



EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19:

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (I)

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR

NURIA GONZÁLEZ MARTÍN

Coordinadores

SERIE

OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL

47

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL, núm. 47

Dra. Nuria González Martín

Coordinadora de la serie

Eduardo Daniel Hernández Gaona

Asistente de la serie

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero

Secretario Técnico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho

Jefa del Departamento de Publicaciones

Ricardo Hernández Montes de Oca

Cuidado de la edición

José Antonio Bautista Sánchez

Formación en computadora

Edith Aguilar Gálvez

Diseño de cubierta e interiores



EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19:

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (I)

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR
NURIA GONZÁLEZ MARTÍN

Coordinadores

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad
Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 10 de septiembre de 2021

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional: 978-607-30-1256-0

Contenido

9

Introducción

19

Prefacio. Derechos humanos: México y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible

31

OBJETIVO 1. FIN DE LA POBREZA

Un año de pandemia: ¿los objetivos de desarrollo en espera?

37

COVID-19, pobreza y derechos económicos y sociales

45

OBJETIVO 2. HAMBRE CERO

“Hambre cero”, objetivo número 2

53

La garantía del derecho a la alimentación adecuada, indispensable para ir más allá de la erradicación del hambre en la pospandemia

OBJETIVO 3. SALUD Y BIENESTAR

63

Vacunas, derecho a la salud y pandemias: hacia una solidaridad sostenible

71

La lucha contra las enfermedades no transmisibles no puede esperar: la meta 3.4 de la Agenda 2030

OBJETIVO 4. EDUCACIÓN DE CALIDAD

81

Tres predicciones sobre el futuro de la educación superior después del COVID-19

89

Educación de calidad en un contexto de desigualdad: los ODS en América Latina

97
103

OBJETIVO 5. IGUALDAD DE GÉNERO

Violencia contra las mujeres y niñas en México

Ser mujer en tiempos de COVID-19

OBJETIVO 6. AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO

115

Agua y saneamiento en los ODS y su impacto en el contexto del COVID-19

123

La urgencia de aprobar la nueva Ley General de Aguas en México en sintonía con el ODS 6 en el marco de la emergencia provocada por el virus SARS-CoV-2

Introducción

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM) se constituye, por sí mismo, además de la labor propia de investigación, docencia y vinculación, en una editorial con reconocimiento no sólo nacional, sino también internacional, con un alto estándar de calidad académica de sus publicaciones y con un impacto no sólo por el número de ellas, sino también por la divulgación de las mismas.

A esta labor editorial, el doctor Pedro Salazar Ugarte, director del IIJ-UNAM, en su plan de trabajo 2018-2022, incluyó un proyecto editorial especial titulado “Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional”, coordinado por Nuria González Martín, el cual se hizo efectivo a partir de octubre de 2018.

La propia naturaleza de este proyecto especial habla por sí solo, al congrega (i) temas de coyuntura con relevancia jurídica e, incluso, temas no estrictamente legales; (ii) vinculados con la agenda nacional; (iii) con una extensión breve; (iv) dirigido a un público no necesariamente especializado; (v) con una vocación informativa, es decir, no es un documento estrictamente doctrinal, pero tampoco es divulgación *per se*, y (vi) que amerita celeridad en su redacción y publicación para que consiga el impacto deseado, es decir, incidir en la opinión pública y eventualmente en la toma de decisiones públicas.

Por las razones de excepcionalidad por las que transitamos en 2020 y por las que seguimos transitando en 2021, con la emergencia sanitaria por COVID-19, creímos conve-

niente utilizar este canal de conocimiento para hacerles llegar a todos los interlocutores involucrados una información sencilla pero veraz sobre el estado del arte, las consecuencias y las propuestas lanzadas desde diferentes áreas del conocimiento jurídico y desde la multidisciplinariedad, y ésta es la idea que proyectamos con el presente número dedicado al desafío global para la transparencia gubernamental: los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Agenda 2030.

De esta manera, tenemos que el 25 de septiembre de 2015 se adoptaron un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todas y todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible con miras a cumplirse en quince años, es decir, en 2030.¹ Sin embargo, en 2015 no se pensaba que, casi cinco años después, una pandemia pondría al mundo en jaque y replantearía la forma en la que algunos problemas, de naturaleza estructural, se venían abordando.

Como lo expresara el secretario general de la Organización de Naciones Unidas (ONU), António Guterres, “la pandemia de COVID-19 es una emergencia de salud pública, pero es mucho más. Es una crisis económica. Una crisis social. Y una crisis humana que se está convirtiendo rápidamente en una crisis de derechos humanos”. Precisamente, la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible tiene un vínculo muy estrecho con los derechos humanos que han sido consagrados en las Constituciones nacionales y en tratados internacionales. Los diecisiete objetivos en su conjunto tienen incidencia en la vigencia plena de los derechos humanos, que han sido especialmente afectados por la pandemia que enfrentamos.

Tal como lo indicó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en abril de 2020, en su Resolución 1/2020 sobre “Pandemia y derechos humanos”, la pandemia de CO-

¹ Fin de la pobreza (1); hambre cero (2); salud y bienestar (3); educación de calidad (4); igualdad de género (5); agua limpia y saneamiento (6); energía asequible y no contaminante (7); trabajo decente y crecimiento económico (8); industria, innovación e infraestructura (9); reducción de desigualdades (10); ciudades y comunidades sostenibles (11); producción y consumo responsables (12); acción por el clima (13); vida submarina (14); vida de ecosistemas terrestres (15); paz, justicia e instituciones sólidas (16), y alianzas para lograr los objetivos (17).

VID-19 puede afectar —y esto ha quedado más que corroborado— gravemente la plena vigencia de los derechos humanos de la población, en virtud de los serios riesgos para la vida, la salud y la integridad personal que supone la COVID-19, así como sus impactos de inmediato, mediano y largo plazo sobre las sociedades en general, y sobre las personas y grupos en situación de especial vulnerabilidad.²

Los problemas que hoy en día vemos en todo el mundo son muy variados y condicionados en gran medida por la capacidad de recursos económicos y financieros que el Estado en cuestión tenga. En América Latina, al ser una región tan desigual, los factores (convergentes) de vulnerabilidad son los que han ido marcando los impactos diferenciados de la pandemia en la población de nuestra región.

Por ejemplo, con respecto a los objetivos 1 (fin de la pobreza), 8 (trabajo decente y crecimiento económico) y 10 (reducción de desigualdades), de acuerdo con datos presentados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de 2020, la crisis provocada por los efectos de la pandemia es la peor del siglo, ya que la pobreza alcanza a 231 millones de personas; la pobreza extrema, a 96 millones de personas, y el desempleo, a 44 millones de personas.³

Vinculado con lo anterior, podemos enlazar el Objetivo 2 (hambre cero), ya que se ha visto que los altos niveles de desempleo que ha generado la pandemia (especialmente en sociedades donde existe una alta tasa de trabajo informal) no sólo impactan en cuanto al derecho a la alimentación, sino que también ello genera un aumento en los niveles de pobreza, que producen, entre otros efectos, una escasez de alimentos, pues no se cuenta con una fuente económica para poder adquirirlos.

² CIDH, “Resolución 1/2020. Pandemia y derechos humanos en las Américas”, p. 3.

³ CEPAL (ONU), Información disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/200925_version_final_revisada-ab-_evento_ods_de_costa_rica.pdf.

En materia de educación (Objetivo 4, educación de calidad), si bien las nuevas tecnologías (como la Internet) y los medios tradicionales de comunicación (como la televisión) han jugado un papel fundamental en cuanto a la educación a distancia y han permitido en mayor o menor medida una continuidad en la vida escolar de las niñas, los niños y los adolescentes, tampoco podemos olvidar que no todas las personas tienen la capacidad económica para contar con una computadora, tener un teléfono inteligente o costearse un plan de datos que les dé acceso a Internet (Objetivo 9, industria, innovación e infraestructura).

En cuanto a la igualdad de género (Objetivo 5), la pandemia ha hecho palpable los problemas que, aun cuando estaban lejos de superarse, se han exacerbado. Por ejemplo, podemos señalar la violencia contra la mujer en el ámbito doméstico derivada de los aislamientos impuesto por algunos Estados o el impacto de la economía en las mujeres que se dedican a trabajos informales (ya que en muchos casos son la única fuente de ingresos de sus hogares).

Por otro lado, si bien el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho al Agua ha indicado que este elemento es una pieza básica de la salud pública, lo cierto es que hoy el papel vital que desempeña el acceso al agua en la lucha contra la pandemia de COVID-19 (Objetivo 6) resulta fundamental por el uso del lavado frecuente de manos, pero hay una falta de accesibilidad a las cantidades necesarias de agua, en especial frente a personas en situación de vulnerabilidad, como lo son las personas viviendo en situación de pobreza, las personas en situación de calle o las personas migrantes.⁴ Mayor gravedad reviste el contexto de falta de agua en aquellos asentamientos urbanos con sobrepoblación (Objetivo 11, ciudades y comunidades sostenibles), en donde la pandemia ha demostrado que es más severa tanto por la facilidad de transmisión del virus por el hacinamiento poblacional como por la insuficiencia de recursos sociales básicos para hacer frente a la enfermedad.

⁴ Información disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>.

La pandemia también ha empezado a generar afectaciones a los ecosistemas marinos y terrestres que, sin duda, impactan en el cambio climático (objetivos 13, 14 y 15); por ejemplo, por el uso excesivo de plástico o desechables, en productos que se solicitan a domicilio (Objetivo 12, producción y consumo responsables), como lo es la gran cantidad de mascarillas o cubrebocas que son utilizados como una de las formas de hacerle frente a la transmisión de COVID-19 y que tienen como destino final los mares, los ríos o los ecosistemas en general.

En lo que respecta al Objetivo 16 (paz, justicia e instituciones sólidas), la pandemia ha dejado entrever que la forma en la que los poderes judiciales venían operando (generalmente con poco desarrollo de justicia en línea) provocó que se enfrentaran a rezagos importantes en la tramitación de la justicia. Igualmente, hemos podido ser observadores de primera mano de iniciativas para darle el realce e impulso que necesitan los medios alternos —o apropiados— de solución de conflictos, en donde la mediación, e incluso la mediación en línea, cobra importancia y trascendencia como método efectivo en la gestión de conflictos, ante la voluntad de las partes, en la búsqueda de la paz (en la extensión más amplia de la palabra), para alcanzar, desde problemáticas macro y micro, la supervivencia de las generaciones futuras. Si bien es cierto que antes de la pandemia existía un gran énfasis en que se diera accesibilidad a la justicia a grupos en situación de vulnerabilidad, hoy la justicia adquiere un tinte tecnológico en el contexto de pandemia, que incluye una nueva barrera de acceso a la justicia para algunos sectores de la población que no tienen acceso a Internet o a medios digitales; ése es un gran desafío, pero también una meta importante. A todo ello le agregamos, además, en fechas recientes, aun frente a un llamado enérgico del secretario general de las Naciones Unidas de un “alto al fuego”, conflictos como el suscitado entre Israel y Palestina, que agravan la situación de la pandemia.

Finalmente, relacionado con el Objetivo 3 (salud y bienestar), el tema que ha sido una constante durante los dos últimos años es lo frágil que son los sistemas de salud en todo el

mundo, desde el equipamiento —disponibilidad de camas y medicamentos— hasta las condiciones de trabajo del personal de salud (por ejemplo, la ola de discriminación que sufrieron por la percepción falsa de ser transmisores del virus), pero más grave aún ha sido el colapso de los sistemas sanitarios. A todos estos problemas se les suman, por un lado, la escasez en algunos países (en especial de África) y el acaparamiento/monopolio de otros países (europeos y algunos de la región americana) respecto a las vacunas y, por el otro, la resistencia de las farmacéuticas de liberar las patentes para tener mayor producción a escala mundial —una globalización sanitaria aún pendiente y tan necesaria—. Es en este momento cuando destacamos que una de las razones principales por las que la UNESCO se estableció en 1945 fue la de asegurar que la ética sea el principio rector del progreso científico y tecnológico, y así, en los últimos años, la UNESCO ha aplicado dicho mandato en áreas de gran impacto y rápida evolución, como es la ingeniería genética y las tecnologías neurológicas; ejemplo de ello es la reciente declaración sobre la necesidad de tratar las vacunas contra la COVID-19 como un bien público mundial. La cooperación internacional no sólo debe centrarse en el aspecto financiero, sino también en todo aquel desarrollo (tecnológico, científico, médico o cultural)⁵ que permita que la pandemia se controle lo más rápido posible (Objetivo 17, alianzas para lograr objetivos).

Asimismo, con un impacto en el objetivo anterior, la falta de garantía de energía o de la continuidad de la misma (Objetivo 7, energía asequible y no contaminante) en sectores dentro de algunas demarcaciones ha tenido consecuencias fatales, en especial cuando los equipos médicos (respiradores) que mantienen con vida a las personas que se encuentran en las unidades de cuidados intensivos dependen del suministro seguro y constante de la energía. Por otro lado, la pandemia ha dejado entrever que la falta de energía y la accesibilidad a la

⁵ Al respecto, el Comité DESC ha indicado en su Observación General 25 lo siguiente: "87... Si se desarrolla una pandemia, compartir los mejores conocimientos científicos y sus aplicaciones, especialmente en el ámbito de la medicina, es fundamental para mitigar el impacto de la enfermedad y acelerar el descubrimiento de tratamientos y vacunas eficaces. Una vez que la pandemia haya terminado, se debería promover la investigación científica para extraer enseñanzas y aumentar la preparación para posibles pandemias en el futuro".

misma se vuelven un obstáculo fundamental a superar, por ejemplo, para garantizar el derecho a la educación a distancia (Objetivo 4, educación de calidad).

Éstos son sólo algunos de los problemas que se pueden mencionar en el contexto de la pandemia, que se han ido identificando paulatinamente en lo que va del periodo 2019-2021. Por fortuna, desde diferentes frentes, hoy en día, de manera directa o indirecta, se han hecho importantes esfuerzos no sólo para llamar la atención de los estragos que la pandemia ha dejado y que tendremos que afrontar en el futuro, sino también para tratar de aportar una serie de recomendaciones que deben abordarse para encaminar el cumplimiento de derechos humanos, y con ello objetivos vinculados a estos derechos, aunque se deberán replantear, sin lugar a dudas, las estrategias para lograr avanzar, si no en su cumplimiento total, sí en recuperar el espacio que se había avanzado hasta antes de la pandemia.

En nuestro continente, tanto la Comisión como la Corte interamericanas, por ejemplo, han emitido una serie de pronunciamientos que tratan de contribuir a la vigencia de los derechos humanos en el contexto de la pandemia. En el caso de la Comisión, se han emitido tres resoluciones: *i*) "Pandemia y derechos humanos en las Américas" (Resolución 1/2020); *ii*) "Derechos humanos de las personas con COVID-19" (Resolución 4/2020), y *iii*) "Las vacunas contra el COVID-19 en el marco de las obligaciones interamericanas de derechos humanos" (Resolución 1/2021). Por su parte, la Corte Interamericana ha emitido la "Declaración sobre COVID-19 y derechos humanos". En similar sentido, algunos órganos de Naciones Unidas emitieron pronunciamientos al respecto, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, quien emitió la "Declaración sobre la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y los derechos económicos, sociales y culturales".

Relatores especiales de Naciones Unidas, como los que tienen en su mandato los derechos al agua, a la salud, a la alimentación, de los migrantes, entre otros, también se han pronunciado sobre la importancia de salvaguardar los derechos humanos en el contexto

actual.⁶ Igualmente, otros sistemas regionales de derechos humanos (en África⁷ y Europa⁸) se han sumado a los esfuerzos para aportar lineamientos para la salvaguardia y la vigencia de los derechos humanos.

Por último, no podemos terminar sin hacer referencia una vez más al secretario general de la ONU, al advertir que “es un momento en el que necesitamos desesperadamente ir hacia adelante, el COVID-19 nos puede atrasar años, incluso décadas, dejando a los países con retos fiscales masivos y crecientes”. Sin lugar a dudas, el panorama actual nos presenta desafíos importantes para el mundo pospandemia. No atender y abonar a la discusión de soluciones puede generar un grave retroceso a los logros que hasta antes de 2019 se habían alcanzado.

De este modo, a través de tres volúmenes consecutivos y bajo un mismo título (*Emergencia sanitaria por COVID-19: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*), se invitó a dos especialistas por cada uno de los objetivos de la Agenda 2030, siendo un total de 34 autoras y autores de diferente procedencia y referentes en la materia, para reflexionar entre el referido objetivo, los obstáculos y desafíos que se presentan en la materia con base en la presencia de la pandemia de la COVID-19 y cómo dichos objetivos pueden materializarse con

⁶ Por ejemplo: Relator Especial sobre los derechos humanos al agua y saneamiento, “Logro progresivo de la efectividad de los derechos humanos al agua y saneamiento”, 8 de julio de 2020, párr. 36; “Informe final del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Dainius Pūras”, 16 de julio de 2020; “COVID-19: El acceso equitativo a la vacuna para todos, incluidas las personas migrantes, es crucial, señalan relatores especiales de las Naciones Unidas”, Ginebra, 22 de enero de 2021, entre otros.

⁷ En el sistema africano, véanse “Press Statement of the African Commission on Human and Peoples' Rights on the Coronavirus (COVID-19) Crisis”, 28 de febrero de 2020; “Press Release on the Impact of the COVID-19 Pandemic on Economic, Social and Cultural Rights in Africa”, 4 de junio de 2020.

⁸ En el caso del Consejo de Europa, véanse “Joint Statement on the Right to Data Protection in the Context of the COVID-19 Pandemic”, 30 de marzo de 2020; “Respecting Democracy, Rule of Law and Human Rights in the Framework of the COVID-19 Sanitary Crisis”, 7 de abril de 2020.

miras a 2030. Previo a los estudios presentados, se abre el análisis con un panorama general, a manera de prefacio, por parte de uno de nuestros más grandes juristas: el doctor Sergio García Ramírez, no por casualidad juez y presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1998-2009).

A las y los autores les expresamos nuestro agradecimiento por el invaluable aporte realizado en momentos de gran inflexión social. Así, las colaboraciones que se ofrecen tratan de pormenorizar cuáles son los obstáculos, así como los desafíos, que presentan los objetivos en su concreción, todo ello bajo una agenda de derechos humanos. Al maestro Eduardo Daniel Hernández Gaona, un agradecimiento especial por el gran apoyo y el seguimiento a las labores propias de organización en un trabajo de estas características y naturaleza. Al equipo de Dirección, Secretaría Académica y Secretaría Técnica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra máxima casa de estudios (UNAM), una vez más, nuestro más rotundo y afectuoso agradecimiento por todo el apoyo prestado, sin el cual nada de lo que se ha perfilado, desde nuestros escritos, durante la pandemia hubiera sido posible.

Eduardo FERRER MAC-GREGOR
Nuria GONZÁLEZ MARTÍN

Prefacio

Derechos humanos: México y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Los organismos creados por la comunidad internacional proclaman intenciones y elevan banderas que establecen compromisos y fijan derroteros. Así, animan el paso de esa comunidad hacia horizontes plausibles, sea para bien del mundo y de quienes lo habitamos. Es el caso de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, catálogo de atractivas promesas. Este documento asume —o reasume, mejor dicho, porque no hay nada nuevo bajo el sol— propósitos y derroteros que han figurado y siguen constando en instrumentos universales o regionales del más alto rango.

No me referiré a todos esos instrumentos, que son muy numerosos, pero recordaré algunos emitidos en nuestra región a propósito de los derechos humanos, que es la perspectiva que ahora me interesa y que debiera importar por encima de cualquier otra. ¿Acaso no sirve la sociedad internacional al mismo fin que las sociedades políticas nacionales —enfiladas en esa dirección desde el último tercio del siglo XVIII—, es decir, a la protección de los derechos básicos del ser humano?

El preámbulo de nuestra Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (“acta de nacimiento” del derecho internacional de los derechos humanos, si se me permite calificarla así, considerando su precedencia de varios meses con respecto a la Decla-

ración Universal: aquélla, del 2 de mayo, y ésta, del 10 de diciembre de 1948) asegura que las instituciones jurídicas y políticas “tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad”. Asimismo, el preámbulo de la Convención Americana de la misma especialidad, el Pacto de San José, reafirma el propósito —comprometedor, por supuesto, para todos los suscriptores de la Convención— de consolidar en América las instituciones democráticas, la libertad personal y la justicia social, fundada en el “respeto de los derechos esenciales del hombre”.

