Cualquier cosa que hacemos o decimos sube fácilmente a la nube en forma de fotografía, vídeo, comentario, enlace. Y en la

nube se queda, resistiéndose a desaparecer, de modo que el supuesto —derecho al olvido— resulta en la práctica poco menos que quimérico. Los nodos, servidores y aplicaciones de la red conocen nuestros gustos y preferencias, se encargan de almacenar historiales de búsqueda, cruzan y crean perfiles, invaden ámbitos privados. Los usuarios empleamos los nuevos servicios sin saber realmente cómo nos afectarán a largo plazo y en buena medida convalidamos irreflexivamente una progresiva disminución de nuestra intimidad empujados por la propia dinámica de las comunicaciones digitales.<sup>1</sup>

Así, el ambicioso ideal de los artículos citados resulta interesante, pues el desarrollo de sucesos en los que la protección de datos personales (de igual forma la libertad de expresión y la propiedad intelectual) queda sujeto a la interpretación de los tribunales supremos de Europa, en particular Inglaterra, Italia, Francia y España: “[...] la exención se aplica cuando el intermediario (PSI) no desempeñe un papel activo que pueda darle conocimiento o control de los datos almacenados”, mismo que deriva de las disposiciones del artículo 14 de la Directiva 2000/31/CE, sobre el comercio electrónico, del 8 de junio del 2000.

En la obra se destacan dos cuestiones: una, el fundamento del derecho a la protección de datos personales, y dos, el diseño tecnológico de la *Web 2.0* respecto de la creación de contenidos. Hasta cierto punto puede parecer que el Derecho nada puede hacer ante la complejidad de las tecnologías de la información y la comunicación, circunstancia que no puede ser aceptable.

Sin embargo, bajo el contexto descrito en la obra, los PSI en la mayoría de los casos se benefician con la exención de responsabilidad en virtud de que ellos ponen a disposición del usuario-consumidor la plataforma, y los contenidos creados por éste sólo pueden conocerse una vez colgados en la red y proceder a su retiro cuando la persona perjudicada por ejemplo, en la protección de datos personales lo solicite o bien, si de acuerdo a la aplicación de sus criterios de autorregulación considera que pueden causar perjuicios a los derechos de terceros.

Los artículos de investigación referidos resultan útiles, en cuanto a la descripción del estado de la cuestión de los retos derivados de la combinación entre la actividad legislativa y jurisdiccional a la que se enfrentan los tribunales europeos para proteger los derechos fundamentales en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación.

<sup>1</sup> Lorenzo Cotino Hueso (ed.), *Libertades de expresión e información en Internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías*, Universidad de Valencia, Valencia, 2011, p. 257.

En relación al segundo bloque, el planteamiento general se puede resumir así:

Se fija la atención en el conflicto entre las libertades informativas y el derecho a la protección de datos personales, bajo la tesis de que el derecho a la protección de datos personales está sobreprotegido, ninguneándose el tradicional peso y protección constitucional de las libertades informativas. Ello no obstante afirma que ésta sobreprotección jurídica no tiene efecto alguno en la realidad.<sup>2</sup>

Pese a la posición provocadora del derecho a la protección de datos personales, los autores expresan soluciones en base a reformas legislativas en la comunidad europea, ausentes del acompañamiento de un examen que busque superar por un lado, el diseño mismo de las tecnologías de la información y por otro, la incompetencia jurisdiccional por el fenómeno transnacional. Bajo este contexto, la pregunta es: ¿cuántas infracciones más a los derechos fundamentales deben presentarse en el ámbito virtual para que las instituciones del Derecho garanticen su protección?

La propagación de Internet en la vida diaria del ser humano modifica y crea nuevos riesgos en la privacidad desde hace más de dos décadas, sin embargo los inconvenientes relacionados con la reducción de la privacidad inmersos a esta red siguen sin resolverse desde la perspectiva técnica, por consiguiente y en base a las ideas que expresan los autores del libro reseñado, frente a este escenario la protección de datos personales queda subordinado a un ideal. Entonces, ¿qué instrumentos técnicos y jurídicos se requieren en este entorno virtual para garantizar la autodeterminación de la información personal?

La obra es una lectura recomendable para los especialistas en Derecho de la Información, en particular en materia de libertad de expresión y protección de datos personales, al describir de manera puntual el panorama europeo desde la doctrina hasta la actividad jurisdiccional.

*Paola Viridiana López Ávila*  
Universidad de Colima

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 386.