Por último —para los efectos de esta nota—, recordemos las prevenciones de la Carta Democrática Interamericana que hablan del derecho de los pueblos de América a la democracia (artículo 1o.), y advierten —sin perjuicio de la versión representativa de ésta— que la democracia “es un sistema de vida fundado en la libertad y el mejoramiento económico, social y cultural de los pueblos” (artículo 26), caracterización inequívocamente compartida —y, desde luego, precedida— por la Constitución general de la República, cuyo artículo 3o. adoptó en 1946 la fórmula redactada por Jaime Torres Bodet escuchando el parecer —relata el propio Torres Bodet— de Vicente Lombardo Toledano, para zanjar las tensiones suscitadas por el texto anterior.

Tal es el marco para la andanza que deberemos cumplir como sujetos obligados —en ejercicio de nuestra soberanía, lo digo para salir al paso de antiguas objeciones— por la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Ésta es un espejo, figura que utilicé al referirme a la pandemia que nos oprime, para que en él contemplemos, descifremos y ponderemos los trabajos y los días de las comunidades nacionales, la mexicana ante todo. Es un espejo —digo— que refleja la historia, la actualidad y el futuro, en un ejercicio veraz e inquietante para saber dónde nos encontramos, a dónde vamos y cómo transitar hacia ese destino. El ejercicio ha comenzado, con resultados variopintos.

La Agenda entraña un diagnóstico que mira con objetividad el presente, y estipula una hoja de ruta que apunta con esperanza al futuro. Debemos atenderla, como ella misma previene, para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad de todos sin comprometer los recursos que abastecerán el paso de las futuras generaciones. ¡Menudo proyecto! Pero indispensable. Veamos, pues, en dónde estamos.

Bajo el imperio de la Agenda, ciento noventa y tres países, que son el mundo entero —o casi—, quedaron vinculados por diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible con metas específicas, cuyo conjunto constituye un programa integral y multisectorial. Sus avances —y sus deficiencias— no quedan a merced del discurso, siempre diligente y engañoso, sino se sujetan a indicadores globales y nacionales que permitirán identificar en qué punto nos hallamos y con qué certeza marchamos. México no se sustrae a estos cumplimientos. Para acreditar sus intenciones y sus obras ha constituido un Consejo Nacional y una Secretaría Ejecutiva, ambos cercanos a la presidencia de la República, que ya han publicado sus objetivos y comienzan a dar cuenta de sus tareas.

Sin perjuicio de la buena voluntad que seguramente desplegaremos y de las declaraciones que indudablemente emitiremos —y que ya han iniciado—, vale la pena traer a este cuaderno de “Opiniones Técnicas” alguna reflexión, así sea muy general, sobre el viaje de México hacia el cumplimiento de los objetivos de la Agenda. Para ello me referiré, en breves enunciados, a los objetivos que figuran en la Agenda, relacionándolos con la situación que guarda México. Comienzo por destacar que sobre ésta gravitan varios factores poderosos: la herencia que recibimos, el impacto de la pandemia devastadora y la incidencia que en cada caso tienen y tendrán las políticas —así las llamaremos— adoptadas en estos años. Las cifras que ilustran sobre estos gravámenes son del dominio público. Sólo recordaré algunas. Otras son fácilmente accesibles: dan cuenta los informes oficiales, con datos duros e, incluso, con “otros datos”, y las noticias de cada día.

La Agenda pretende poner fin a la pobreza. Esta aspiración se halla a la cabeza de los objetivos. Ahora bien, lejos de avanzar en la procuración de esta meta, hemos retrocedido: las cifras de pobreza, en general, y pobreza extrema, en particular, se han incrementado, después de haber tenido un ligero descenso. Los datos del Coneval aluden a 52.4 millones de pobres. Un estudio elaborado en el marco del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo advierte que la pobreza ha aumentado y, además, se ha profundizado en la última mitad de 2020. Padecen pobreza extrema 28.3 millones de mexicanos, que no pueden satisfacer sus necesidades básicas. Suma injusticia y peligroso polvorín.

El mismo documento de Naciones Unidas propone una segunda meta indispensable: hambre cero. Nada permite suponer que estemos cerca de este objetivo justo y deseable, menos todavía si reconocemos el incremento de la pobreza extrema, naturalmente asociada a la insatisfacción alimentaria, entre otros desvalimientos. Según la FAO, en México existe un severo problema de subnutrición: la padece el 12.3% de la población; la deficiencia ha crecido aceleradamente: 7.1% a partir de 2019. No es improbable que los “otros datos” invocados con frecuencia presuman una situación diferente.

Se pretende mejorar la salud y el bienestar. Es evidente el deterioro de la salud —obra de la pandemia y de la ineficiencia mostrada para enfrentarla—, cuya consecuencia es el malestar generalizado: defunciones y enfermedades. Este problema mayúsculo, que tomó al mundo por sorpresa (y más todavía a México, donde inicialmente se pensó que el mal se hallaba confinado en China y tal vez en algunos países europeos, en los que la pandemia abrió un segundo frente), ha tenido frecuentes recrudescimientos y algunos alivios aislados. Aún carecemos de una salida general y confiable, universal y duradera de la cual asimos para reemprender el camino al futuro. Ese camino será, por fuerza, muy diferente del que supusimos.

Al 27 de marzo se habían confirmado en México más de 2,200,000 contagios y habían fallecido más de 200,000 personas. Estamos en la vanguardia de los países más afec-

tados, y a la cabeza entre los que han lamentado la incidencia de estos males en el personal de los servicios de salud que atiende a los pacientes de COVID. Se dijo que la pandemia, “domada”, tendría su clímax en mayo de 2020, y que sólo en condiciones “catastróficas” llegaríamos a lamentar 60,000 defunciones. No ha sido así. Los fallecimientos se han triplicado, y más todavía. ¿Dónde quedó la “doma”? Estas cifras pavorosas, con su caudal de consecuencias que impactan el futuro, ¿son apenas números difundidos para beneficio de los medios de comunicación, sus patrones y sus empleados, como sugirió un funcionario? En todo caso, el desastre sanitario mella, a fondo, el alcance de los objetivos propuestos por la Agenda.

Desde luego, no sólo se cierne la pandemia sobre la población dolida. También hay problemas coincidentes en el tiempo y el espacio. Uno, que no detallaré, ha sido la “reestructuración” del sector salud, muy cuestionada por los conocedores de la materia; otro es el desabasto de servicios y medicamentos (en ocasiones, el robo y la formación de un mercado negro de fármacos), que ha lastimado a un amplio sector de nuestra población, muy vulnerable. Según la AMANC, han fallecido más de 2,000 niños por cáncer; la propia organización señala que se presenta una defunción en este sector cada cuatro horas.

La Agenda reclama educación de calidad. Lejos de mejorar los niveles de la educación popular en todos los niveles, el deterioro es manifiesto: otro efecto de la pandemia, que cunde sobre una sociedad desigualitaria y unas políticas hostiles a la exigencia de calidad. La situación prevaleciente es bien sabida, sobre todo en el seno de los hogares de menores recursos, en los que se recibe e imparte educación preescolar y primaria en condiciones sumamente desfavorables. Según apreciaciones del INEGI, 740,000 jóvenes no concluyeron el ciclo escolar 2019-2020, y 1.8 millones no se inscribieron en el ciclo 2020-2021. El futuro nos pasará una enorme factura, producto de lo que se ha llamado la nueva década perdida.

El mismo documento que ahora repasamos busca la igualdad de género. Es notorio que introdujimos reformas legislativas que la propician, como lo es que persiste una cultura

opresora denunciada desde todos los frentes: las mujeres y los varones que militamos con ellas. En suma: las leyes no han revertido la desigualdad de género, imperante y arrogante. Hay un gran número de mujeres que desempeñan trabajos no remunerados; existe una notable brecha en las remuneraciones que perciben los hombres y las que reciben las mujeres por un mismo trabajo; las mujeres trabajadoras deben cumplir, mucho más que los hombres, tareas dentro y fuera del hogar. Además, nuestras compañeras son víctimas de violencia de género —que a menudo se ha ocultado o negado desde tribunas oficiales—; sobre esto, el INEGI revela que en 2019 fueron violentadas, de alguna manera entre las varias que asume la violencia contra ellas, 30.7 millones de mujeres. Obviamente, distamos mucho de alcanzar las metas de la Agenda, e incluso las exigencias de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará, y apenas alentamos, como mecanismo de adopción “voluntaria”, la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación.

La Agenda reclama agua limpia y saneamiento. La Constitución recoge el derecho de toda persona “al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible” (artículo 4o., párrafo sexto). Sin embargo, nuestras carencias en este rubro son manifiestas. Según el INEGI, una de cada tres familias no recibe agua potable diariamente; en 2018, la cobertura de agua en viviendas fue del 53.6%. Hay deficiencias técnicas y comerciales en el servicio, así como en el saneamiento de aguas residuales, y calidad inadecuada del abastecimiento.

La Agenda pide energía asequible y no contaminante. Las fuentes regulares de esta energía son la solar, la eólica y la termal. Desde 2011, más del 20% de la energía mundial se genera por fuentes renovables. La meta prevé que esta participación aumente considerablemente en 2030. Sin embargo, las políticas adoptadas en este orden van justamente en sentido inverso: opción por las fuentes contaminantes y desaliento de las alternativas limpias. La discusión de este tema, indispensable para fundar con racionalidad las acciones del Estado y de la sociedad, se ha descarrilado al calor de la disputa entre facciones y la polémica ideológica.

Mientras tanto, las fuentes renovables aguardan. También espera su suerte, por supuesto, la salud del medio ambiente, tema de la Agenda.

Se solicita trabajo “decente” y crecimiento económico. Recordemos los objetivos estratégicos de aquél, sustanciados por la OIT: derechos en el trabajo, oportunidades de empleo, protección social y diálogo social. En contra de esta pretensión legítima, el desplome económico nos ha privado de centenares de millares de fuentes de empleo, ha cundido la desocupación plena y han ganado terreno el sector informal de la economía o el desempleo absoluto. Obviamente, la pandemia metió su mano en este declive, pero también la metió —aun antes de que la COVID apareciera en el horizonte— una política belicosa que no ha conseguido promover fuentes de trabajo, sino desalentar inversiones y comprometer el empleo.

Se postula la reducción de las desigualdades. Morelos, un personaje muy presente en la heráldica política, habló hace dos siglos de moderar la indigencia y la opulencia. Este designio se hallaba entre los “Sentimientos de la Nación”, y ahí figura. Ambos extremos, opulencia e indigencia, están presentes al cabo de doscientos años. Aquí tenemos un manifiesto talón de Aquiles, que no se reducirá con medidas asistencialistas, aunque éstas sean indispensables para mitigar carencias insostenibles y también útiles para atraer sufragios a las urnas. Además de lo que ya se dijo sobre inequidad de género, reconozcamos que la sociedad mexicana sigue siendo profundamente desigual y que esta desigualdad no cede, sino se agrava. De todo esto —y de problemas aledaños— trata la obra colectiva sobre “La desigualdad que nos espera”, coordinada por la doctora Nuria González y el autor de estas líneas, y publicada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

A cambio de la pretensión de lograr ciudades y comunidades sostenibles, observamos un creciente deterioro de la vida urbana, carencias, conflictos y violencia. No hemos construido nuestras ciudades, y ni siquiera reconstruido, conforme a los parámetros que las harían sostenibles; es decir, para minimizar la degradación ambiental con estructuras que limiten su impacto en el entorno natural y luego mejoren la calidad de vida de sus habitantes. ¿Podremos

revertir lo que se ha hecho y hacer lo que se ha omitido, a despecho del espectacular avance de un crecimiento que se dejó a merced de las ocurrencias y las conveniencias?

Este proceso milita contra otra aspiración de la Agenda: vida de ecosistemas terrestres. Nuestra Constitución proclama el derecho de “toda persona a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar” (artículo 4o., párrafo quinto). Es obvio que carecemos de una cultura ecológica que permita afianzar los nuevos derechos en materia ambiental acogidos en la ampliación de las siglas de derechos humanos de segunda generación: hoy, económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). El PNUD destaca que a partir de 2000 México ha perdido 146 millones de hectáreas de tierras cultivables; la erosión grave afecta el 40% del territorio nacional; cada año se pierden 400,000 hectáreas de bosques.

La Agenda plantea paz, justicia e instituciones sólidas. Hubo promesas enfáticas sobre seguridad y paz, en el marco de una “pacificación” anhelada y procurada. En la víspera de este bienio “transformador” se emitió un “Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024”, que reconoció la dimensión de los errores y las carencias (la seguridad se halla en ruinas y el país se ha convertido en un panteón, señaló explícitamente ese Plan) y ofreció correcciones pertinentes. En contraste con este desiderátum, fincado en aquel diagnóstico sombrío, actualmente la inseguridad campea y la criminalidad domina: no sólo la delincuencia organizada, sino también la tradicional, ordinaria, que no cede y se multiplica. Las medidas adoptadas para alcanzar paz y justicia no han dado los resultados apetecidos.

Según el INEGI, en una década aumentó notoriamente la cifra de delitos por 100,000 habitantes: de 30,535 en 2010 a 37,809 en 2018, incremento que ciertamente tiene raíces profundas que es preciso identificar y atacar con eficacia. En 2020 repuntaron los homicidios dolosos. El “Reporte MX: La Guerra en Números” señala que del 1o. de diciembre de 2018 al 23 de marzo de 2021 ocurrieron 78,858 homicidios dolosos. Hemos ido mucho más allá de los registros precedentes. Las frustraciones y los retrocesos son manifiestos. Para una

comunidad a la que se pretende liberar del temor —otro anhelo de la sociedad mundial—, es conmovedora la percepción de inseguridad: 78.9% en 2019, menciona el INEGI; en marzo de 2020, 80.8% en el empleo de cajeros y 73.5% en el transporte público, donde han ocurrido asaltos de los que la prensa proporciona puntual noticia. No sobra traer aquí las referencias contenidas en los indicadores del World Justice Project: en 2020, México descendió tres puntos en el recuento mundial; ocupa el lugar 104 entre 128 países abarcados.

En cuanto a las instituciones sólidas, somos testigos —y de ninguna manera beneficiarios— del conflicto político, espontáneo o inducido, que arroja vulneración o menoscabo de muchas instituciones. Hay tensión derivada de la concentración del poder y el debilitamiento del sistema democrático de frenos y contrapesos. En los últimos meses cobró animación extraordinaria el asedio del Ejecutivo sobre el Poder Judicial, sumado al que aquél despliega contra los órganos constitucionales autónomos, al borde del debilitamiento, el descrédito e incluso —en algún extremo— la desaparición o la conversión en dependencias del Ejecutivo, ámbito del que salieron esos órganos para el mejor ejercicio de potestades y la asunción de responsabilidades.

En la Agenda se postula el establecimiento de alianzas para alcanzar los objetivos que aquélla pretende. Esto implicaría mucho más que una acción imperiosa del gobierno: requeriría promoción de la concordia, atracción de todos los sectores hacia tareas y metas compartidas, conciliación y renovación del pacto social. No ha marchado en ese sentido la conducción política, que exacerba los ánimos, fomenta las diferencias y genera enfrentamientos. Más que procurar alianzas en el seno de una sociedad sumamente desigual y heterogénea, procuración que sería un signo de verdadera democracia, se favorece el encono y se desdeña la participación de todos los actores sociales en la adopción de las grandes decisiones nacionales.

No es posible ir más lejos en la descripción de algunos obstáculos inmensos —grandes “piedras” en un camino de tránsito difícil, lento, complejo—, porque debemos atenernos,

más o menos, a los límites naturales establecidos para las colaboraciones al nuevo cuaderno de la serie “Opiniones Técnicas”. Sin embargo, lo dicho basta para poner en relieve el punto en el que nos hallamos y la tarea que nos espera, así como el sentido que debiera tener la tarea del Estado como animador —aunque no protagonista único— de la obra social para lograr en una década lo que no hemos podido en varios siglos. Conviene aguardar, pero también exigir en voz muy alta, el cumplimiento de esa función moral y política. Creo que es la función a la que sirve la asamblea de apreciaciones y pareceres que concurren a este desvelo compartido.

Sergio GARCÍA RAMÍREZ*

* Profesor emérito de la UNAM. Investigador emérito del Sistema Nacional de Investigadores. Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas. Antiguo profesor en la Facultad de Derecho. Expresidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

OBJETIVO 1

FIN DE LA POBREZA

Un año de pandemia: ¿los objetivos de desarrollo en espera?*

El señalar que los efectos producidos por la pandemia del COVID-19 son profundos es una afirmación que no necesita mayor aclaración. Sin embargo, todavía resulta necesario enfatizar que no se trata de un virus democrático, que puede contagiarnos a todas las personas por igual, sino que los efectos del coronavirus —en sus múltiples cepas y facetas— han dejado en claro que profundizan desigualdades existentes.

Lejos de operar con efectos igualadores, el virus ha exacerbado la matriz productora de asimetrías y se asienta sobre una base de interseccionalidades donde las desigualdades de género, etnia, condiciones educativas y socioeconómicas han agravado los efectos de por sí nocivos de la enfermedad.¹

En primer lugar, porque las personas más afectadas son aquellas que atraviesan múltiples vulnerabilidades y que presentan situaciones laborales y de ingresos más precarios. En efecto, las personas ocupadas en empleos asalariados no registrados y en empleos in-

* Elaborado por Laura Pautassi. Investigadora principal en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales A. Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Directora del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas (www.dspp.com.ar). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7393-9006>.

¹ Bohoslavsky, Juan Pablo (ed.), *Covid-19 y derechos humanos. La pandemia de la desigualdad*, Biblos, 2020.

formales —en su mayoría mujeres— son quienes enfrentan mayores riesgos de pérdida del empleo y/o de pérdida parcial o total de sus remuneraciones con intersecciones, a su vez, por raza y pertenencia a pueblos originarios. Pero también, el empleo asalariado ya no representa un elemento protector, en tanto los procesos inflacionarios y aumento del costo de vida han desnudado la presencia de trabajadores “pobres”, quienes manteniendo una jornada de trabajo regular no alcanzan a satisfacer las necesidades de subsistencia. En segundo lugar, porque existen actividades y empleos especialmente expuestas en esta situación de pandemia, en su mayoría feminizados (salud, servicio doméstico, cuidados) y cuya desprotección aumentó, incluyendo la falta de cobertura y provisión de elementos de bioseguridad mínima. En tercer lugar, porque las condiciones de hábitat, acceso a infraestructura básica y a la vivienda, con profunda heterogeneidad geográfica, operaron como factor de aceleración de los contagios, pero también como un factor central para la implementación —o para obturar— las medidas de prevención sanitaria. En cuarto lugar, porque la crisis se recuesta en estructuras con desigualdades socioeconómicas y de género preexistentes, que se reflejan en la persistencia de la pobreza y la indigencia, en la injusta división sexual del trabajo y de los cuidados, en las múltiples formas de violencias y la infantilización de la pobreza, entre muchos otros fenómenos. En quinto lugar, muchos sectores productivos presentaron importantes caídas en su nivel de actividad. Por el contrario, el trabajo de cuidados aumentó su nivel, se fortaleció e incluso se sobredemandó. De este modo, se ha puesto en evidencia la importancia de la economía no monetaria que se produce en los hogares a partir del trabajo centralmente de las mujeres.

En suma, la crisis sanitaria se entronca con la crisis económica, y esta a su vez con crisis institucionales, del mercado de trabajo, educativas, aumento de la pobreza y del conjunto de las políticas sociales. Pero también la pandemia irrumpe en un momento histórico de agotamiento de los recursos naturales, cambio climático y emergencia medioambiental

donde pareciera que el capitalismo, en su faceta más depredadora, no puede agotar ya mucho más.²

Y los efectos son múltiples, entre otros que ha acelerado los retrocesos democráticos en algunos de los países de América Latina, donde la creciente desconfianza hacia los sistemas políticos lleva a conductas altamente disruptivas respecto al acatamiento de las diversas medidas preventivas de aislamiento, cuarentena y distanciamiento social. La pandemia se ha transformado en una sindemia.³ Este concepto adoptado por la antropología médica, se extiende a las ciencias sociales dando cuenta, de forma resumida, de grandes problemáticas que interconectadas definen a las sociedades en el presente y, al menos, en el futuro inmediato, visibilizando la convergencia de riesgos que afectan a las sociedades, en un periodo determinado de tiempo, lo que multiplica sus efectos si no se consideran de manera integral, a la vez que contribuyen a acentuar la vulnerabilidad de amplios sectores para enfrentar las adversidades.⁴ Así, la sindemia refiere a una interacción de diversos factores sociales y sanitarios que afectan la vida de las personas y terminan exacerbando enfermedades en grupos específicos de la población, que en el caso de la mirada sobre el cuidado, permite asumir al coronavirus de manera dinámica y a las respuestas coyunturales sobre desigualdades estructurales que operen como dispositivos explicativos e interdependientes.⁵

En consecuencia, nada de lo que está pasando es totalmente nuevo, y muchos de estos fenómenos de larga data integraban la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Con-

² Rico, María Nieves y Pautassi, Laura, "The Right to Care at Stake: the Syndemic Emergency in Latin America", en Duffy, M. *et al.* (ed.), *Confronting the Global Care Crisis during COVID-19: Past Problems, New Issues, and Pathways to Change*, United Kingdom, Rutgers University Press (en prensa).

³ Singer, M., *Introduction to Syndemics: a Critical Systems Approach to Public and Community Health*, Jossey-Bass, 2009.

⁴ Rico, María Nieves y Pautassi, Laura, *op. cit.*

⁵ *Idem.*

cretamente, respecto al Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS 1) por el cual los Estados se comprometieron a erradicar la pobreza, en el caso de América Latina la caída del producto regional fue del -7.7%, la tasa de pobreza extrema alcanzada en 2020 fue del 12.5% y la tasa de pobreza alcanzó el 33.7% de la población.⁶ Ello supone que el total de personas pobres ascendió a 209 millones a finales de 2020, 22 millones de personas más que el año anterior. De ese total, 78 millones de personas se encontraron en situación de pobreza extrema, 8 millones más que en 2019 y con las afectaciones mayores en mujeres, niñas, niños y adolescentes; indígenas y afrodescendientes y en la población con menores niveles educativos.⁷ Adquiere mayor dramatismo, porque este aumento se registra inclusive habiendo los gobiernos transferido ingresos de emergencia a los hogares, en un alto número de medidas de protección social (263 medidas emergencia en 2020) que abarcaron al 49.4% de la población, aproximadamente 84 millones de hogares o 326 millones de personas. Sin esas medidas, la incidencia de la pobreza extrema habría alcanzado el 15.8% y la pobreza el 37.2% de la población.⁸

Sin embargo, en relación con el cumplimiento de la meta 1 de los ODS, las proyecciones realizadas oportunamente con base en el promedio observado de 2008 a 2017 señalan que en el supuesto que la evolución de la pobreza monetaria y la forma en que crecen y se distribuyen los ingresos sean similares, se estimaba que sólo 10 países podrían reducir la pobreza extrema hasta el 3% y 11 países podrían reducir la pobreza a la mitad para el año 2030.⁹ Pandemia mediante, el escenario es aún más grave, y con este ritmo de intervención,

⁶ CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2021.

⁷ *Idem*.

⁸ *Idem*.

⁹ CEPAL, *Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL-Naciones Unidas, 2019, p. 22.

la pobreza seguirá siendo uno de los problemas sociales centrales de los países de América Latina.

De la misma manera que nuestras vidas se han transformado al compás de la pandemia, la pobreza como fenómeno multidimensional también ha sufrido transformaciones de la mano de la crisis sanitaria y económica, que la ha consolidado como un campo de disputa política, técnica y discursiva y que durante la sindemia se confrontan aún con mayor fuerza. Tal como fue expuesto, de la persistencia en los altos niveles de pobreza en América Latina, con algunos periodos de mejora significativa, se le suma el dato que el gran número de programas, políticas y acciones no han sido lo suficientemente impactantes para avanzar en cambios estructurales y abona la tesis de que sólo se ha logrado mitigar ciertos aspectos sin avanzar en transformaciones estructurales. De hecho, en la mayoría de los sistemas estadísticos de la región, no se desagrega la información respecto de población rural y de la prevalencia de población indígena y afrodescendiente quedando invisibilizadas. Así, a la situación estructural de pobreza se suma la falta de información, que, salvo excepciones, no se encuentra de manera regular en los países de la región. Nuevamente, esto estaba antes y durante la pandemia. El desafío es cómo transformarlo para la pospandemia.

En concordancia, es importante recuperar que los ODS fueron formulados con un enfoque de derechos humanos y por lo tanto su cumplimiento requiere soluciones urgentes pero integrales, necesariamente unidas a la aplicación del enfoque de género, que ya no sólo abarca estrategias nacionales sino globales e involucra a todos los países. Precisamente, si son derechos hay obligaciones: positivas y negativas. Es decir, no se trata de un compromiso más, sino que deben integrarse en el corpus de cumplimiento de las obligaciones estatales. Y en materia de pobreza, los compromisos son claramente transversales. En otros términos, la pandemia abre nuevos interrogantes respecto a estos compromisos y cómo se irán redefiniendo las metas para su cumplimiento. La gravedad de la crisis aún no ha permitido este debate, pero no se pueden pensar escenarios pospandémicos que eludan esta redefinición.

El paso superador entre una y otra agenda se dará en la medida que no sólo se asuman compromisos para erradicar la pobreza extrema, sino también reducir la desigualdad, con un espectro de universalidad e interdependencia de derechos, de género y diversidades. Pero para llevarla adelante es indispensable promover una transformación, no sólo en las estrategias sino en la conceptualización y abordaje de la pobreza. En otros términos, los ODS avanzan sobre una obligación preexistente para los Estados que es garantizar y efectivizar los derechos humanos y la trágica experiencia de la pandemia, debe traccionar en procesos de cambio.

El desafío es que la Agenda 2030 no se acople o adapte a un escenario pospandemia, sino que los 17 ODS con sus metas sean la variable de cambio —y no de ajuste— de la transformación. Bajo estos mínimos irrenunciables, la agenda pública regional pospandemia debemos construirla con base en obligaciones a cumplir y no con base en retos o desafíos. Este es el punto que va a transformar la agenda de desarrollo y ojalá la institucionalidad pública en América Latina y sin duda avanzará en mejores resultados en relación con la pobreza, la injusta división sexual del trabajo, del cuidado, del tiempo y de los ingresos. No se trata de seguir incluyendo nuevas cláusulas, sino poder aplicar medidas que efectivicen el ejercicio de derechos —de manera universal, interdependiente e indivisible— para cada persona, en su identidad. Las personas afectadas lo están demandando y no hay tiempo —ni más vidas— que perder.

COVID-19, pobreza y derechos económicos y sociales*

Primer objetivo de la Agenda 2030: eliminar la pobreza

El primer objetivo de la Agenda 2030 es el fin de la pobreza. Una de las principales preguntas frente a este objetivo es: ¿qué entendemos por pobreza? Se suele identificar a las personas en condición de pobreza únicamente a partir de su ingreso. Más aún, se presta especial atención a las personas que se encuentran en pobreza extrema, que son aquellas que no cuentan con el ingreso necesario ni siquiera para la alimentación. En este marco, se popularizaron mediciones como personas que viven con menos de 1 o 2 dólares de ingreso por día.

No obstante, esta idea de pobreza no es acorde a la perspectiva de derechos humanos. La pobreza va más allá del ingreso, “la pobreza constituye una denegación o falta de cumplimiento de los derechos humanos” (OACNUDH, 2004: 5). Por suerte, esta es la tendencia que ha seguido el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) en México.

La pobreza en México

El Coneval ha construido toda una tipología para medir la pobreza en México a partir de dos líneas de ingreso (la línea de bienestar y la línea de bienestar mínimo) y seis indicadores

* Elaborado por Daniel Vázquez.

de carencias sociales (acceso a la salud, educación, vivienda, alimentación, seguridad social, y calidad de la vivienda):

- a) Persona en pobreza extrema: aquella que está por debajo de la línea de ingreso de bienestar mínimo y sufre al menos una carencia social.
- b) Persona en pobreza moderada: aquella que está por arriba de la línea de ingreso de bienestar mínimo, pero por debajo de la línea de ingreso de bienestar, y sufre al menos una carencia social.
- c) Persona en pobreza: tanto las que se encuentran en pobreza extrema como moderada.
- d) Persona vulnerable por carencias sociales: aquella que se encuentra por arriba de la línea de ingreso de bienestar, pero sufre al menos una carencia social.
- e) Población vulnerable por ingreso: personas que no sufren carencias sociales, pero se encuentran por debajo de la línea de bienestar.
- f) Población no pobre y no vulnerable: personas que se encuentran por arriba de la línea de bienestar y que no sufren de ninguna carencia social.

En el siguiente cuadro se observa la evolución de los grupos mencionados en las seis mediciones realizadas.¹

¹ Si bien ya se realizó la medición de 2020, los resultados aún no son públicos.

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA O VULNERABILIDAD
2008, 2010, 2012, 2014, 2016, y 2018

INGRESOS	<i>Población vulnerable por carencias sociales</i> 2008 – 32.2% 2010 – 28.1% 2012 – 28.6% 2014 – 26.3% 2016 – 26.8% 2018 – 29.3% 36.7 Millones Urbana: \$2,946 (mayo de 2018) Rural: \$1,902 (mayo de 2018)			<i>Población no pobre y no vulnerable</i> 2008 – 18.8% 2010 – 19.9% 2012 – 19.7% 2014 – 20.4% 2016 – 22.6% 2018 – 21.9% 27.4 millones	Suma de pobres, vulnerables por ingreso y por carencia social 2008 – 81.2% 2010 – 80.1% 2012 – 80.3% 2014 – 79.6% 2016 – 77.4% 2018 – 78.1% 97.7 millones
	<i>Población en pobreza moderada</i> 2008 – 33.7% 2010 – 34.8% 2012 – 35.7% 2014 – 36.6% 2016 – 35.9% 2018 – 34.5% 43.1 Millones Urbana: \$1,472 (mayo de 2018) Rural: \$1,042 (mayo de 2018)	<i>Total de pobres</i> 2008 – 44.3% 2010 – 46.1% 2012 – 45.5% 2014 – 46.2% 2016 – 43.6% 2018 – 41.9% 52.4 millones	<i>Población vulnerable por ingreso</i> 2008 – 4.7% 2010 – 5.9% 2012 – 6.2% 2014 – 7.1% 2016 – 7% 2018 – 6.9% 8.6 millones		
	<i>Población en pobreza extrema</i> 2008 – 10.6% 2010 – 11.3% 2012 – 9.8% 2014 – 9.5% 2016 – 7.6% 2018 – 7.4% 9.3 millones		2016 – 7% 2018 – 6.9% 8.6 millones		
	6 5 4 3 2 1 0	<i>Carencias sociales</i>			

FUENTE: Coneval.

A todas las personas que sufren de pobreza extrema o moderada, o que son vulnerables por ingreso o por carencia social, todos los días se les viola al menos un derecho económico y social (DES). En otras palabras, en 2018 a 97.7 millones de mexicanas y mexicanos, de los 120 millones que éramos en ese entonces, se les violó al menos un DES todos los días, al 81.2% de la población. En el marco de la crisis económica producto del COVID esto empeoró.

El impacto del COVID-19 sobre los más pobres

Analizaremos la relación entre los DES y el COVID-19 a partir de tres momentos: antes, durante y después del COVID-19. *Antes del COVID-19*, debido a la crisis económica de las décadas de los ochenta y noventa, los DES se encontraban en muy mala situación. Esas crisis y las reformas neoliberales que le siguieron tuvieron como consecuencia: un aumento de la pobreza (medidas pro-cíclicas muchas veces hiperinflacionarias para barrer salarios y precios y reestablecer los criterios de construcción económica); aumento de la desigualdad (concentración de la riqueza para reiniciar el ciclo de inversión); la privatización de lo público, y la desinversión de los servicios públicos.

De acuerdo con la CEPAL, la crisis de la década de los ochenta supuso un impacto social que a América Latina le tomó un retroceso de 25 años para volver a los niveles de pobreza y desigualdad que se construyeron entre 1940 y 1970.

Con deficientes servicios públicos y un alto nivel de pobreza y desigualdad es que México enfrentó a la epidemia. *Durante el COVID-19*, el DES que se tornó más relevante fue el derecho a la salud. Aquí, era necesario que el Estado garantizara que todas las personas que lo requieran tengan acceso a la salud, y contar con un manejo de residuos hospitalarios adecuado a partir de los requerimientos de la epidemia. Otros DES que cobraron importancia

fueron los servicios de agua y saneamiento, ya que una de las principales medidas para evitar el contagio es el constante lavado de manos. Si las personas no tienen acceso al agua, no pueden llevar a cabo estas medidas. Así como garantizar el derecho a la vivienda, en especial tener refugios para personas en situación de calle, medidas para aminorar la pérdida de hogares arrendados por falta de pago, aplazamiento de desahucios y moratoria de hipotecas.

Otro aspecto inesperado que cobró relevancia fue el servicio de Internet, ya que resultó fundamental para asegurar las comunicaciones y el trabajo de aquellos que pueden hacerlo a distancia. El gobierno debía asegurar que los proveedores de este servicio no cambien las condiciones de los contratos. Todavía durante la epidemia, pero como parte del proceso de desconfinamiento se requerirá que el proceso sea progresivo a partir de análisis georreferenciados, y construir ambientes seguros en relación con el contagio, a fin de garantizar el ejercicio de derechos al trabajo, educación, libre esparcimiento y la libertad de tránsito.

¿Se cumplirá el primer objetivo de la Agenda 2030?

Si bien entre 1990 y 2015 la pobreza extrema a nivel mundial pasó de 36% a 10% (UN), Naciones Unidas ya observaba que la tendencia a la baja venía disminuyendo desde antes de la pandemia. Con ella, el cumplimiento de la meta se ha complicado, más aún si pensamos no sólo en la pobreza extrema medida como un ingreso inferior a un dólar por día.

En América Latina las cosas no pintan bien. De acuerdo con Alicia Bárcena, directora de la CEPAL, la crisis proveniente del COVID-19 tendrá como consecuencia: borrar 13 años de movilidad social en América Latina; un incremento en la pobreza que llegará a 214,700,000 pobres en la región (2019 cerró con 191 millones de pobres); hasta 83 millones, 400,000 pobres extremos. México será el país que tendrá el mayor crecimiento en este rubro (CEPAL).

A partir de la caída del PIB en México, y de acuerdo con el Coneval, la pobreza por ingreso puede aumentar hasta 7.9%, 9.8 millones de personas pueden caer en pobreza ali-

mentaria, la pobreza extrema puede aumentar hasta 10.7 millones de personas y, en total, el 45.8% de las personas podrían tener un salario inferior a la canasta básica (pobreza laboral).

En este marco de crisis económica producida por las medidas relacionadas con el COVID-19, es importante considerar las siguientes medidas relacionadas con los DES:

- Garantía y protección de los núcleos de los derechos económicos y sociales. En especial los derechos a la salud y acceso al agua. Pero también se toman muy relevantes los derechos a la vivienda y alimentación.
- Especial énfasis a grupos en condiciones de pobreza o vulnerabilidad social.
- *Ingreso básico universal de emergencia*. De hecho, esta medida cobraba mucho sentido desde abril y mayo de 2020, que fue la mayor paralización de la economía. Hoy sabemos que 12 millones de personas perdieron sus ingresos. Sería relevante mantener una medida de este tipo para lo que resta de 2021.
- Construir un *seguro de desempleo* que se pueda implementar a partir de 2021.

OBJETIVO 2

HAMBRE CERO

“Hambre cero”, objetivo número 2*

En la historia contemporánea de la humanidad, la protección de los derechos humanos ha llevado a que se generen consensos globales en torno a ese objetivo. La emisión de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 fueron las primeras muestras de este consenso regional en el caso de la primera y mundial en el de la segunda en torno a la necesidad de reconocer y proteger los derechos esenciales del hombre fundados en la dignidad humana.

Ambas declaraciones fueron concebidas como un ideal común de todos los pueblos y naciones, siendo respaldadas por múltiples países de América y del mundo. A estas declaraciones se ha sucedido un amplio número de instrumentos internacionales de derechos humanos coincidentes en la necesidad de reconocer derechos inherentes a todas las personas.

Siguiendo con estas muestras de consensos globales en torno a los derechos humanos, el 25 de septiembre de 2015, 193 Estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el marco de la cual se plantearon 17 objetivos con la finalidad de poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia y hacer frente al cambio climático.

* Elaborado por Magdalena Cervantes Alcayde. Coordinadora del Observatorio del Sistema Interamericano de Derechos Humanos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Antes de referirnos a la Agenda 2030 y específicamente a uno de los objetivos que se deriva de ella, tema de esta contribución, conviene hacer un paréntesis para explicar cómo es que se ha podido lograr un acuerdo global en el que las diferencias políticas, económicas, jurídicas, sociales y culturales que existen entre los países se vuelven secundarias, cuál es el contenido al que se refieren estos acuerdos y cuál es su relevancia.

Los derechos humanos como intereses de todos y agenda común

En términos generales, las declaraciones, instrumentos internacionales y específicamente la Agenda 2030 plantean objetivos comunes que son aspiraciones de todas las naciones y en donde los derechos humanos figuran como condición para avanzar en aquellos. Es así como los objetivos de libertad e igualdad se han anclado a la protección de los derechos civiles y sociales, generando una agenda común.

El reconocimiento de que todas las personas son libres e iguales en dignidad y derechos, de que los derechos tienen como fundamento los atributos de la persona humana y en consecuencia son universales, de que los derechos humanos son la base de la libertad, la justicia y la paz, ha llevado a sostener su protección como ideal común para todos los pueblos y países.

Los derechos humanos se han colocado como principios o valores superiores de cualquier sociedad democrática y frente a los cuales, al menos en lo que respecta a la adhesión a documentos internacionales, parece haber un consenso absoluto.

Es así como el reconocimiento de los derechos humanos se ha convertido en una aspiración común a nivel global, lo que ha permitido la existencia de consensos y la adhesión a estos documentos de manera unánime.

No puede pasarse por alto que esta percepción sobre los derechos humanos es resultado de episodios históricos en que no fueron respetados y de situaciones presentes en las que preocupa la falta de acceso a dichos derechos para la mayoría de la población.

Ahora bien, cuando se habla de los derechos humanos se tiende a pensar en los llamados civiles y políticos como los derechos a la libertad personal, a la libertad de pensamiento y expresión, de agrupación o al voto. Ciertamente, todos ellos forman parte de los derechos humanos, sin embargo, existe otro grupo de derechos relacionados con lo que Luigi Ferrajoli denomina “expectativas vitales”, como los derechos a la alimentación, al agua y a la vivienda adecuadas, a la educación, a la salud y al medio ambiente sano. Estos derechos se han agrupado dentro de lo que se conoce como derechos sociales y ambientales, y la cualidad que comparten es que se refieren al acceso a ciertos “bienes” necesarios para la supervivencia de las personas y su existencia digna.

Nadie podría discutir que la vida de una persona depende del acceso a alimentos saludables y de calidad, a agua potable, a servicios de salud, a contar con una vivienda adecuada. Se trata de aspectos sin los cuales la existencia de una persona puede estar cuestionada.

De esta forma, estamos ante derechos humanos cuya relevancia radica, en primera instancia, en que suponen una serie de condiciones mínimas que garantizan la supervivencia de las personas.

De manera adicional, no puede hablarse de dignidad humana, fundamento de los derechos humanos, cuando las personas no tienen garantizados ciertos benefactores mínimos condicionantes de aquella.

Los derechos sociales son derechos básicos, necesarios para la supervivencia de toda persona, cuya vigencia también es condición para la dignidad humana. Pero no sólo.

También son una precondition para el ejercicio efectivo de los derechos de libertad (expresión, de reunión, de manifestación, de agrupación, de prensa) y políticos (de asociación política y al voto).

El ejercicio pleno de los derechos civiles (o de libertad) y los políticos descansa en el principio de autonomía, entendido como la capacidad de todas y todos de determinar sin ningún tipo de interferencias el sentido de nuestra voluntad. La falta de acceso a satisfactores básicos, como la alimentación, la salud, el agua potable, una vivienda adecuada, ingresos a través de los cuales acceder a estos recursos, puede alterar el ejercicio de la autonomía. En este sentido, el acceso a derechos sociales también es una condición para el ejercicio efectivo de derechos civiles y políticos.

En contextos como el de América Latina y de México, pensemos en el vínculo que existe entre la pobreza —situación en que se encuentra más de la mitad de la población de este país— y la falta de acceso a los derechos sociales, con el impacto que esto tiene en la negación de una vida digna para las personas.

Si la desigualdad y la pobreza no son fenómenos exclusivos de México, sino que atraviesan el planeta en su conjunto, con mayor presencia por supuesto en algunas regiones, piénsese en el eco que genera un plan común de acción que busca incidir justamente en aminsonar la pobreza y la desigualdad y mejorar las condiciones de vida de las personas.