**Dênis de Moraes (Comp.), *Mutaciones de lo visible. Comunicación y procesos culturales en la era digital*, Paidós/Saicf, Buenos Aires, 2010, 165 pp.**

La obra compilada por Dênis de Moraes se divide en cinco apartados que a continuación se mencionan: 1. La cuestión de las TIC: hacia nuevos planteamientos por Bernard Miège; 2. Cultura tecnológica, innovación y mercantilización por Dênis de Moraes; 3. Mutaciones en la superficie y cambios estructurales. América Latina en el Parnaso informacional por Martín Becerra; 4. ¿Es posible una estética de las tecnologías de la comunicación? por Lorenzo Vilches; y 5. Convergencia digital y diversidad cultural por Jesús Martín-Barbero.

El diseño y redacción del libro permite identificar de manera puntual, en cada uno de los apartados, el objetivo general de la obra, con base en las siguientes líneas:

1. *La cuestión de las TIC: hacia nuevos planteamientos.* Bernard Miège de inicio precisa que “Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) merecen ser observadas desde un punto de vista actualizado”, para lo cual se proponen siete procesos que contribuyen al arraigo social de las TIC como esquema de análisis, y son:

a) La informacionalización, lo importante es señalar que se trata de un proceso caracterizado por la circulación creciente y acelerada de flujos de información, editada o no, tanto en la esfera privada como en la laboral o en el espacio público.

b) La mediatización de la comunicación, resulta, cuando menos, paradójico: la nueva comunicación, se presenta como abierta, favorable a las iniciativas personales, incluso a las reinterpretaciones y las prácticas piratas por parte de los destinatarios últimos, encubre en su interior todo lo que está concebido y finalmente pre-construido por sus creadores con el fin de adaptar productos a las expectativas de los consumidores y por lo tanto asegurar su difusión comercial.

c) La ampliación de la esfera mediática, se observa que los medios de comunicación de masas, que poseían prácticamente el monopolio de la información difundida, están enfrentándose a la competencia de otros emisores que aprovechan ampliamente las TIC.

e) La mercantilización de las actividades comunicacionales, por un lado se sustenta en el impulso de las industrias productoras de nuevos materiales (con *software* asociado) y por otra parte, la clave es la creación de contenidos en la red.

f) La generalización de las relaciones públicas, se sienten particularmente a sus anchas con el desarrollo de las TIC, pues las utilizan como herramientas de producción y difusión de sus mensajes; pero sobre todo se amoldan sin dificultad a las potencialidades que ellas mismas generan para ofrecer una comunicación modernizada que se refleje en los diferentes registros de la interacción.

g) La circulación de flujos y la transnacionalización de las actividades info-comunicacionales, fragmentan la información de acuerdo a las prácticas habituales de los países dominantes y afianzan la uniformación de las nuevas herramientas.

2. *Cultura tecnológica, innovación y mercantilización*, por Dênis de Moraes. Estos tres conceptos se entrelazan a partir de que la información se consolida como un recurso básico de gestión y producción y como materia prima para la obtención de la plusvalía que impulsa la acumulación, en este sentido el reto es la socialización de la información veraz, pluralismo cultural, redistribución del conocimiento al conjunto de los individuos y división igualitaria de los beneficios tecno-científicos entre países, sociedades y pueblos.

3. *Mutaciones en la superficie y cambios estructurales. América Latina en el Parnaso informacional* de Martín Becerra. El autor examina el proyecto de la Sociedad de la Información y concluye que la aplicación de las políticas reniega de la diversidad de las sociedades que van siendo estructuradas de modo desigual por la orientación del proyecto. Siendo la información un valor decisivo por su centralidad productiva, las diferentes modalidades de acceso social a los bienes y servicios de la información y comunicación producen consecuencias disímiles que a su vez repercuten en la construcción de mejores o peores posicionamientos en la estructura social de Latinoamérica.

4. *¿Es posible una estética de las tecnologías de la comunicación?* Por Lorenzo Vilches. Describe que Internet, en cuanto territorio de la innovación social y cultural, estructura y participa en la configuración de las redes de actores de la creación y de la inventiva de nuevas formas de construcción de espacios propicios de comunicación y de negociación social. Internet no es mejor ni peor que los medios tradicionales de comunicación y está sujeta a las

mismas determinaciones económicas, políticas y sociales, pero se trata de una nueva forma de configuración de la esfera de lo público y lo privado. En este sentido, la información es un objeto que afecta directamente a los sistemas de representación simbólica del mundo.

5. *Convergencia digital y diversidad cultural* de Jesús Martín-Barbero, bajo su punto de vista la importancia del binomio es que deja al descubierto un nuevo escenario cultural y político que puede ser estratégico, primero, por la transformación de un sistema educativo excluyente, y ya anacrónico en relación con las mutaciones que atraviesan las culturas cotidianas; segundo, para que la democratización de nuestras sociedades llegue al mundo de la cultura de las mayorías posibilitando a la poblaciones apropiarse, desde sus propias culturas, de los nuevos saberes, lenguajes y escrituras.