La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Aun cuando el nivel de desarrollo económico y tecnológico en que nos encontramos a nivel global es el más alto históricamente hablando, se trata de un tipo de desarrollo no incluyente. Por el contrario, la mayor parte de la población no accede al mismo, se encuentra en

situación de pobreza y desigualdad, con el impacto que ello tiene en su calidad de vida. A ello se suman los efectos que ha tenido en el planeta y en su sostenibilidad en el futuro.

Esta percepción fue la que llevó a impulsar la Agenda 2030, como un plan de acción de la comunidad internacional, los gobiernos, organismos de la sociedad civil, academia y el sector privado, con el fin de hacer frente a los tres elementos interconectados del desarrollo sostenible: crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental.

Conforme a esta comprensión del desarrollo, el crecimiento económico no es suficiente si no va acompañado de la inclusión social. De ahí que la Agenda 2030 haya planteado 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) a través de los cuales incidir en las causas estructurales de la pobreza, el combate de las desigualdades y la generación de oportunidades para mejorar la calidad de vida de la población, en un marco de desarrollo sostenible.

Siendo la pobreza la situación principal que ha evidenciado cómo el desarrollo no ha llegado a todos, el Objetivo número 1 para el desarrollo sostenible es justamente ponerle fin. Entendiendo a la pobreza como una situación en la cual las personas que se encuentran en ella no tienen acceso a satisfactores básicos para la supervivencia, el Objetivo 2 para el desarrollo sostenible es “hambre cero”.

Los datos hablan por sí solos. En el planeta existen 795 millones de personas que actualmente pasan hambre, la gran mayoría ubicadas en países en desarrollo, cifra que representa el 10% de la población mundial. Se calcula que de no tomar medidas para revertirla, para el año 2050 dos mil millones de personas estarán en esa situación.

El hambre afecta de manera particular a las y los niños. Más de 90 millones de niños menores de cinco años tienen un peso peligrosamente bajo. La desnutrición causa cerca de la mitad (45%) de las muertes de niños menores de cinco años.

Datos como éstos llevaron a que los Objetivos de Desarrollo Sostenible incluyeran el objetivo “Hambre cero”, con el cual terminar con todas las formas de hambre y desnutrición para 2030 y velar por el acceso de todas las personas, en especial las niñas y los niños, a una alimentación suficiente y nutritiva. Esta tarea implica promover prácticas agrícolas sostenibles a través del apoyo a los pequeños agricultores y el acceso igualitario a la tierra, la tecnología y los mercados. Además, se requiere el fomento de la cooperación internacional para asegurar la inversión en la infraestructura y la tecnología necesaria para mejorar la productividad agrícola.

De la lectura del Objetivo 2 “Hambre cero” de los ODS se aprecia que las causas de este fenómeno se asocian fundamentalmente a la inseguridad alimentaria, es decir, a la falta de alimentos suficientes y de calidad y a su disponibilidad para todos los habitantes del planeta, situación en la que han incidido los conflictos armados, las sequías y las crisis económicas.

Con este diagnóstico, los ODS plantean la necesidad de impulsar cambios en el sistema agroalimentario como el aumento de la producción agrícola y de la producción alimentaria sostenible, garantizando de esta forma la existencia de alimentos suficientes para todas las personas. Asimismo, invertir en zonas rurales y urbanas, y en protección social a fin de que las personas en situación de pobreza tengan acceso a los alimentos y puedan mejorar sus medios de vida.

Es indignante e inadmisibles que existan millones de personas en el mundo que no tienen acceso a alimentos en cantidad y calidad adecuadas y culturalmente apropiados. Como se refería previamente, se trata del acceso a un derecho humano fundamental para la supervivencia. De ahí que esté previsto en los ODS y el lugar en que éste se encuentra.

Es significativo y revelador que el objetivo “Hambre cero” se incluya dentro de los ODS como parte de una agenda común de todos los países del mundo, como una situación que, en el caso de los países que la padecen, pero también de los que no, debe ser atendida de manera prioritaria y urgente. Cómo puede pensarse en un modelo de desarrollo óptimo

en el que todas las personas puedan disfrutar de él, dejando afuera a millones de ellas sin acceder a alimentos. El deber de adoptar medidas recae, sin duda, en los países en que sus habitantes padecen hambre, sin olvidar, como lo expresa la Agenda 2030, que hay problemas globales, que requieren respuestas y atención de todas las naciones. La cooperación internacional y las políticas globales de producción y distribución de alimentos son claramente alternativas que deberían ponerse en marcha frente al problema del hambre, garantizando su acceso para todas las personas.

Como seguramente la o el lector se habrá dado cuenta, hay un tema que el objetivo “Hambre cero” no aborda, que es el de los ingresos necesarios para que las personas puedan acceder a alimentos suficientes y de calidad. Si bien como parte de las medidas propuestas para combatir el hambre, el objetivo “Hambre cero” incluye brindar los apoyos económicos y tecnológicos para el impulso a la producción rural, resulta limitado y equivocado pensar que las personas, inclusive aquellas que habitan en zonas rurales, pueden acceder a los alimentos necesarios a partir de la producción de subsistencia. Las personas requieren de ingresos económicos para acceder a los alimentos y “Hambre cero” es omiso respecto de esto. Cuando nos referimos a la necesidad de ingresos económicos, no estamos pensando en programas sociales de apoyo a la alimentación necesarios en particular para personas que se encuentran en situación de pobreza extrema, sino en medidas de carácter estructural como contar con un trabajo con remuneración suficiente, que permita a las personas jefas de familia cubrir las necesidades que se tienen, entre ellas, las alimentarias.

Que como parte del Objetivo 2 “Hambre cero” no se prevea el acceso al trabajo, tratándose de una medida obligada dentro de cualquier agenda de desarrollo sostenible, el Objetivo 8 “Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos”, como su nombre lo dice, apunta en esa dirección.

Al igual que los derechos humanos, que son interdependientes, lo que significa que la garantía de uno es necesaria para la de otros, los ODS también lo son. El Objetivo “Hambre

Cero” es una condición para el cumplimiento de los objetivos 3 (salud y bienestar), 4 (educación de calidad) y 8 (trabajo decente y crecimiento económico). Una persona que no accede a una alimentación suficiente y de calidad, es más propensa a tener problemas de salud, sus capacidades en el ámbito educativo no serán las óptimas y sus posibilidades de acceder al campo laboral estarán limitadas. Esto nos impone una lectura conjunta e interconectada de los ODS, en tanto las medidas que se tomen a favor de uno, inciden en las de otros, o el no avance respecto de uno de ellos, repercute en otros.

Inicié esta contribución refiriéndome a cómo la protección de los derechos humanos ha permitido arribar a consensos mundiales y a impulsar agendas comunes con la finalidad de avanzar en la garantía de aquellos. La Agenda 2030 y los ODS son expresión nítida de esto. Esperemos que los acuerdos construidos en el marco de las Naciones Unidas se traduzcan en medidas concretas para avanzar efectivamente en el cumplimiento de los ODS, uno de ellos, eliminar el hambre del planeta.

Aspirar a un mundo sin hambre no sólo es uno de los objetivos de la Agenda 2030. También es una premisa inicial desde un enfoque de derechos humanos y si pensamos en un mundo en que todas las personas puedan acceder a condiciones mínimas para una vida digna y un desarrollo que las incluya.

La garantía del derecho a la alimentación adecuada, indispensable para ir más allá de la erradicación del hambre en la pospandemia*

La pandemia nos ha llevado a abismos nunca imaginados, pero también ha abierto la posibilidad de proponer soluciones colectivas que apelan a la búsqueda, no ya de una “nueva normalidad” sino de *otra realidad* que, partiendo de paradigmas civilizatorios como el de los derechos humanos, nos permitan configurar de fondo esas propuestas. El contexto al que nos enfrentamos es absolutamente terrible en relación con el derecho de todas las personas a una alimentación adecuada, cuando se mira al incremento brutal del hambre como una de las consecuencias más fuertes de la pandemia del COVID-19.

El derecho a la alimentación adecuada (DAA) está reconocido desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 25, bajo el amparo del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado; ha sido precisado tanto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966 como en el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (PSS) de 1988. Es muy importante destacar que, de acuerdo con estos tratados, el derecho a la alimentación comprende no únicamente el derecho de toda persona

* Elaborado por Laura Elisa Pérez Gómez. Investigadora en el Programa Universitario de Derechos Humanos de la UNAM. Presidenta del Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (GTPSS) de la OEA. Orcid: 0000-0001-8792-8765.

a la protección contra el hambre (PIDESC) y a una nutrición adecuada —que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual— (PSS), sino la obligación de los Estados para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos.

Para establecer con precisión los alcances de este derecho, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, como órgano encargado de supervisar el cumplimiento del PIDESC, adoptó en 1999 la Observación General núm. 12 que constituye la interpretación oficial del derecho a la alimentación; en ésta se especifican las obligaciones de los Estados, los principios transversales y de actuación aplicables, así como las normas para su ejercicio efectivo relativas a su disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad. Además, se cuenta con las directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, aprobadas por consenso por los Estados miembros de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en 2004.

Con este amplio marco, el segundo objetivo de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, dirigido a “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”, debe atenderse partiendo del reconocimiento de la dignidad humana y la justicia social, bajo un enfoque basado en los derechos humanos, que no sólo significa proteger a las personas vulnerables, sino colocar a las personas en el centro de las respuestas de política y empoderarlas para que determinen su propio futuro.

Respecto a su efectivo cumplimiento, el derecho a la alimentación se encuentra fuertemente condicionado en América Latina por los altos niveles de pobreza y pobreza extrema que se registran en la mayoría de los países. La cantidad de personas con hambre y viviendo con inseguridad alimentaria ha aumentado a partir de 2014 en la región a una velocidad anual promedio superior al 8%, para 2019 había 40.5 millones de personas con hambre (subalimen-

tadas) y casi 192 millones en situación de inseguridad alimentaria y nutricional (moderada y severa). La pandemia de COVID-19 exacerba y multiplica las desigualdades preexistentes, la estimación base para 2020 sobre el total de personas con hambre en el mundo era de 695.7 millones, las proyecciones disponibles incrementan esta cifra entre 83 y hasta 132 millones,¹ se trata de una impresionante pérdida de una década y media en la lucha contra el hambre.

La malnutrición marca también grandes déficits del derecho a la alimentación en la región. La prevalencia de la desnutrición crónica en infantes menores de 5 años muestra los impactos acumulados por la falta de políticas adecuadas para la niñez más desfavorecida; según la base de datos de los ODS, la desnutrición crónica impacta a uno de cada diez menores en la región quienes, en la práctica, quedan condenados a vivir una disminución drástica de sus posibilidades físicas y mentales para salir de la pobreza. En la otra cara de la moneda, los indicadores relativos a sobrepeso y obesidad alcanzan en la región un promedio muy preocupante de 82% de la población mayor de 20 años,² estos niveles aunados a otras enfermedades crónico-degenerativas asociadas a la malnutrición, constituyen comorbilidades que han incrementado la mortalidad por COVID-19 en adultos jóvenes, que no se ven afectados en otras latitudes.

En relación con la obligación de los Estados para mejorar la producción y comercialización de alimentos, en América Latina también se observan importantes limitaciones para el derecho a la alimentación, hay una fuerte reducción en la participación del sector primario dentro del PIB la cual, según datos del Banco Mundial, se redujo de 16.3 a 4.7 puntos entre 1965 y 2019, con un nivel de pérdida de más de 4% anual y los consecuentes impactos en la pauperización del campo y la migración hacia zonas urbanas.

¹ Los datos para ALC se encuentran en FAO. Panorama de la seguridad alimentaria y nutrición en América Latina y el Caribe 2020. Las estimaciones mundiales pueden revisarse en FAO. Informe sobre la inseguridad alimentaria mundial 2020.

² OMS. Repositorio de datos del Observatorio Mundial de la Salud. Promedio de 18 países de AL para 2016.

Adicionalmente, los indicadores para el monitoreo del Protocolo de San Salvador³ permiten valorar el cumplimiento de los principios transversales en el derecho a la alimentación. Con información sistematizada para ocho países,⁴ respecto del principio de igualdad y no discriminación se identifica que, aunque 75% de los países cuentan con enfoques diferenciales para reconocer este derecho en los grupos prioritarios, sólo un tercio de ellos han avanzado en establecer políticas específicas para población rural adolescente y joven. En relación con los principios de participación y acceso a la información, únicamente la mitad de los países analizados cuenta con mecanismos para regular aquella publicidad que fomenta el consumo de productos nutricionalmente inadecuados, y sólo un tercio dispone de programas de divulgación del derecho a la alimentación con atención a la diversidad cultural.

Para mitigar los efectos actuales y futuros de la pandemia se precisa que la garantía del derecho a la alimentación pase de concebirse como de ejecución progresiva a su realización incondicional; los Estados deben robustecer su actuación y tomar medidas más firmes para cumplir con sus deberes para respetar, proteger y cumplir el derecho a la alimentación, además de asegurar su arbitrio por parte de la población. Dentro de la comunidad de los derechos humanos se puede identificar un importante consenso en relación con las medidas a adoptar; los cambios indispensables e inaplazables son fundamentalmente tres: primero, concentrar recursos para combatir la pobreza y la desigualdad; segundo, transformar los sistemas alimentarios, fortaleciendo el papel del Estado para consolidar sistemas sostenibles, eficientes y resilientes; además, se requiere aplicar el enfoque basado en derechos humanos

³ El Protocolo adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” cuenta con un mecanismo de monitoreo trianual basado en más de 700 indicadores para los DESCA. Los informes entregados por los países y las evaluaciones realizadas por el órgano encargado del seguimiento (GTPSS), están disponibles en: <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/>.

⁴ Pérez Gómez, Laura Elisa *et al.*, *Situación regional del Derecho a la Alimentación Adecuada en América Latina, con base en los informes presentados por los Estados ante el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador*, 2019.

(EBDH) de manera transversal en todas las estrategias que se ejecuten para el derecho a la alimentación.

Combatir la pobreza y la desigualdad

Es necesario asegurar programas integrales de protección social pospandemia considerando la indivisibilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). Se requiere adoptar medidas contundentes para abordar de inmediato la distribución de la riqueza, los ingresos y la desigualdad; la CEPAL destaca que es necesario vincular la emergencia con una reactivación transformadora, a corto plazo, con transferencias de emergencia y, a mediano plazo, con la mira hacia la universalización de la protección social.⁵ En particular, con el fin de mitigar la migración del campo a la ciudad, se precisa garantizar la protección para los agricultores y trabajadores de los sistemas alimentarios, vulnerables y marginados, incluyendo el acceso a tierras, insumos para producción, inversión en desarrollo de infraestructura rural y, en general, políticas públicas que consideren medios de vida sostenibles en el campo que sean atractivos para las personas jóvenes.

Transformar los sistemas alimentarios

Existe un fuerte debate en la preparación de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios (programada para septiembre de 2021), sobre cuáles deben ser los elementos centrales para su transformación; en particular, el actual relator del derecho a la alimentación afirma de manera contundente que:

⁵ CEPAL. Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020: la política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19).

“El modelo de agricultura industrial vigente tiene graves inconvenientes. Ocasiona la pérdida y el despilfarro de alimentos, maltrata a los animales, emite gases de efecto invernadero, contamina los ecosistemas, desplaza y explota a los trabajadores de los sectores agrícola y pesquero y perturba las comunidades agrícolas tradicionales”; en consecuencia, propone que la Cumbre debe “velar por que todas las soluciones propuestas se expresen desde el punto de vista de los derechos humanos”.⁶

No obstante, sí hay coincidencia sobre la necesidad de realizar cambios fundamentales que diversifiquen los sistemas alimentarios, empoderen a los grupos marginados y vulnerables y promuevan la sostenibilidad. En particular, se recomienda: impulsar sistemas de producción resilientes basados en la agroecología y otras formas sostenibles de producción, incorporando el conocimiento tradicional y reduciendo los efectos del cambio climático; apoyar sistemas de distribución más diversos y resilientes, incluidas cadenas cortas de suministro y mercados locales, impulsando a pequeñas y medianas empresas agroalimentarias; mejorar la normatividad para el control de empresas fabricantes de productos comestibles de escaso o nulo valor nutricional; así como establecer medidas para fomentar una educación para la mejora de hábitos alimenticios que permita abordar la crisis de sobrepeso y obesidad.⁷

Aplicar el EBDH a las estrategias para el DAA

Finalmente, es relevante insistir en dos grandes principios del enfoque basado en derechos humanos que son comúnmente destacados, pero escasamente implementados en las estrategias que establecen los Estados para el derecho a la alimentación. Por un lado,

⁶ Informes del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación. Enero y diciembre de 2020. A/HRC/43/44 y A/HRC/46/33.

⁷ High Level Panel of Experts, Committee of World Food Security (HLPE/CFS), 2020. Food Security and Nutrition. Building a Global Narrative Towards 2030.

es necesario operativizar el principio de participación, con mecanismos efectivos que incluyan a las personas involucradas en los sistemas alimentarios, en los procesos decisorios locales de diseño, implementación y contraloría. Por su parte, el principio de acceso a la justicia debe impulsarse con medidas que incluyan:⁸ la aprobación de principios constitucionales y leyes marco; la disponibilidad de estructuras jurídicas para proteger los recursos necesarios (fuentes de agua, acceso a tierras, acceso a semillas, etcétera); el establecimiento de mecanismos que ofrezcan reparaciones adecuadas y oportunas en casos de violación del derecho a la alimentación, particularmente para las comunidades que viven en zonas rurales remotas, las que viven en situación de pobreza extrema, las personas con discapacidad y las comunidades indígenas.

Para la construcción de *otra realidad* pospandemia, los derechos humanos de todas las personas tienen que estar en el centro de la acción pública, su efectiva realización es indispensable para aspirar a alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el año 2030.

⁸ Informe de la Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación. El acceso a la justicia y el derecho a la alimentación: el camino a seguir (A/HRC/28/65), 2015.

OBJETIVO 3

SALUD Y BIENESTAR

Vacunas, derecho a la salud y pandemias: hacia una solidaridad sostenible*

La distribución global de las vacunas contra la COVID-19 ha transcurrido principalmente en un plano de desigualdad: la gran mayoría de dosis ha sido otorgada a países con un poder adquisitivo más alto, mientras que los países de bajo ingreso han quedado rezagados. Si bien hay señas de solidaridad por parte de diversos Estados en la donación de vacunas, lo cierto es que ello sólo llega después de que sus propias poblaciones obtuvieron suficiente suministro.

Cabe precisar que, entre más transcurra el tiempo en llevarse a cabo la distribución global de la vacuna, mayor será el impacto tanto sanitario como socioeconómico en los países que demoren en recibirla. Tal presión temporal estriba, primeramente, en la mayor cantidad de infecciones y fallecimientos que derivarán del COVID-19 en las personas no vacunadas. También se incrementa el riesgo del surgimiento de nuevas variantes del virus SARS-CoV-2.

De manera similar, el transcurso del tiempo es determinante para los distintos países, toda vez que hay un afán por abandonar las medidas de salud pública restrictivas lo más

* Elaborado por Armin von Bogdandy. Director en el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, respectivamente, en Heidelberg, Alemania. Orcid: 0000-0001-7622-6012
Elaborado por Pedro A. Villarreal. Investigador en el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, respectivamente, en Heidelberg, Alemania. Orcid: 0000-0003-4216-1542.

pronto posible, pues su impacto socioeconómico ha sido catastrófico. Entre mayor sea su duración, se incrementarán las secuelas y, además, las posibilidades del surgimiento de variantes víricas de COVID-19 más letales.¹

Tales impactos de la pandemia tienen una injerencia directa en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Desde su aprobación a través de la resolución 70/1 el 25 de septiembre de 2015, estos objetivos se han erigido en un referente global para las políticas nacionales en diversos ámbitos. De particular relevancia es el Objetivo 3, “garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades”. Asimismo, entre los componentes de la Meta 3.b., el de “facilitar el acceso a medicamentos y vacunas esenciales asequibles” salta a la vista. Sin duda, la propagación de una enfermedad transmisible a través de fronteras es, en esencia, un problema de salud global. Consideramos que las potenciales respuestas a los dilemas distributivos relativos a las vacunas en cuestión deben estar basadas en el derecho a la salud y su interpretación por el órgano con el mandato jurídico respectivo. Por lo tanto, abordaremos la situación derivada de la distribución inicial inequitativa de las vacunas contra la COVID-19 a partir de una perspectiva normativa que permita enmarcar las potenciales soluciones jurídicas de conformidad con estos Objetivos del Desarrollo, en conjunción con las obligaciones derivadas del derecho internacional a la salud.

Las lagunas en el derecho internacional a la salud

Las principales obligaciones de los Estados frente a sus poblaciones derivan principalmente del derecho a la salud a nivel internacional. Aunque hay distintas configuraciones a nivel regional, en las siguientes líneas nos concentramos en el Pacto Internacional de Derechos

¹ Organización Mundial de la Salud, *Variantes víricas y sus efectos en las vacunas contra la COVID-19*, 1 de marzo de 2021, disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/feature-stories/detail/the-effects-of-virus-variants-on-covid-19-vaccines>.

Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), con 171 Estados parte, así como en la interpretación del Comité DESC respecto del contenido y alcance del mismo. De este modo, el artículo 12 del referido PIDESC dispone que los Estados tienen la obligación de proteger a individuos frente a la amenaza de enfermedades (transmisibles) epidémicas. Mientras tanto, como parte de su mandato, el Comité DESC emitió la Observación General 14, en la que consideró que la atención de la salud debe incluir “programas de inmunización contra las principales enfermedades infecciosas”. En la medida en que surge una enfermedad previamente desconocida para el ser humano, el reto consiste en crear tales programas ante la ausencia o escasez inicial de medicamentos efectivos, específicamente vacunas.

Las obligaciones de los Estados derivadas del derecho a la salud a nivel internacional no sólo incluyen a las personas que tienen el carácter de ciudadanas. Por el contrario, operan frente a todos los individuos que se encuentren en sus territorios o, más aún, bajo el control efectivo de las autoridades públicas en cuestión. En efecto, el Comité DESC ha precisado que las obligaciones en materia de salud, incluidas las de garantizar acceso a servicios efectivos, corresponden a toda la población. Sin embargo, los Estados también tienen obligaciones respecto de individuos en el territorio de otros países, aunque de una forma más cualificada. De este modo, el Comité DESC indica que los Estados “deben facilitar el acceso a los establecimientos, bienes y recursos de salud esenciales en otros países, siempre que sea posible, y prestar la asistencia necesaria cuando corresponda”.² De forma similar, los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Principios de Maastricht”), elaborados por la Comisión Internacional de Juristas, brindan mayor claridad sobre cómo operan las obligaciones del PIDESC frente a las personas más allá del territorio y del control efectivo de los Estados. En particular, el Principio 4 menciona que cada Estado posee obligaciones de realizar los DESC

² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Naciones Unidas, Observación general 14, *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*, 11 de agosto de 2000, E/C.12/2000/4, párr. 39.

de todas las personas en sus territorios hasta el máximo de sus capacidades, y, por otro lado, también tienen obligaciones extraterritoriales de respetar, proteger y cumplir tales derechos. Así, se lleva a cabo una distinción en cuanto al alcance de tales obligaciones dependiendo de frente a quién son debidas. Los propios tratadistas que participaron en la elaboración de los Principios de Maastricht han matizado el alcance de dichas obligaciones, al precisar que un Estado no está obligado a realizar individualmente los DESC de todas las personas en todos los lugares.³ Tal enfoque, puede suponerse, sería insostenible.

Lo anterior ilustra de qué manera las obligaciones de los Estados relativas al derecho a la salud operan en distintos niveles dependiendo de si, por un lado, se trata de personas en el territorio de dicho Estado, o bajo el control efectivo de las autoridades; o bien, por otro lado, si se trata de personas en territorios más allá del alcance de las autoridades de un Estado. Por ende, surge la pregunta de cómo deben entenderse estas obligaciones en escenarios en los que no hay suficientes recursos. Como se explica en la siguiente sección, esta dicotomía en la implementación de las obligaciones del derecho a la salud adquirió una relevancia total en los dilemas distributivos generados durante la distribución global inicial de las vacunas contra la COVID-19.

Los dilemas de distribución global de las vacunas contra la COVID-19

A lo largo de diversas publicaciones⁴ se ha descrito un dilema de raíz respecto de la distribución global de las vacunas contra COVID-19. Cuando la producción recién inició una

³ De Schutter, Olivier *et al.*, *Principios de Maastricht sobre las obligaciones extraterritoriales de los Estados en el área de los derechos económicos, sociales y culturales*, trad. de Rodrigo Gines, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 20.

⁴ Abbott, Frederick y Reichman, Jerome, "Facilitating Access to Cross-Border Supplies of Patented Pharmaceuticals: The Case of the COVID-19 Pandemic", *Journal of International Economic Law*, vol. 23, 2020, pp. 535-561;

vez que se autorizaron las primeras vacunas, la demanda superó, por mucho, a la oferta. Las capacidades globales de manufactura no fueron suficientes para abastecer el mercado global. Luego, mientras que todos los países enfrentaban la misma presión temporal de procurar cuantas dosis fuese posible, claramente no todos tenían las mismas capacidades económicas para cubrir el precio fijado por las empresas farmacéuticas. En la medida en que la distribución opera bajo un esquema de mercado, los Estados con mayor poder adquisitivo gozaron de una ventaja estructural frente a los de menor ingreso.

El dilema de derechos humanos se robusteció, toda vez que, hasta antes de la pandemia, las perspectivas en torno al derecho a la salud no habían tomado en cuenta una situación global de escasez global de un bien esencial, en combinación con una presión temporal aguda. Ello es entendible, en tanto la pandemia de COVID-19 es un evento de magnitudes excepcionales, sin precedente alguno en la historia del marco jurídico internacional de derechos humanos.⁵ No es de sorprender, entonces, que los retos inusitados derivados de la pandemia hayan escapado de las capacidades de prever de los que formularon el contenido normativo del PIDESC, así como de las distintas interpretaciones desarrolladas por el respectivo Comité.⁶

Como consecuencia de esa laguna jurídica, no había criterios claros en torno a la pregunta dramática de si se debe priorizar a la población propia en la adquisición de un bien

Sykes, Alan, "Short Supply Conditions and the Law of International Trade: Economic Lessons from the Pandemic", *American Journal of International Law*, vol. 114, 2020, p. 647; Bogdandy, Armin von y Villarreal, Pedro A. "The Role of International Law in Vaccinating Against COVID-19: Appraising the COVAX Initiative", *Heidelberg Journal of International Law*, vol. 81, pp. 89-116.

⁵ Cabe recordar que la pandemia más devastadora que ha vivido la humanidad, la ocasionada por la influenza H1N1 de 1918-1919, precedió el surgimiento del corpus internacional de derechos humanos.

⁶ Eibe Riedel, "The Right to Health under the ICESCR. Existing Scope, New Challenges and How to Deal with It", en Arnould, Armin von *et al.* (eds.), *The Cambridge Handbook of New Human Rights. Recognition, Novelty, Rhetoric*, Reino Unido, Cambridge University Press, 2020, pp. 107-123.

esencial escaso, como lo son las vacunas contra el COVID-19, y hasta qué grado. El hecho de que los Estados son principalmente responsables de las personas en su territorio y bajo su control efectivo conduce a la noción de que, efectivamente, se les debe dar prioridad en el cumplimiento de los DESC. Sin embargo, ello de ningún modo significa que no se pueda, ni se deba tener consideración a las obligaciones de los Estados frente a las personas en otras latitudes. Por el contrario, una interpretación armónica del derecho a la salud puede proporcionar un balance en dicha dicotomía. Es así, que surge la idea de la solidaridad sostenible como un criterio pragmático para delinear de qué modo pueden interpretarse estas obligaciones.

El futuro del derecho a la salud frente a las pandemias: hacia una solidaridad sostenible

Dada la vigencia primordialmente nacional de las obligaciones relativas al derecho a la salud, las aspiraciones de solidaridad no pueden soslayar la presión a la que se enfrentan autoridades nacionales de priorizar a su propia población. De lo contrario, el concepto de solidaridad no sólo enfrentaría dificultades prácticas, sino que probablemente generaría altas resistencias en amplios sectores. En ese sentido, las autoridades nacionales deben navegar ambos polos.

Si no se fijan límites a la priorización de los habitantes propios en el proceso de distribución de vacunas, el resultado será un creciente “vacunacionalismo”.⁷ El término consiste, a grandes rasgos, en que los Estados adquieren la vacuna contra el COVID-19 para sus

⁷ Los autores han empleado el término previamente en Bogdandy, Armin von y Villarreal, Pedro A., “Hacia una distribución global más equitativa de la vacuna contra la covid-19”, *El País*, 30 de diciembre de 2020, disponible en: <https://bit.ly/3xF1cgD>.

poblaciones, sin tener en cuenta las necesidades de las personas presentes en otros países. Un “vacunacionalismo” desenfrenado ocasiona un severo rezago en el otorgamiento de las vacunas en cuestión a países con menor capacidad económica. Ello claramente ocasionará que la propagación del COVID-19 en ciertos países sea más extendida y con mayor duración. Por un lado, como se indicó anteriormente, además de las consecuencias en términos de morbilidad y mortalidad para las poblaciones en países con menor índice de vacunación. Aquí, el actual director general de la Organización Mundial de la Salud, Tedros Adhanom Ghebreyesus, expresó su preocupación frente a la inminente “catástrofe moral” derivada de la distribución global inequitativa de vacunas contra el COVID-19.⁸ Por otro lado, la mayor duración de propagación del virus incrementa la posibilidad de la aparición de variantes víricas y pone en riesgo también a las poblaciones que han progresado más en sus campañas de vacunación.

Las anteriores consideraciones fortalecen los argumentos a favor de mayor solidaridad global. No sólo se trata de una aspiración normativa basada en las consideraciones derivadas del derecho a la salud, sino que también reside en un autointerés por parte de los países más desarrollados en proteger a su propia población. Asimismo, en atención a la globalización económica, el impacto de las restricciones impuestas al tránsito internacional debido a la alta circulación del virus SARS-CoV-2 en ciertos países conlleva efectos negativos con dimensiones transnacionales. Por ello, se necesita una solidaridad global capaz de constituir un balance frente a la inevitable presión de priorizar el ámbito nacional al máximo. La idea de solidaridad sostenible se erige como una posible respuesta al entuerto.

⁸ Organización Mundial de la Salud, *Alocución de apertura del Director General de la OMS en la 148ª reunión del Consejo Ejecutivo*, 18 de enero de 2021, disponible en: <https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-148th-session-of-the-executive-board>.

La iniciativa COVAX como un modelo de solidaridad sostenible

La iniciativa multilateral COVAX fue desarrollada a manera de una colaboración principalmente entre Gavi, the Vaccines Alliance, una asociación público-privada, la Organización Mundial de la Salud, y la organización no gubernamental Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI). En términos resumidos, la iniciativa fue diseñada para que los países pudiesen comprar sus dosis de vacunas contra el COVID-19 ya sea en ese nivel multilateral, o bien por su cuenta a través de acuerdos bilaterales con empresas farmacéuticas. Este último esquema permite a los países negociar términos más favorables, por ejemplo, prioridad en la distribución de las vacunas. En comparación, la iniciativa COVAX distribuye directamente estas vacunas a los países participantes de manera más sincronizada hasta alcanzar un 20% a nivel global. Además, los Estados con menores niveles de ingreso económico reciben dosis a través de la ayuda para el desarrollo, esto es, sin llevar a cabo un pago anticipado. Puesto que reconoce la necesidad de balancear las aspiraciones de una solidaridad global con las presiones nacionales de priorización a la propia población, la iniciativa COVAX constituye un ejemplo de solidaridad sostenible. Este esquema podría tener relevancia más allá de la pandemia por COVID-19, a fin de hacerle frente a otros retos igualmente globales. Por ejemplo, podría pensarse en iniciativas similares frente al cambio climático, el cual es quizá un riesgo más existencial que la pandemia, si bien sus efectos se desenvuelven en una cámara más lenta.

La lucha contra las enfermedades no transmisibles no puede esperar: la meta 3.4 de la Agenda 2030*

El Objetivo 3 de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) es “Salud y Bienestar” y reconoce que “garantizar una vida sana y promover el bienestar en todas las edades es esencial para el desarrollo sostenible”. Dentro de las metas de este objetivo se encuentra: “3.4 Para 2030, reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles mediante la prevención y el tratamiento y promover la salud mental y el bienestar”.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) las enfermedades no transmisibles “comparten importantes factores de riesgo comportamentales modificables, como el consumo de tabaco, una dieta malsana, la falta de actividad física y el uso nocivo del alcohol, que a su vez causan sobrepeso y obesidad, aumento de la tensión arterial elevada y del colesterol y, finalmente, la enfermedad”. También indica la OMS que “las enfermedades no transmisibles siguen planteando un importante desafío de salud pública en todos los países, especialmente

* Elaborado por Silvia Serrano Guzmán. Abogada colombiana, Máster en Derecho Internacional por la Universidad de Georgetown y Máster en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante. Candidata a doctora en Derecho por la Universidad de Georgetown. Actualmente se desempeña como directora asociada en el O’Neill Institute for National and Global Health Law de la Universidad de Georgetown, donde también es profesora adjunta. Anteriormente se desempeñó como coordinadora de la Sección de Casos de la CIDH. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6256-3920>.

en los países de ingresos bajos y medianos, en los que se registran tres cuartas partes de las muertes por esas enfermedades”.¹

Voy a dividir este breve texto en dos partes. En la primera, me referiré a la falta de progreso decisivo sobre la meta 3.4 y cómo la pandemia vino a empeorar el panorama. Y en la segunda, recapitularé las estrategias que los Estados pueden y deben implementar para enfrentar esta realidad.

La falta de progreso decisivo de la meta 3.4 y el impacto de la pandemia

Desde la adopción de la Agenda 2030, el secretario general de las Naciones Unidas ha venido presentando informes anuales sobre los “Progresos en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, en los informes entre 2016 y 2019 ya era una constante la alerta sobre la continuidad de los altos porcentajes de las muertes ocasionadas por enfermedades no transmisibles, incluyendo su prevalencia dentro de las muertes registradas entre personas menores de 70 años o “muertes prematuras”. Es reiterada la afirmación de que “demasiadas personas mueren prematuramente y las enfermedades prevenibles siguen arrebatando la vida de muchas personas”. También se menciona que muy pocos países “mejoraron su vigilancia del uso de tabaco a escala nacional” y se reitera que “la reducción del consumo de tabaco será fundamental para alcanzar la meta propuesta de reducir en un tercio la mortalidad prematura debida a enfermedades no transmisibles”.² En los informes de progreso posteriores a la pandemia del COVID-19 se indica que “el ritmo de mejora ha decrecido y no será sufi-

¹ Véase, por ejemplo: <https://www.who.int/es/publications/i/item/ncd-progress-monitor-2020>.

² Disponibles en: <https://agenda2030lac.org/es/informes-del-secretario-general>. Véase los relativos a 2016, 2017, 2018 y 2019.

ciente para alcanzar la mayoría de las metas del Objetivo 3” y que “la pandemia está causando estragos en los sistemas de salud de todo el mundo y amenaza los logros relacionados con la salud ya alcanzados”. También se indica que “las personas con enfermedades no transmisibles preexistentes son más vulnerables a enfermarse gravemente con el coronavirus” y, sin embargo, “los servicios de prevención y tratamiento de enfermedades no transmisibles se han visto gravemente interrumpidos desde que comenzó la pandemia de COVID-19, y los países de bajos ingresos son los más afectados”.³

La OMS también hace un seguimiento estadístico anual de la lucha contra las enfermedades no transmisibles a nivel global. En sus informes de 2020 y 2021 coincidió con el diagnóstico desalentador y continuó indicando que las enfermedades no transmisibles son la principal causa de muerte prematura en el mundo: “Cada año, 41 millones de personas mueren por ataques cardíacos, accidentes cerebrovasculares, cáncer, neumopatías crónicas, diabetes o trastornos mentales”, lo que supone “más del 70% de todas las muertes en todo el mundo”.⁴ Agregó que “de los datos obtenidos de 194 países, llama la atención que únicamente la mitad de ellos haya logrado plenamente tan solo 3 de 10 indicadores”, lo que constituye “es un signo poco esperanzador” que convierte a la “presente década en el periodo decisivo” para avanzar en la lucha contra las enfermedades no transmisibles en todos los países. En cuanto a la relación entre las enfermedades no transmisibles y el COVID-19, además de las implicaciones referidas sobre el impacto en las medidas de prevención y tratamiento por la sobrecarga de los sistemas de salud, la OMS ha sido clara en señalar que la pandemia ha impactado de manera desproporcionada a las personas que viven con enfermedades no

³ Disponible en: <https://agenda2030lac.org/es/informes-del-secretario-general>. Ver los relativos a 2020 y 2021. Sobre más detalle en el impacto del COVID-19 en la atención de personas con ENT, véase: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/334136>.

⁴ Véase, por ejemplo: <https://www.who.int/es/publications/i/item/ncd-progress-monitor-2020>. También: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/goal-03/>.

transmisibles⁵ y la relación entre mayor gravedad y mortalidad del COVID-19 y las enfermedades no transmisibles, está ampliamente documentada.⁶ Por si este panorama no fuera lo suficientemente grave, las alarmantes disparidades raciales, étnicas y socioeconómicas en las cifras de mortalidad por COVID-19 pueden estar explicadas por la prevalencia de las enfermedades no transmisibles en grupos tradicionalmente desaventajados, entre otros factores.

¿Qué pueden y deben hacer los Estados?

Tanto antes como durante la pandemia, los organismos internacionales han jugado un rol central en diseñar estrategias para orientar a los Estados en su lucha contra las enfermedades no transmisibles que es fundamentalmente lo que se necesita para el logro de este componente de la meta 3.4 de la Agenda 2030.

Así, la falta de progreso decisivo en la meta no se debe a la ausencia de medidas eficaces para lograrlo, sino a la falta de voluntad política para priorizarlas e implementarlas y a las fuertes presiones e interferencia que suelen enfrentar los Estados por parte de los actores privados — como la industria de tabaco o la industria de alimentos ultra-procesados y bebidas endulzadas — que tienen una enorme responsabilidad en el diagnóstico referido anteriormente.

Dentro de los mismos aportes orientadores de los organismos internacionales, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en conjunto con la OMS, recordó que la mayoría de las muertes prematuras por enfermedades no transmisibles “pueden pre-

⁵ Organización Mundial de la Salud, *Rapid Assessment of Service Delivery for NCDs During the COVID-19 Pandemic*, 2020. Disponible en: <https://www.who.int/publications/m/item/rapid-assessment-of-service-delivery-for-ncds-during-the-covid-19-pandemic>.

⁶ Por ejemplo, con relación a la obesidad, véase Popkin, B. M. *et al.*, *Individuals with Obesity and COVID-19: A Global Perspective on the Epidemiology and Biological Relationships*, Wiley Online Library, John Wiley & Sons, Ltd, 2020. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/obr.13128>.

venirse con medidas costo eficaces” e informadas en la evidencia, para enfrentar los factores de riesgo principales relacionados con el comportamiento y que ya fueron referidos arriba. En consecuencia, publicaron unos Folletos de Orientación. Sólo por mencionar algunos de los temas centrales que abordan estos folletos: la prevención, como piedra angular de la respuesta mundial a las enfermedades no transmisibles; el reconocimiento de la necesidad de un enfoque multisectorial en todos los niveles de gobierno; la necesidad de tener metas nacionales sujetas a plazos e indicadores; la adopción de un sistema para obtener sistemáticamente datos confiables de mortalidad por causas específicas; la necesidad de medidas para reducir la demanda de alcohol y de tabaco, esto último conforme al Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco; y la adopción de medidas para reducir los regímenes alimentarios poco saludables.⁷

Ya durante la pandemia, el PNUD y la OMS adoptaron un informe de política para orientar la respuesta a las enfermedades no transmisibles en el contexto del COVID-19 y con posterioridad, recordando que “abordar las ENT debe ser una parte integral de la respuesta inmediata al COVID-19... así como de los esfuerzos para lograr la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. En este informe se incluyen medidas prioritarias como: realizar una rápida evaluación de los servicios esenciales para estas enfermedades; restaurar y ampliar el diagnóstico temprano de las mismas y la atención tan pronto como sea posible; asegurar que quienes las padecen estén protegidos de la exposición al COVID-19; considerar a estas personas en la protección social, y sensibilizar a la población sobre la relación entre las enfermedades no transmisibles y el COVID-19, entre otras. También se plantean medidas de corto y mediano plazo directamente relacionadas con el logro de la meta 3.4 de la Agenda 2030, dentro de los que se encuentran: abordar los determinantes sociales, económicos, comerciales y ambientales de estas enfermedades y de la salud en general; la adopción e implementación de políticas públicas, leyes y para minimizar el impacto de los principales factores de riesgo de las

⁷ Estos Folletos están disponibles en: <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hiv-aids/what-government-ministries-need-to-know-about-non-communicable-diseases.html>.

enfermedades no transmisibles y eliminar las barreras a los servicios de salud; las medidas relacionadas con impuestos sobre productos nocivos como el tabaco, las bebidas alcohólicas, las bebidas azucaradas y los combustibles fósiles tanto para recaudar ingresos como para mejorar la salud; promover la cobertura de salud universal, asegurando que los paquetes de beneficios incluyan las enfermedades no transmisibles priorizando atención primaria de salud de alta calidad y la prevención en toda la población, y recopilar y hacer mejor uso de los datos, incluyendo el desglose por edad, sexo, nivel socioeconómico, estado de salud, grupo étnico y otros factores asociados con la inequidad.⁸ Muchas de estas medidas guardan relación con las llamadas por la OMS “mejores inversiones” o *best buys* que había desarrollado la OMS en 2017 para enfrentar las enfermedades no transmisibles.⁹

A nivel regional, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) había venido elaborando una serie de informes técnicos para contribuir en el cumplimiento de la Agenda 2030 y puntualmente respecto de la meta 3.4 se destacan, por ejemplo, informes relativos al fortalecimiento de la capacidad regulatoria de los Estados frente a los factores de riesgos de las enfermedades no transmisibles en las Américas y la formulación de un perfil de nutrientes basado en la evidencia científica para la implementación de medidas regulatorias eficaces. Más recientemente, en el contexto de la pandemia, la OPS emitió informes claves sobre dos de las intervenciones concretas. Por una parte, una Guía sobre Impuestos Saludables¹⁰ y, por otra, el informe sobre etiquetado frontal de advertencia.¹¹

⁸ Este informe de política está disponible en: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hiv-aids/responding-to-non-communicable-diseases-during-and-beyond-the-co.html>.