Descritas las ideas principales de los autores del texto se puede deducir que el punto en el que coinciden es que las TIC hasta el momento no son la panacea para acortar o eliminar las desigualdades, este es el caso de Latinoamérica, mientras la arquitectura tecnológica esté controlada por los grandes capitales (Estados Unidos, Europa y Japón). Sin embargo, pese a la importancia que tiene dejar manifiestos los dilemas de las TIC, estudios multidisciplinarios como este libro se antojan para que manifiestar propuestas que conduzcan a un aprovechamiento lo más equitativo posible entre los usuarios y los proveedores de Internet, cuestión que normalmente no ocurre, por lo que se delega este equilibrio al aspecto democrático, que en sí mismo tiene múltiples aristas de complejidad.

En consecuencia, es conveniente no dejar de lado el estudio de las TIC, que ante todo son herramientas y servicios que influyen en la información y la comunicación, y no sólo de los órdenes económicos, políticos o sociales sino también en los profesionales y privados de los usuarios-consumidores. Entonces, más allá de las desigualdades entre los individuos para el acceso a las TIC la otra cuestión que representa un desafío es el formato que las mismas proponen, es decir, el papel activo de los usuarios en Internet, en especial en la generación de la información, misma que una vez colgada en la red traspasa cualquier frontera del Estado y parece no tener control ni presente ni futuro.

Por tanto, y de manera simple si la apuesta de las TIC pretende ser ese espacio autónomo en la figura de lo público y lo privado, qué argumentos son validos para determinar que la innovación de sus técnicas facilitan que se perpetúe la información personal de un usuario-consumidor (que de manera inherente proporciona para obtener un servicio o producto) sin su conocimiento.

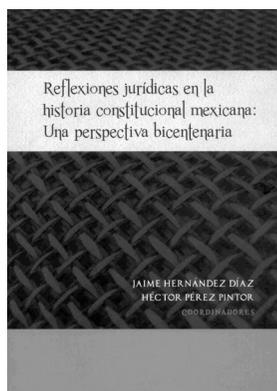
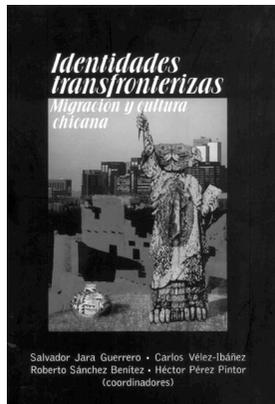
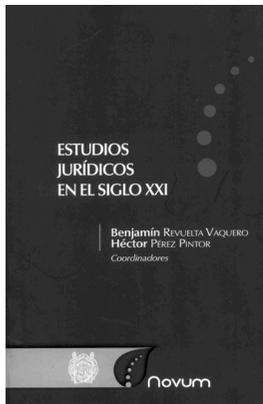
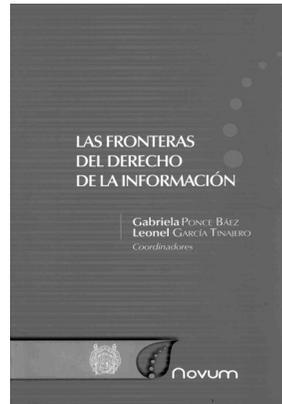
A caso la libertad en las TIC sólo está destinada para los creadores de la técnica. Luego, la pregunta es: de qué procedimientos dispone un usuario que desea borrar la información de sus datos personales, o bien, esta figura de usuario activo únicamente le brinda libertad para generar contenidos, pero no para eliminarlos.

Finalmente, el libro es una fuente de consulta obligada para aquellos que se han especializado en estudios referentes a la sociedad de la información y el conocimiento porque aporta aspectos de las TIC desde una visión multidisciplinaria y despliega una serie de elementos que no se deben dejar de lado en la configuración de la arquitectura de la información, pues el diseño de éstas atiende por un lado, a la libertad de información que se puede resumir en la frase de Carlos Soria “Internet nació libre y morirá libre”; y por otro, a las responsabilidades que se delegan al usuario-consumidor al denominarlo: sujeto activo de las TIC.

*Cristina Mariana Ibarra Herrera*  
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

## Otras obras publicadas

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
DE LA FACULTAD DE DERECHO  
Y CIENCIAS SOCIALES UMSNH



## ENVÍO DE COLABORACIONES

Para informes sobre los tópicos de los próximos números y las normas para la recepción de artículos, solicítelos vía correo electrónico a: [aporijuridica@gmail.com](mailto:aporijuridica@gmail.com)

### Contacto:

Aporía Jurídica. Revista de Estudios Jurídicos y Sociales

Posgrado de Derecho de la U.M.S.N.H.

Calle Ordenanzas No. 111, Colonia Vasco de Quiroga,

Código Postal 58230, Morelia, Michoacán,

tel. (01-443) 315-26-11 ext. 123.

Horario de atención: lunes a viernes de 10:00 a 15:00 horas.