⁹ El documento que desarrolla esta intervención se encuentra disponible en: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/259232/WHO-NMH-NVI-17.9_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

¹⁰ Este informe está disponible en: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52647/OPSWNMHRF200012_spa.pdf?sequence=3&isAllowed=y.

¹¹ Disponible en: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/53013>.

Estos son sólo algunos ejemplos de cómo los Estados cuentan con múltiples medidas que pueden adoptar para tomarse en serio la meta 3.4 de la Agenda 2030, cuya preponderancia y urgencia ha sido evidenciada por la pandemia del COVID-19. No sobra destacar que el cumplimiento de esta meta, además del desarrollo sostenible y la salud pública, guarda directa relación con el marco internacional de derechos humanos y las obligaciones que éste impone a los Estados. Dentro de los derechos relevantes se encuentran el derecho a la salud, a una alimentación adecuada y al acceso a la información. Además, el tema de las enfermedades no transmisibles guarda relación directa con el principio de igualdad y no discriminación, considerando la carga prevalente de estas enfermedades en grupos tradicionalmente desaventajados.¹² El fortalecimiento de la innegable relación entre esta meta y las obligaciones en materia de derechos humanos, abre también un panorama importante para el uso de herramientas como el litigio estratégico para lograr su implementación.

Es importante enfatizar que muchas de las medidas que a título ejemplificativo se mencionan en este apartado, son medidas relacionadas con el rol regulatorio del Estado y no necesariamente dependen de recursos económicos, por lo que no debería ser aceptable el argumento de realización progresiva o el impacto fiscal de la pandemia para evadir su adopción. Incluso algunas de las medidas mencionadas —como las impositivas— pueden aumentar el recaudo de recursos y el abordaje las enfermedades no transmisibles con un fuerte enfoque preventivo también tiene un efecto positivo en aliviar la sobrecarga que imponen en los sistemas de salud.

¹² Como se indica, el tema de las ENT guarda relación con múltiples derechos protegidos tanto en el sistema universal como en el sistema interamericano. Particularmente respecto del derecho a la salud a nivel universal, véase el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 12; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 2000, Observación General núm. 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud; Informe del Relator Especial de la ONU sobre Derechos a la Salud: Los alimentos poco saludables, las enfermedades no transmisibles y el derecho a la salud. Disponible en: file:///C:/Users/Loaner/AppData/Local/Temp/A_HRC_26_31-ES.pdf; y Pronunciamiento sobre la adopción del etiquetado frontal de advertencia para enfrentar las enfermedades no transmisibles. Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26130&LangID=E>.

Los Estados no tienen excusa para no avanzar decididamente en la meta 3.4 utilizando la guía de los organismos internacionales relevantes y también como forma para cumplir con sus obligaciones internacionales de derechos humanos. Como indicó el director general de la OMS en uno de los informes citados, “sabemos lo que tenemos que hacer para luchar contra las ENT... tenemos todos los elementos necesarios para salvar vidas, solo tenemos que ponerlos en práctica... la pregunta es, ¿lo haremos?”.¹³

¹³ Disponible en: <https://agenda2030lac.org/es/informes-del-secretario-general>. Véase el Prólogo del informe de 2020.

OBJETIVO 4

EDUCACIÓN DE CALIDAD

Tres predicciones sobre el futuro de la educación superior después del COVID-19*

La pandemia causada por el COVID-19, el distanciamiento físico al que nos ha obligado y la manera en que algunos sectores de la educación superior han respondido a ella pueden impulsar cambios importantes en la forma en la que normalmente se ha estructurado la oferta de servicios educativos a nivel profesional. Un ejemplo concreto que quiero ofrecer para que la persona que lee estas líneas entienda a qué me refiero, tiene que ver con la posibilidad que hemos tenido en lo que va de la pandemia, de asistir a charlas, clases, talleres o conferencias en línea con profesorado del más alto nivel, de diversos lugares del país y del mundo. A marchas forzadas, la virtualidad nos ha acercado al conocimiento de profesorado experto al que antes ni soñábamos con tener acceso; de la misma forma, profesores y profesoras han expandido su audiencia dramáticamente. Esto puede tener un impacto enorme en diversos puntos. En este texto corto sólo me referiré a tres: 1) la función de las universidades como intermediarias entre profesores y estudiantado; 2) roles del profesorado; 3) los riesgos de un monopolio.

En términos generales y sobresimplificando el tema, hemos pensado que el conocimiento está en dos lugares: los libros y los centros educativos. Las personas pueden aprender

* Elaborado por Sergio Iván Anzola Rodríguez. Coordinador de Investigación del CEEAD (Centro de Estudios sobre la Enseñanza y el Aprendizaje del Derecho). SNI Nivel I. Doctor en derecho por la Universidad de los Andes (Colombia). Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-4858-5947>.

leyendo¹ en su casa o en bibliotecas públicas (llamémosle a esto “autoaprendizaje”) o pueden aprender asistiendo (normalmente de manera presencial, aunque cada vez más lo hacen de manera virtual o remota) a un centro educativo que, a cambio de un pago mensual y recurrente, reúne profesores, recursos y actividades que se ofrecen al estudiantado para fomentar un proceso de enseñanza-aprendizaje.

Si bien el autoaprendizaje siempre existirá y tiene múltiples virtudes, es difícil pensar en una formación profesional que se obtenga exclusiva o principalmente a través del autoaprendizaje y que luego sea reconocida en el mundo laboral. La formación profesional ofrecida por las universidades ha dejado el autoaprendizaje al margen y ha sustituido, en gran parte, el aprendizaje más artesanal entre maestro y aprendiz que se daba en algunas profesiones en siglos pasados. Incluso en entornos que funcionan bajo un esquema de pupilaje como puede ser en la medicina, éste ya es ofrecido dentro de una estructura universitaria.

Que las universidades sean el principal lugar donde las personas desarrollan competencias para el ejercicio profesional tiene distintos efectos, que a su vez pueden ser catalogados como virtudes o defectos. Para propósitos expositivos me centraré sólo en uno: el de crear la carrera profesional de docente (o la vocación de docente) y establecer a la Universidad como el lugar natural donde los docentes prestan sus servicios al estudiantado. Las universidades reúnen a distintos docentes, articulan sus saberes y los organizan para que juntos ofrezcan una formación profesional al estudiantado. Al reunir a un grupo de docentes y ponerlos a trabajar de manera conjunta bajo una determinada visión y orientación, la Universidad crea un “sello”, lo que en términos concretos denominan un perfil de egreso. Esto generalmente se entiende como una virtud. Una diversidad de docentes son capaces de producir egresados con un determinado perfil que los caracteriza. Además de dotar el proceso formativo de una

¹ Uso el verbo leer y hago referencia a los libros para sugerir que así aprendemos, pero en realidad aprendemos de muchas formas y no sólo a través de la lectura de textos.

orientación determinada, otra virtud de este modelo es que (en teoría) democratiza el acceso a la educación en comparación con otros modelos que existían antes como la relación maestro aprendiz a la cual sólo se accedía a través de capital social.²

Si bien los puntos anteriores pueden ser interpretados como virtudes, también puede leerse con un lente menos optimista. Al concentrar a un determinado grupo de docentes para que formen a sus egresados con un determinado perfil, las universidades centralizan y acaparan a esos docentes privando a estudiantes de otras universidades y otros contextos sociales a acceder a ellos.³ Sólo los estudiantes de esa Universidad podrán tener clase con ese profesor; a lo sumo, podrán consultar sus libros y asistir a conferencias o charlas abiertas al público general.

Los docentes pueden aceptar este trato por distintas razones: porque puede significar una estabilidad laboral, porque les da un entorno de colegaje que puede ser valioso para su bienestar profesional y personal, por prestigio y también, por último, porque no tienen otra opción, o una mejor opción, para ofrecer sus servicios profesionales. Los profesores están supeditados a prestar sus servicios a través de las universidades, es muy difícil, por no decir imposible, saltarse ese intermediario.

Justo este último punto es el que la pandemia puede cambiar radicalmente. El salto de las aulas físicas a las aulas virtuales nos ha permitido romper una barrera que nos hacía pensar que la única (o la mejor) forma de llevar a cabo procesos de enseñanza aprendizaje era

² Sin que esto desconozca que, sin duda, mucho del acceso a la educación superior está mediado por el capital social.

³ Claro, este es el ejemplo extremo de profesores de tiempo completo con dedicación exclusiva a su casa de estudios. Posiblemente en el contexto mexicano y latinoamericano esto sea más la excepción que la regla. Muchos profesores son profesores de cátedra y no tienen una dedicación exclusiva. En todo caso, esto no tumba el argumento, al final, así un profesor imparta clases en dos o tres universidades, su audiencia sigue siendo limitada y exclusiva.

a través de la presencialidad. Si bien la educación en línea viene avanzando progresivamente y existe una amplia oferta de MOOC a través plataformas como Coursera y EDx desde hace un buen tiempo, la forma en la que imaginábamos la oferta de servicios educativos seguía atada a la presencialidad. Es posible que la pandemia, y lo que todas las personas que participamos en la educación hemos vivido en este tiempo, cambie este panorama de manera definitiva. A continuación, quiero enfocarme en los tres puntos que señalé al inicio del texto.

La función de las universidades como intermediarias entre profesores y estudiantado

Hasta hoy las universidades han sido el punto de contacto entre estudiantado y profesorado. El uso masivo de la tecnología, sumado, claro está, a cambios culturales, puede alterar esto y crear un canal directo entre profesor y estudiante. Tal y como hoy en día asistimos a charlas y talleres de excelentes profesores de distintos lugares, nada impide que esos profesores, graben sus cursos y los ofrezcan a través de Internet. El esfuerzo que el profesor hace al diseñar, impartir y grabar su curso puede rendir muchos frutos. Miles de personas podrían ver sus clases y el profesor no tendría que desgastarse en traslados y viajes. Este modelo puede generar economías de escala y ofrecer cursos de gran calidad impartidos por excelentes docentes a muchísimos estudiantes a un bajo costo.

En este panorama, algunas universidades cambiarían su función. Dejarían de enfocarse en congregar a profesores y estudiantado para que entre ellos se dé el proceso de enseñanza-aprendizaje, más bien se enfocarían en evaluar las competencias del alumnado y en certificarlas. El estudiantado sería libre de tomar su asignatura con el profesor que él quiera y de la forma que él quiera. Habría un mercado de profesores, algo así como un “Netflix” de profesores que ofrecerían sus cursos libremente a cualquier estudiante que pudiera pagarlo y estuviera interesado en tomarlo.

Otras universidades podrían enfocarse no necesariamente en la evaluación y certificación, sino en el desarrollo y comercialización de cursos para ser ofrecidos a la población en general. Cabe, por supuesto, la posibilidad de que una universidad haga ambas cosas: ofrezca cursos y evalúe y certifique el desarrollo de competencias profesionales. También cabe la posibilidad de que algunos profesores desarrollen y comercialicen sus cursos a través de la Universidad para la que trabajan, como cabe la posibilidad de que ellos mismos, o a través de un tercero, desarrollen y comercialicen sus cursos sin estar vinculados a ninguna universidad en específico. El cambio fundamental está en la forma en que se amplía de manera significativa el mercado de profesores y estudiantes: yo como profesor puedo “vender” mi curso a cualquier estudiante en el mundo; yo como estudiante puedo acceder al curso de cualquier profesor en el mundo.

La pregunta inquietante en este escenario sería: ¿cuál sería el “sello” que pondría una Universidad en este modelo cuando puede haber tanta diversidad de profesorado? La contrapregunta acá podría ser: ¿es importante ese sello? ¿Por qué? ¿Existe ese sello en las universidades que no tienen un profesorado de tiempo completo e imparten gran parte de su malla curricular a través de profesores de cátedra?

Roles del profesorado

En un modelo como el sugerido, es claro que el proceso de enseñanza aprendizaje no podrá descansar exclusivamente en ver las clases grabadas por un profesor. Por más bueno que sea ese profesor es necesario que esas clases estén acompañadas de actividades de aprendizaje o de espacios de discusión donde puede haber interacción entre estudiantes y un instructor o profesor asistente. Para que el proceso de enseñanza aprendizaje sea efectivo, debe prestarse especial atención al contexto y necesidades del estudiantado al que

se le imparte. Acá, los contenidos de alta calidad compartidos a bajo costo a través de plataformas tecnológicas, deberán estar acompañados de un cuerpo docente que “baje” esos conocimientos al estudiantado y los discuta con ellos. En este sentido, si bien un modelo como este amplía el mercado y pone a cualquier profesor al alcance de cualquier estudiante, también hace muy relevante al profesor “local” que está más cerca al estudiantado. En este sentido, posiblemente, las universidades “locales” siguen desempeñando un rol al congrega profesores y estudiantes locales. Digo posiblemente por que, en todo caso, cabe la posibilidad de que ese mercado de los profesores locales no sea necesariamente monopolizado por las universidades.

El reto, en este aspecto, será entrenar a ese profesorado para que desarrolle actividades efectivas y que se complementen de manera adecuada con los contenidos vistos en el curso en línea o grabado. Este reto no es sólo de carácter técnico, sino también de carácter vocacional. Adoptar un modelo como estos implica reconocer que hay distintas funciones y roles dentro de un proceso educativo. Habrá “profesores principales”, dedicados a conocer su campo a profundidad, hacer investigación y desarrollar una capacidad expositiva muy alta. También habrá “profesores asistentes” cuyo rol será aterrizar los contenidos impartidos por los profesores principales e insertarlos en el contexto particular de su alumnado. Por último, habrá “profesores evaluadores y certificadores” quienes serán encargados de evaluar la adquisición y desarrollo de habilidades profesionales en el estudiantado. Todos los roles son imprescindibles e igual de importantes y requieren un entrenamiento, formación y sensibilidad específica. Lo anterior implica concebir el rol de maestro de una manera tal vez más humilde pero no por eso insignificante; implica fragmentar las funciones que hoy en día recaen en un solo profesor y diseminarlas en distintos especialistas. Implica dejar de pensar en el Profesor (con mayúscula) y pensar en profesores (con minúscula).

Los riesgos de un monopolio

Si este modelo llegase a prosperar será muy plausible que los roles de “profesores principales” se concentren en unos pocos profesores que por su prestigio y experiencia logren posicionarse rápidamente en el mercado. Esto tiene tanto de largo como de ancho: es bueno pues implicaría que más estudiantes pueden acceder a bajo costo a excelentes profesores; es malo porque al hacer ese acceso masivo para los estudiantes, es posible que la oferta fuera más limitada: si tomar un curso con el mejor y más reconocido profesor de un campo cuesta lo mismo, o incluso es más barato, que el de otros profesores que apenas están entrando al campo a competir, lo más plausible es que se cree un pequeño grupo de profesores con un dominio del mercado. En este escenario, es posible que sea más difícil poner en circulación nuevos saberes o agendas de investigación, lo cual, sin duda, entraña un riesgo para el avance del conocimiento.

Educación de calidad en un contexto de desigualdad: los ODS en América Latina*

A partir de la secuencia de crisis políticas y económicas cíclicas que se han vivido durante este siglo, la profundización de la pobreza, las inhumanas migraciones masivas y la extensión de los niveles de desigualdad globales, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) tuvo que reconocer el fracaso de sus denominadas “Metas del Milenio”, así como la UNESCO respecto de su programa prioritario de “Educación para Todos”, cuando entre 2005 y 2010 las condiciones educativas en el mundo, más allá de lo alcanzado en los países más desarrollados y en algunas potencias emergentes podrían calificarse de fallidas, por múltiples razones, entre otras por la falta de compromisos políticos de muchos gobiernos signatarios de estos programas.

Durante los años 2014 y 2015, estos programas fueron re-definidos, y ahora se ha propuesto, como es ampliamente conocido, una nueva agenda global en donde se plantean 17 metas interrelacionadas entre sí, para el logro de *un desarrollo sustentable hacia el 2030*.

El tema 4 de los Objetivos para un Desarrollo con Sustentabilidad (ODS, o SDG, por sus siglas en inglés) hace referencia a la educación y, en estos, por primera vez, se establece

* Elaborado por Axel Didriksson T. Investigador en el Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IIISUE) de la UNAM. Coordinador de la Cátedra UNESCO Universidad e Integración Regional. Presidente para América Latina y el Caribe de la Global University Network for Innovation (GUNI). Orcid: 0000-0002-0766-9829.

que el papel de la educación superior es crucial y estratégico para el logro del conjunto de las metas.

En relación con la educación superior, la propuesta general de los ODS para 2030 es asegurar el amplio ingreso de la mayoría de la población del grupo de edad correspondiente, con calidad, equidad e inclusividad, desde plataformas de aprendizaje para toda la vida, para todos y todas, con la responsabilidad social de impulsar la investigación y producción del conocimiento para alcanzar un desarrollo sostenible.

Lo anterior tiene que ver directamente con las funciones sociales que llevan a cabo estas instituciones en el contexto del actual periodo y ante sus enormes desafíos: cambios en la segmentación de los mercados laborales, avances tecnológicos, urbanización, migración, inestabilidad política, degradación ambiental, desastres naturales, competencia por los recursos naturales, cambios demográficos, incremento del desempleo global, persistencia de la pobreza, ampliación de los niveles de inseguridad y amenazas a la paz y la salvaguarda de las personas, sobre todo, de manera magnificada, en el contexto de los países menos desarrollados y de algunas de las denominadas economías emergentes.

Con los avances que se lograron durante la pasada década, tal y como se han reseñado con antelación, pero con los cambios gubernamentales hacia regímenes de represión y conculcación de la autonomía universitaria, el panorama en la región es más bien convulso y de mayor incertidumbre, respecto de lo que las universidades, incluso un puñado de ellas, pudieran organizar para incidir en el logro de los ODS. El panorama sigue siendo aún muy pobre.

Así, por ejemplo, en el Reporte de Seguimiento de la UNESCO (GEM Report, 2016), se enfatiza que de no ocurrir cambios reales en las actuales tendencias de desarrollo durante los próximos 5 años, será improbable, en la mayoría de los países de la región, que puedan alcanzarse las metas planteadas para el 2030, porque ello sólo podría lograrse hasta el 2054 (de acuerdo con su análisis de tipo proyectivo) u otras hasta el 2080, por ejemplo las referidas

al amplio acceso a la educación media superior y a la superior, y que esto será casi imposible de conseguir con las tendencias de marginalización de los grupos indígenas, de las personas que viven en las zonas rurales o de los jóvenes en las zonas pobres de las grandes y medianas ciudades.

Reseñando un par de recientes reportes al respecto, también el balance es bastante sombrío. Por ejemplo, en el *Sustainable Development Goals Report*, 2019, de la ONU, se señala que, a nivel mundial, aún 617 millones de niños y adolescentes no alcanzaron el nivel mínimo de competencias en lectura y matemáticas; que 750 millones de adultos están en condición de analfabetismo, de los cuales dos terceras partes son mujeres; que 1 de cada 5 niños de entre 6 y 17 años no asiste a la escuela; y que en América Latina entre 52% y 36% de estos grupos de edades no alcanzan a comprender los estándares básicos de lectura y escritura.

En el Informe de Avance Cuatrienal sobre el Progreso y los Desafíos Regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, de la CEPAL (2019), se analiza el contexto mundial, caracterizado como de “hiperglobalización”, que se presenta como muy desfavorable para la existencia y permanencia de democracias estables y para los ODS, en donde “...el escenario que emerge es de choques mercantilistas, rivalidad hegemónica (en el campo comercial, pero sobre todo en el tecnológico y militar) y menor cooperación para la provisión de bienes públicos globales” (p. 28). En este Informe, se enfatiza que el sistema educativo mantiene mecanismos de exclusión y que no ha alcanzado a desarrollar procesos de igualación de oportunidades, porque se han impuesto las limitantes socioeconómicas por encima de las acciones afirmativas que se pudieran haber echado a andar en algún tiempo, lo cual “se ve reflejado en una marcada segmentación y estratificación de la calidad y la eficiencia de la oferta educativa” (p. 133). Esto tiene como consecuencia la baja articulación del egreso de técnicos y profesionales en los sectores productivos, y en particular, en el nivel de educación superior. Esta articulación se ve agravada por las altas tasas de inserción temprana

de los jóvenes en el mercado laboral, su expulsión del sistema educativo que reproducen de manera intergeneracional la pobreza y la vulnerabilidad, todo lo cual contradice la meta 8b de los ODS, en la que se insta a “desarrollar y pone en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes y aplicar el pacto mundial para el empleo de la OIT” (p. 140).

Además, debe considerarse seriamente que, en la última década, la desigualdad social ha crecido y el acceso a la educación terciaria es peor de lo que era a fines del siglo pasado: el quintil más rico del grupo de edad de 18 a 24 años tiene entre un 50% y un 70% más de probabilidad de ir a la educación superior y completar su grado que el quintil más pobre. Las cifras son peores para las minorías étnicas, las personas de las zonas rurales, las mujeres y para las personas de las zonas urbanas más pobres.

Además, la tendencia actual de mercantilizar la educación superior (tratar a los estudiantes como consumidores) está más extendida en esta región que en otras partes del mundo, y tiene un impacto negativo en la ampliación de la participación de las mayorías en el sistema de educación superior.

En términos generales, el *Informe Global de Monitoreo Educativo* encuentra que el objetivo de lograr que el 72.7% del grupo de edad de 18 a 24 años complete la educación secundaria, no será posible sino hasta 2080 y sólo si la expansión continúa a un ritmo regular.

Con 22 millones de estudiantes en educación superior, atendidos por 4200 universidades e instituciones de educación superior (48.2% de ellos en el sector privado), sólo el 21.7%, como media, de las personas de 18 a 24 años está accediendo a plazas en la región.

Se considera, por ello, que el nuevo papel global/local de las universidades y las instituciones de educación superior, se ha convertido en un tema particular para los ODS, debido a los vínculos con y el impacto de estas en el aprendizaje y el desarrollo del conjunto de los sistemas de educación, y que gracias a que la investigación debe estar orientada de manera

socialmente responsable, la producción de nuevos conocimientos y la innovación pueden impactar de manera positiva un escenario de nuevo desarrollo con justicia, equidad y bienestar para todas y todos, desde los desafíos que están presentes.

En resumen, los ODS no podrán alcanzarse si en los próximos diez años las universidades y las instituciones de educación superior no impulsan cambios radicales en su propia organización, nuevas visiones y plataformas curriculares; promueven la investigación responsable y las innovaciones socialmente beneficiosas; refuerzan su propia autonomía democratizando sus estructuras y formas de gobierno, y se comportan de manera más comprometida para que estas, con su tremendo potencial y legitimidad, puedan influir en otros actores y partes interesadas, a fin de que hagan los mismos esfuerzos y compartan agendas comunes para llegar, medianamente, a cumplir con el escenario 2030. Es por ello significativo que, en el contexto de la región de América Latina y el Caribe, el *Informe de Seguimiento de la Educación Global de 2016* haya señalado que algunos gobiernos y autoridades educativas no han podido entender que los ODS educativos estén vinculados a otros objetivos y agendas de desarrollo sostenible.

Esto da cuenta que para el logro de los ODS, y la definición de políticas que garanticen la accesibilidad y la gratuidad desde un combate frontal a la desigualdad, que, resulta ser un binomio fundamental a ser resuelto por las políticas de Estado, se requerirá de políticas de gran altura y progresividad de las mismas universidades e IES de la región como palancas estratégicas que logren realizar rupturas e innovaciones en los tradicionales modelos de enseñanza, currículum, de investigación y docencia, con plataformas múltiples de aprendizaje social, con la articulación de novedosas estructuras de gestión de conocimientos y saberes interculturales de gran vigencia y pertinencia social.

OBJETIVO 5

IGUALDAD DE GÉNERO

Violencia contra las mujeres y niñas en México*

La violencia contra las mujeres y las niñas es un fenómeno gravísimo de larga data en México. Obedece a múltiples factores, y afecta a las víctimas de forma diferenciada por su condición social. Se expresa a través de maneras diversas, siendo la más grave el feminicidio, la privación de la vida a las mujeres adultas, niñas y adolescentes justamente por condiciones de género.

En 2015, la Organización de Naciones Unidas logró alcanzar un acuerdo con todos los Estados miembros para la aprobación de los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con un plan de cumplimiento de 15 años.¹ El objetivo cinco busca alcanzar la igualdad de género con el fin de garantizar el pleno goce de derechos humanos de todas las personas. Sin embargo, la violencia contra las mujeres y las niñas es uno de los principales obstáculos para alcanzar el objetivo.²

A seis años de la consolidación para la Agenda 2030, se han logrado mínimos avances para combatir la violencia contra las mujeres y las niñas sin que esto sea suficiente para

* Elaborado por José Luis Caballero Ochoa. Profesor-Investigador y actual director del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México. Orcid: 0000-0001-6760-0842.

¹ Organización de Naciones Unidas, Objetivos de desarrollo sostenible, Agenda para el desarrollo sostenible. Visto en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda>.

² Organización de Naciones Unidas, Objetivo 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. Visto en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality>.

reducirla; incluso ha ido en aumento, especialmente a partir de las medidas de confinamiento impuestas con el inicio de la pandemia por el virus SARS-CoV-2, pues para muchas mujeres y niñas significó confinarse con sus agresores.

Al analizar la información sobre violencia contra las mujeres del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), con corte al 30 de abril de 2021,³ encontré serias deficiencias en los datos mostrados por el informe. Si bien se logra apreciar el aumento de esta violencia en los últimos años a nivel nacional, la muestra es superficial e incompleta, por lo que no es posible conocer de forma certera la dimensión del problema. Debido a lo anterior, expondré esos datos, que muestran de manera muy general la situación de la violencia contra las mujeres y las niñas a nivel nacional.

La información sobre violencia contra las mujeres generada por el SESNSP se divide en dos partes. En la primera se encuentra aquella relativa a la incidencia delictiva extraída de las carpetas de investigación abiertas por el Ministerio Público de las 32 entidades federativas, en las que las víctimas son mujeres y/o niñas. La segunda parte se conforma por las estadísticas de llamadas de emergencia al número 911 relacionadas con incidentes de violencia contra las mujeres y niñas. Tomaré únicamente los datos al año previo del inicio del confinamiento por la pandemia (marzo de 2019-febrero de 2020) para compararlos con el primer año de la pandemia (marzo de 2020-febrero de 2021) en el que se aplicaron las medidas de confinamiento por varios meses, de acuerdo con lo que fueron estableciendo las autoridades sanitarias.⁴

³ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 911, Centro Nacional de Información, mayo de 2021, p. 115. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/informacion-sobre-violencia-contra-las-mujeres-incidencia-delictiva-y-llamadas-de-emergencia-9-1-1-febrero-2019>.

⁴ Cada entidad federativa, pero atendiendo las directrices que marque el Consejo de Salubridad General, como autoridad sanitaria del más alto nivel de la República, según lo establece el artículo 73, fracción XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La violencia contra las mujeres y las niñas sobre la que me enfocaré es aquella que vulnera la vida y la integridad personal, y específicamente en el análisis que me ocupa, el feminicidio, el homicidio doloso, las lesiones dolosas.

Durante el año previo a la pandemia, 974 mujeres y niñas fueron asesinadas por razones de género. Desafortunadamente, este número se incrementó en el primer año de la pandemia con 1,018 mujeres y niñas asesinadas siendo el mes de marzo el más violento desde que se registran los feminicidios (2018), con 95 muertes y junio el segundo más violento con 92, ambos meses corresponden con las medidas más estrictas del confinamiento.

Ahora bien, respecto a los homicidios dolosos contra mujeres y niñas el primer año de la pandemia ha sido el más violento para ellas, con 2,763 muertes violentas. Aunque el año previo es ligeramente menor, con 2,726 muertes violentas. Sin embargo, el mes de abril de 2020, correspondiente con el momento en que las medidas de confinamiento eran más estrictas, fue el más violento desde que se registran estos homicidios dolosos (2015) con 266 mujeres asesinadas.

En forma inversa se muestra el número de mujeres y niñas lesionadas dolosamente, ya que el año previo a la pandemia fue uno donde se aprecia mayor presencia de esta violencia con 66,581 casos, frente a los 56,105 casos del primer año de la pandemia. Incluso, el mes de mayo tiene el menor número de carpetas de investigación por lesiones dolosas desde que se iniciaron estas estadísticas (2015) con 3,936 lesiones. Esto se puede explicar por ser uno de los meses con el confinamiento más estricto, pues a diferencia de los crímenes anteriores, la víctima debe ir a las instalaciones del Ministerio Público para realizar la denuncia, y ello implicaría romper el confinamiento. En respaldo a lo anterior, puede apreciarse cómo los casos van aumentando en la medida en que el confinamiento se va reduciendo.

Por otro lado, con relación a las llamadas de emergencia por incidentes de violencia contra las mujeres y niñas el aumento de la violencia es mucho más notorio. El primer año de

la pandemia fue el más violento desde que se registran estas estadísticas, pues se realizaron 258,197 llamadas de auxilio por violencia contra las mujeres, frente a las 211,996 del año previo que además fue el segundo año más violento que se tiene registrado.

De acuerdo con los datos presentados en este comentario podemos concluir que, al menos en lo referente a la vida e integridad de las mujeres y niñas, el primer año de la pandemia ha sido uno de los más violentos. En suma, para el caso del delito de lesiones dolosas este año de confinamiento ha sido un gran obstáculo para el acceso a la justicia de las víctimas, debido a que, si bien, las estadísticas arrojan una disminución de carpetas de investigación por este delito, no quiere decir que el delito se haya dejado de cometer, lo más probable es que debido al confinamiento las víctimas dejaron de denunciarlo.

El registro de incidencia delictiva del fuero común es la base de la información sobre violencia contra las mujeres publicada por el SESNSP.⁵ Comenzó en 2015 y fue hasta 2018 que se incluyó el registro de los delitos de feminicidio y trata de personas, pues fue hasta diciembre de 2017 que se incluyeron ambos delitos en los 32 códigos penales de las entidades federativas. Es la fuente de datos sobre comportamiento delictivo más relevante en México, debido a que recoge los datos de forma mensual.⁶ Además segmenta la información por entidad federativa, incluso, por municipio, además de sexo y edad.

Debo precisar que los datos de incidencia delictiva dependen en gran medida de la realización de denuncias por parte de las víctimas para la apertura de las carpetas de investigación, a diferencia de las llamadas de emergencia que son llamadas de auxilio ante hechos violentos que no necesariamente terminan en denuncia.

⁵ Cfr. Metodología del informe: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es>.

⁶ ONU Mujeres, INMUJERES, CONAVIM, *Violencia feminicida en México: aproximaciones y tendencias*, México, ONU Mujeres, 2020, p. 24. Disponible en: https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2020/diciembre%202020/violenciafemicidamx_.pdf?la=es&vs=4649.

Este registro es un importante avance que debe reconocerse, aunque todavía encontramos muchas áreas de oportunidad, que podríamos arrojar información importante para prevenir la comisión del delito. Sobre todo, para el caso de los delitos que tienen una fuerte carga de género.

Es fundamental la existencia de datos que muestren la violencia diferenciada que sufren las mujeres y las niñas, ya que su invisibilización impide que logren acceder a la justicia efectiva, así como la planeación y aplicación de políticas públicas encaminadas a erradicar esta forma de violencia. Si bien, la información sobre las víctimas se encuentra segregada por edad y sexo, sólo se divide entre mayores o menores de 18 años, por lo que es imposible saber más condiciones de las víctimas para analizar los datos con perspectiva de género e interseccionalidad, debido a que es imposible determinar si se trató de víctimas niñas, adolescentes, mujeres en edad reproductiva, adultas mayores, indígenas, mujeres transgénero, mujeres lesbianas, mujeres racializadas, mujeres con discapacidad, entre otras categorías.

La falta de estos datos puede llevarnos a generalizaciones peligrosas que impiden determinar el tipo de violencia que sufren los distintos grupos de mujeres. No olvidemos que desde el *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que la información recabada de las víctimas es fundamental para poder brindarles una protección efectiva y evitar que los hechos violentos vuelvan a ocurrir.⁷

Otro problema que genera incertidumbre en la información recabada, respecto a los datos por muerte violenta de mujeres y niñas por su género tipificado como feminicidio, es la falta de uniformidad de las entidades federativas precisamente en la tipificación, así como la falta de capacitación con perspectiva de género de las personas encargadas de la investigación de muertes violentas de mujeres y niñas. Ello genera un registro mayor de homicidios dolosos

⁷ Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 16 de noviembre de 2009, serie C, núm. 205.

de mujeres y por tanto un subregistro de los feminicidios. Además, contraviene el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del *caso Mariana Lima Buendía* para investigar toda muerte de una mujer en contexto de violencia como un feminicidio.⁸ En este sentido, dentro de las estadísticas deberían señalarse las carpetas de investigación que iniciaron como feminicidio y fueron reclasificadas como homicidios dolosos o culposos.

Las mujeres transgénero están por completo excluidas del registro; es imposible determinar si las víctimas pertenecen a esta categoría. La invisibilización de estas víctimas es sumamente grave pues, por ejemplo, siguiendo la metodología del registro, el feminicidio de una mujer con órganos genitales masculinos quedaría registrado como un homicidio, por lo que sería imposible determinar la incidencia de este delito en mujeres transgénero, lo que recrudece este tipo de violencia mediante la impunidad y la revictimización.

Concluyo señalando que la pandemia por el virus SARS-CoV-2 ha traído enormes retos para el Estado mexicano con respecto a la erradicación de la violencia contra las mujeres y niñas como condición para lograr una efectiva igualdad de género, y así cumplir con los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La recolección de información sobre la violencia que sufren por parte del Estado es de vital importancia para prevenirla y combatirla.

⁸ Amparo en revisión 554/2013, Sentencia, ponente ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 25 de marzo de 2015, párrafo 132.

Ser mujer en tiempos de COVID-19*

Durante los últimos 26 años, la región americana asumió la vanguardia en el ámbito internacional en materia de protección de los derechos humanos de las mujeres. Con la participación de miles de mujeres en los debates internacionales sobre derechos humanos, el activismo latinoamericano garantizó el protagonismo de los derechos de la mujer no sólo en la Declaración y Plan de Acción de Viena sobre Derechos Humanos, sino también impactando a nivel regional en la visibilización de los derechos de las mujeres como derechos humanos.

De esta participación y de su impacto en los espacios internacionales de promoción de los derechos de las mujeres nace la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. A lo largo de estos años, la Convención ha servido para evidenciar las grandes disparidades existentes en el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos entre hombres y mujeres. Sobre todo, a través de su implementación o la falta de ésta, se han evidenciado las complejidades que subyacen en las profundas relaciones desiguales de poder que persisten como ejes de dominación a lo largo de toda la región.

Así, la región americana se caracteriza por innumerables avances a nivel legislativo y el desarrollo de estructuras para garantizar igualdad de oportunidades a las mujeres, así como mecanismos para denunciar las violaciones de sus derechos humanos. Al mismo tiempo, nos

* Elaborado por Luz Patricia Mejía Guerrero. Secretaria técnica del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará.

encontramos con la pandemia del COVID-19, en un contexto de profundas desigualdades estructurales y con una de las mayores brechas de realización entre los derechos reconocidos a nivel convencional, constitucional y legal, y el verdadero ejercicio de estos derechos por parte de las mujeres y las niñas.

Es en este contexto que el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 5 pone la lupa. Una lupa en el dolor y la exclusión, para hacer posible la propuesta de “lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”.

Bajo este objetivo, varias metas se han trazado, muchas de ellas, repetición incesante de los objetivos del milenio o las metas por alcanzar trazadas en las Conferencias de la Mujer o en la Plataforma de Acción de Beijing. Muchas de ella, la mayoría con avances indiscutibles, pero con un camino largo por recorrer y cuyo alcance para el 2030 la pandemia pone ahora en tela de juicio.

Un paso para adelante y varios para atrás

Entre algunas de las metas que se propone el ODS 5 se encuentra el titánico esfuerzo de poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo. Esta es la primera meta que, con un amplio marco de acción conceptual, llama a los Estados a atender la discriminación estructural de las que las mujeres han sido históricamente sus principales víctimas.

Los mecanismos nacionales de la mujer han dedicado la mayor parte de sus esfuerzos en la creación de estructuras, leyes de igualdad de oportunidades, y una gama importante de planes nacionales que han buscado cerrar la brecha de discriminación. Creando igualdad de oportunidades en el ámbito legal, educativo, de salud, laboral y buscando erradicar las barre-

ras y los obstáculos para ejercer los derechos económicos, sociales y culturales en igualdad de condiciones.

Pese a ello, buena parte de los objetivos planteados en la Plataforma de Acción de Beijing, aún no se han logrado. Pese a los importantes avances, la magnitud de la brecha no sólo no ha permitido su cierre, sino que el COVID-19 y sus devastadoras consecuencias ha evidenciado la fragilidad de las políticas públicas implementadas con este fin o cómo éstas sólo alcanzaron a llegar a la superficie.

Por ejemplo, en el ámbito educativo, si bien es cierto que las mujeres accedieron cada vez más a la educación y permanecieron por más tiempo en el proceso educativo —incluso superando a sus pares masculinos—, de acuerdo con la UNESCO, este aumento representativo no fue suficiente para revertir ni la brecha económica, ni la brecha laboral, ni la salarial existente en la región.

Por otro lado, la educación como herramienta transformadora de los estereotipos de género tampoco ha hecho aún la diferencia. La mayoría de los Estados de la región, si bien reportaban en el marco de la última Ronda de Evaluación del MESECVI importantes esfuerzos para garantizar información, promoción y educación en derechos humanos, la mayoría de los Estados no habían iniciado una transformación curricular profunda que eliminara los estereotipos de género y que incorporara entre otras medidas estructurales la educación sexual integral como parte del sistema educativo.

La ausencia de una educación transformadora sigue y seguirá teniendo impacto en las relaciones de subordinación y relaciones desiguales de poder que son el caldo de cultivo para la violencia y la discriminación. Por ejemplo, innumerables estudios que dan cuenta de que la oferta educativa a nivel regional mantiene una limitada promoción de estudios científicos y matemáticos para las niñas y las jóvenes que ha traído como consecuencia una limitación en

el acceso de las jóvenes y las mujeres a carreras históricamente desempeñadas mayormente por los varones, como la ciencia, la ingeniería y las matemáticas, entre otras.

Otros estudios dan cuenta también de cómo el uso diferenciado de los espacios en las escuelas tiene impacto en el desarrollo y empoderamiento de las niñas y jóvenes, pues mientras que la mayoría de los espacios abiertos de las escuelas son usados por los niños y jóvenes, las niñas quedan de facto limitadas a los pasillos o a los espacios cerrados, donde se encuentran “más protegidas”. Esto limitando las posibilidades creadoras y del empoderamiento de las niñas en el espacio público, con el consiguiente impacto en el desarrollo de las capacidades de jóvenes y niñas para la política.

Aunque aún carecemos de las cifras que lo confirmen, es difícil no tomar en cuenta las altas posibilidades de que las niñas hayan vuelto en muchos de los casos a las labores de cuidado que históricamente las distanciaron de la escuela o las sometieron mayormente a la posibilidad de ser víctimas de violencia sexual por parte de algún miembro de la familia.

Por su parte, las mujeres continuaron estando sobrerrepresentadas en el mercado informal y, con ello, ausentes en su mayoría de la seguridad social lo cual se evidenció con mucha claridad en esta crisis sanitaria, donde las mujeres pertenecientes a este sector informal se vieron afectadas de manera directa, bien por carecer de los medios para “quedarse en casa” o bien porque al no poder “quedarse en casa” se sobreexpusieron al COVID-19.

Otras brechas de igualdad como la brecha de bancarización de las mujeres y la digital también se evidenciaron claramente en el marco de la pandemia. Así, buena parte de la oferta de servicios y pallativos económicos que se otorgaron en el marco de la crisis sanitaria, también dieron cuenta de las complejidades que encontraron las mujeres para acceder a los bonos o compensaciones económicas que durante los primeros meses de la pandemia sólo pudieron ser utilizados a través de medios digitales.

En este contexto de discriminación sustantiva en nuestra región, donde los efectos de las políticas de igualdad aún son de carácter limitado, de media cobertura y de resultados lentos y con procesos de monitoreo escasos, el COVID-19 llegó y se ha instalado por más de un año, levantando la polvareda sobre las metas que seguían sin alcanzarse y profundizando las grandes desigualdades existentes.

*Las mujeres en la primera línea de atención,
pero no en la primera línea de decisión*

La pandemia entonces además de evidenciar esta realidad ha tenido también un impacto desproporcionado en la vida de las mujeres en diferentes dimensiones. Las mujeres, por ejemplo, estuvieron al frente de la pandemia en los trabajos esenciales, debido a su pertenencia a las cadenas de trabajos peor pagados tales como los trabajos de limpieza, de atención en los centros de servicio de alimentación, en las líneas más bajas de la cadena sanitaria y mayoritariamente en el mercado del cuidado. En plena pandemia, las mujeres salieron a cumplir con sus labores, exponiéndose a la infección y en muchos casos a amplias manifestaciones de miedo y violencia por realizar estos trabajos.

Sin embargo, pese a la sobrerrepresentación de las mujeres en la primera línea de atención de servicios y sanitaria, la ausencia de mujeres en cargos de decisión en los llamados comités de crisis remarcó la ausencia en la primera etapa de la pandemia de medidas con enfoque de género que impactaron gravemente la vida y la seguridad de las mujeres.

La perspectiva de género tampoco fue tomada en cuenta para lidiar con la excesiva carga o “emergencia en los cuidados” generada por la pandemia. Las mujeres que se quedaron en casa trabajando a distancia, fueron recargadas además de las labores de cuidado tradicionales, las cuales históricamente han sido cargadas a las mujeres y a las niñas, con

otras labores adicionales tales como las labores de enseñanza y atención de los hijos e hijas en edad escolar y preescolar en tanto la prestación de servicios educativos se limitó a servicios en línea en el mejor de los casos.

Por otro lado, las mujeres y las niñas volvieron a encargarse las personas enfermas, así como de las personas mayores o con discapacidad donde los servicios de atención y especializados fueron limitados o suspendidos debido a la pandemia. Ante esto, muchos Estados de la región en la segunda etapa de la pandemia iniciaron campañas de concientización para tratar de palear esta “emergencia de los cuidados”, sin embargo, los servicios ya limitados, las complejidades del transporte y los recursos estatales debido a la emergencia sanitaria, con certeza han sido caldo de cultivo, para que con años de avance, educación y empoderamiento de mujeres y niñas se volviera a puntos incluso previos a los acuerdos de Beijing, no ya de los ODS.

Durmiendo con el enemigo

Otra meta del ODS 5, persistente desde Beijing o desde la Conferencia de Nairobi, es la necesidad de eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.

En esta meta, la región americana se ha destacado por un amplio desarrollo legislativo que protege fundamentalmente a las mujeres de la violencia en el ámbito privado y con un aumento en los últimos años de leyes de segunda generación que incluyen en el espectro de protección la violencia en el ámbito público, desarrollando mecanismos de protección principalmente para sancionar la trata y la explotación sexual de mujeres y niñas, las principales víctimas de estos delitos a nivel global y regional.

No obstante, las cifras de violencia en el ámbito privado, doméstico o de las relaciones interpersonales de mujeres y niñas en la región previo a la pandemia ya daban cuenta de otra pandemia silenciada, la violencia contra las mujeres y niñas que se manifiesta de múltiples maneras. Las cifras de la región hablan de que 7 de cada 10 mujeres han sido víctimas de algún tipo de violencia a lo largo de su vida y 3 de cada 4 mujeres han sido víctimas de violencia por parte de su pareja o expareja. Estas cifras son más dramáticas si se contrastan con el número de casos sentenciados y reparados por violencia contra mujeres y niñas que en algunos de los países de la región no alcanzan ni al 10% de las causas.

Vale la pena aclarar, que además estas cifras sólo reflejan una parte de la violencia denunciada, la violencia principalmente reconocida como violencia física en el ámbito privado y la violencia sexual en el ámbito público, pues buena parte de otras violencias, como las que se sufren en el ámbito de la salud, la violencia obstétrica, la violencia en el ámbito laboral o la violencia en el ámbito de la educación, en el transporte público, el acoso callejero, aún no se registra en la mayoría de los Estados.

Así que, siendo la pandemia de violencia la otra pandemia silenciada, la primera medida que se tomó a nivel regional para paliar la crisis fue “quédate en casa” que para las mujeres y las niñas víctimas de violencia no significó otra cosa sino “sigue durmiendo con el enemigo” y además “no digas nada porque nadie te va a escuchar”.

Como señalamos, la ausencia de medidas para paliar la crisis sanitaria sin perspectiva de género y sin mujeres decidiendo en la primera línea de decisión, hizo que esta situación no fuera evaluada en buena parte de la región en la primera fase de la pandemia, lo que generó a nivel regional el levantamiento de diversas medidas de alerta por parte de la sociedad civil, el movimiento feminista, las organizaciones internacionales y los organismos de derechos humanos.

En efecto, una de las principales alarmas generadas fue el aumento considerable de llamadas a los servicios de emergencia. Algunos de los Estados de la región han reportado un aumento exponencial de las llamadas, sin embargo, la reducción de la oferta de servicios o la virtualización de estos (en un contexto de brecha digital que ya expusimos) no han facilitado el reporte de los casos, el acceso a medidas de protección de emergencia o el reporte cuantitativo de este aumento.

Por su parte, las medidas de resguardo sanitario disminuyeron la oferta de servicios de atención inmediata en materia de refugios, salud sexual y reproductiva, acceso a la justicia, lo que afectó también la respuesta de emergencia en los casos de violencia extrema. Si bien los Estados desplegaron importantes mecanismos de información de los nuevos servicios digitales y las nuevas formas de comunicación, las cifras registradas hasta ahora dan cuenta de que la mayoría de estos servicios tienen un alcance limitado.

En cuanto a la violencia en el ámbito público, la fragilidad de las mujeres en tránsito, desplazadas, migrantes o refugiadas fue otra de las grandes alarmas. El cierre de las fronteras afectó de manera determinante a las mujeres que se encontraban en estas condiciones. Buena parte de las organizaciones internacionales recibieron reportes del caldo de cultivo que significó para las redes de tráfico y trata la situación de mujeres y niñas que quedaron atrapadas en países sin accesos a servicios básicos y sin redes de apoyo, generando distintas crisis sociales fronterizas que facilitaron la captación de niñas y mujeres en el marco de estas circunstancias.

Una mirada hacia el futuro

A casi año y medio de la pandemia las cifras sobre la situación jurídica y social de las mujeres y las niñas en su contexto aún son limitadas, sin embargo, las cifras sobre embarazo

infantil, aborto en la niñez y en la adolescencia y mortalidad materna en niñas será un indicador claro en los años por venir sobre la situación de las niñas y las adolescentes en el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos. En el caso de las mujeres, se hace necesario coleccionar la evidencia que nos permita identificar a ciencia cierta cómo se han afectado los derechos de las mujeres y cómo responder al terrible retroceso que ha significado la pandemia en la vida de las mujeres.

El aumento de la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de decisión ha sido una de las principales recomendaciones de los organismos regionales para poder garantizar la mirada diferenciada que estos momentos requiere. Por otro lado, el aumento de recursos económicos, el levantamiento de mapas de geo-identificación de las necesidades de las mujeres, y la masificación de los servicios de acceso a Internet como derecho humano, son algunas de las medidas inmediatas para paliar el retroceso que la pandemia ha supuesto y para sentar las bases para una evaluación que dé cuenta de estos retrocesos y de las medidas inmediatas que deben ser tomadas.

La discriminación y la violencia en las Américas es un mal endémico que tiene años funcionando y reproduciéndose a través de la cultura, la religión y la educación en valores de subordinación. La transformación de esta realidad es una necesidad urgente como lo es la vacuna contra el COVID-19. El camino que nos queda por recorrer era largo antes de la pandemia, con ella se ha bifurcado y extendido, empecemos ya a revertir ese proceso.

OBJETIVO 6

AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO

Agua y saneamiento en los ODS y su impacto en el contexto del COVID-19*

El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 6 de la Agenda 2030 de Naciones Unidas se propone “[g]arantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos”. En este breve artículo identificaré, en primer lugar, las convergencias de este objetivo y de sus metas con una perspectiva de derechos humanos. A continuación, anotaré algunos de los impactos puestos de manifiesto con la eclosión de la pandemia del COVID-19 en relación con el cumplimiento de este objetivo.

En principio, cabe subrayar la importante expansión del objetivo y de las metas relacionadas con agua y saneamiento de la Agenda 2030, en comparación con su antecesor inmediato, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En ese marco previo sólo se incluía, bajo el ODM 7 (Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente), una meta específica vinculada con el agua, la 7C: reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable y a servicios básicos de saneamiento. La discusión y redacción del ODS 6 recogió las críticas planteadas por distintos actores, incluyendo actores de derechos humanos, a la meta 7C de los ODM —en particular, la falta de universalidad de la meta, y su carácter excesivamente simplista, que dificultaba identificar las medidas secto-

* Elaborado por Christian Courtis. Funcionario del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Nueva York) y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

riales necesarias para cumplirla—. Es de destacar la participación en las negociaciones de la entonces relatora especial sobre los derechos humanos al agua y el saneamiento, Catarina de Albuquerque, quien, en sintonía con su mandato, llevó adelante y defendió propuestas que inspiraron la actual formulación de las metas del ODS 7.

En contraste con el ODM 7C, las metas del ODS 7:¹

- a) Postulan como meta para el 2030 lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos (meta 6.1).
- b) Postulan como meta para el 2030 lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad (meta 6.2).
- c) Ponen de manifiesto la escasez y necesidad de uso eficiente y gestión adecuada de los recursos hídricos, como condición indispensable para cumplir con las metas 6.1 y 6.2, y para ello requieren:
 - 1) Mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos (meta 6.3).
 - 2) Aumentar el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir el número de personas que sufren falta de agua.

¹ Véase <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>.

- 3) Implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza.
 - 4) Proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos.
- d) Entre las metas destinadas al fortalecimiento de capacidades, se incluyen:
- 1) Ampliar la cooperación internacional y el apoyo prestado a los países en desarrollo para la creación de capacidad en actividades y programas relativos al agua y al saneamiento, como los de captación de agua, desalinización, uso eficiente de los recursos hídricos, tratamiento de aguas residuales, reciclado y tecnologías de reutilización.
 - 2) Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.

Como puede verse, la articulación de las metas del ODS 6 refleja distintos aspectos de un enfoque de derechos humanos.² Entre ellos, la universalidad del acceso a agua potable y saneamiento, la preferencia por aquellas personas que han quedado excluidas, la orientación de las políticas públicas en materia de desarrollo a la satisfacción de derechos de las personas, la buena gestión (que implica transparencia, participación y rendición de cuentas) de los recursos hídricos, y la cooperación internacional en la realización de derechos económicos y sociales como los derechos al agua y al saneamiento. Dada la convergencia de contenidos, si bien la Agenda 2030 constituye un compromiso político, ella ofrece parámetros (asumidos voluntariamente por los Estados) para identificar concretamente las medidas que deben adoptarse para cumplir con obligaciones vinculantes en materia de derechos humanos.

² Para abundar en el punto, puede consultarse el sitio web del Instituto Danés de Derechos Humanos sobre ODS y Derechos Humanos, disponible en: [https://sdg.humanrights.dk/es/targets2?goal\[\]=75](https://sdg.humanrights.dk/es/targets2?goal[]=75).

Más allá del contenido propio del ODS 6, cabe recordar también algunos de los elementos transversales de la Agenda 2030 que son particularmente importantes para el cumplimiento de este objetivo y de sus metas. Entre ellos, el principio cardinal de la Agenda, el mandato de no dejar a nadie atrás, que supone la identificación de los grupos sociales marginalizados o en situación de vulnerabilidad, y la priorización de la acción estatal respecto de ellos. Esto requiere la contextualización del grado de cumplimiento y de los desafíos para la consecución plena del ODS 6 a nivel nacional, ya que los factores relevantes pueden variar de país a país —entre ellos, población rural, población indígena, personas con discapacidad, adultos mayores, migrantes, personas en situación de calle, y colectivo LGBTI—. En este sentido, una constatación prácticamente universal es la de las marcadas desigualdades de género causadas por la falta de acceso a agua potable y a servicios de saneamiento: en toda la geografía terrestre, son las mujeres y las niñas las que sufren la carga desproporcionada de obtener agua potable para el grupo familiar, y las principales víctimas de inseguridad y riesgos de ataques a la integridad personal y a la vida debido a la necesidad de trasladarse en busca de agua y a la falta de saneamiento. Por ello, el cumplimiento del ODS 7 tiene estrecha relación con el del ODS 5 sobre igualdad de género.

Cabe recordar también que como medio de seguimiento y rendición de cuentas del cumplimiento de los ODS, la Agenda 2030 requiere la producción de información pertinente y desagregada³ —medida que contribuye a su vez a evaluar la reducción de desigualdades de género y de otro tipo, y el efectivo cumplimiento del principio de no dejar a nadie atrás. En este sentido, amén del mandato de fortalecimiento de las capacidades estadísticas nacionales, la ONU ha realizado una importante contribución para el desarrollo de indicadores de seguimiento de los ODS, entre los que se destaca el esfuerzo por consolidar indicadores relativos al ODS 6⁴ en cuya elaboración habían participado previamente varias agencias de Naciones Unidas

³ Véase ODS 17, metas 17.18 y 17.19

⁴ Al respecto, puede consultarse <https://www.sdg6data.org/>.

—como la OMS y UNICEF— y en cuya discusión también estuvieron involucrados órganos de derechos humanos como la Relatoría Especial sobre los derechos humanos al agua y el saneamiento.

Por último, y también en contraste con los ODM, no es ocioso recordar el carácter interdependiente y interrelacionado de los ODS —que refleja a su vez la interdependencia e interrelación de los derechos humanos vinculados con cada uno de los objetivos—. Amén de la ya recordada estrecha relación del ODS 6 con el ODS 5 sobre igualdad de género, resultan obvias las correlaciones del ODS 6 con otros objetivos, entre los que se encuentran los ODS 1 (fin de la pobreza), 2 (hambre cero), 3 (salud y bienestar), 4 (educación de calidad), 7 (energía asequible y no contaminante), 8 (trabajo decente), 9 (industria, innovación e infraestructura), 10 (reducción de las desigualdades), 11 (ciudades y comunidades sostenibles), 12 (consumo y producción responsable), 13 (acción climática), 14 (vida submarina), 15 (ecosistemas terrestres), 16 (paz, justicia e instituciones sólidas) y 17 (alianzas para lograr los objetivos, incluida la cooperación internacional).

Con este marco, paso a señalar algunos de los desafíos desnudados por la eclosión de la pandemia del COVID-19 en relación con el cumplimiento del ODS 6. Creo que el primer señalamiento importante es justamente que *la falta de progreso suficiente en el cumplimiento del ODS 6 ha dificultado las acciones de prevención del COVID-19 y exacerbado el impacto diferencial de la pandemia sobre quienes aún no gozan plenamente de acceso a agua potable y servicios de saneamiento*, dada la importancia de las medidas de higiene personal en la prevención del contagio y transmisión de la enfermedad y en la posibilidad (o imposibilidad) de cumplir con medidas de confinamiento, restricción o distanciamiento social. En este sentido, e ilustrando el punto anterior sobre la interdependencia e interrelación de los ODS, el progreso insuficiente en las metas 6.1 y 6.2 sobre agua y saneamiento tienen un impacto negativo directo sobre la meta 3.3 (poner fin a enfermedades transmisibles). Como lo ha señalado en un comunicado el consorcio ONU-Agua, el acceso a agua y saneamiento constituye “la primera

línea de defensa” frente al virus.⁵ El costo de la falta de acción al respecto tiene un impacto desproporcionado sobre mujeres y niñas, personas que viven en la pobreza, migrantes y desplazados internos, entre otros grupos.

En segundo lugar, *la recesión económica causada por el COVID-19 ha tenido un obvio impacto negativo, traducido en una desaceleración en la realización del ODS 6, dada la reducción de los ingresos públicos y de los fondos disponibles necesarios para llevar a cabo las obras de infraestructura necesarias, y la afectación de la capacidad de gestión de los Estados*. Mirando hacia el futuro, es necesario tomarse en serio la evidencia existente sobre el poder multiplicador que tiene la inversión en agua potable e infraestructura en términos de reducción tanto de la pobreza como del gasto en salud pública, y en el aumento de la productividad laboral. Conscientes de las restricciones presupuestarias y de capacidad que ha generado la pandemia, las agencias de Naciones Unidas reunidas bajo el consorcio ONU-Agua han lanzado la propuesta de un Marco de Aceleración Global para maximizar los esfuerzos de cumplimiento de las metas del ODS 6.⁶

La pandemia *ha hecho más visible la necesidad de una gestión responsable, transparente y sostenible de los recursos hídricos, y de su uso eficiente*, ante sucesos tales como la mayor demanda de agua debida a la creciente urbanización, la presión ejercida por la privatización o por el *lobby* de intereses industriales y comerciales en favor de usos no prioritarios de los recursos hídricos, la contaminación del agua y la desertificación causada por el cambio climático. Un enfoque de derechos humanos en la gestión del agua requiere la participación de la ciudadanía, la transparencia y acceso a la información y la rendición de cuentas de las autoridades frente al mandato de priorizar el acceso a agua potable y saneamiento a aquellos que aún carecen de él.

⁵ Véase https://www.unwater.org/app/uploads/2020/12/UN-Water_Statement-Covid19.pdf.

⁶ Véase al respecto <https://www.unwater.org/app/uploads/2020/07/Global-Acceleration-Framework.pdf>.

Termino con un breve ejemplo, relevante para México, de interrelación de variables que a primera vista no parecen tan evidentes. Existe una correlación entre las regiones con menor cobertura de agua potable, y el mayor consumo de bebidas azucaradas y la incidencia de serios problemas de obesidad. En esas regiones, el Estado es el que, en su gestión del agua, concede a empresas privadas su uso para producir bebidas perjudiciales para la salud, en lugar de privilegiar el acceso a agua potable para uso higiénico y familiar. La pandemia agrava la situación doblemente: la menor cobertura de agua potable y la mayor incidencia de enfermedades no transmisibles aumentan, respectivamente, la posibilidad de contagio y la mortalidad del COVID-19 en los grupos más vulnerables a esas situaciones. Revertir ese cuadro supone una acción pública decidida, que privilegie el acceso a agua potable y desincentive la producción de bebidas azucaradas que afecten la salud.

La urgencia de aprobar la nueva Ley General de Aguas en México en sintonía con el ODS 6 en el marco de la emergencia provocada por el virus SARS-CoV-2*

El pasado 1o. de diciembre de 2020 los organismos internacionales integrantes de ONU-Agua realizaron una importante declaración conjunta en el marco de un periodo extraordinario de sesiones convocado por la Asamblea General de la ONU para discutir los problemas relacionados con el COVID-19. En su declaración, las treinta entidades de la ONU que constituyen ONU-Agua, le recordaron al mundo que el agua y el saneamiento son los dos derechos que se encuentran en “la primera línea de defensa” frente a la pandemia. De acuerdo con los expertos, para poder contener el avance de la enfermedad es fundamental que se aceleren los procesos de equidad y universalización en el acceso al agua y al saneamiento. Subrayaron que mientras millones de personas permanezcan en condiciones de pobreza relacionadas con el agua, quedando obligadas a salir de sus casas a buscar el líquido, consumiendo agua de mala calidad o careciendo de los litros suficientes para poder tener una higiene adecuada, el problema de salud global será mucho más difícil de revertir. Por ello —alertaron los especialistas— “la inequidad en el acceso al agua en la pandemia se convierte en un problema de todos”. Destacaron que aun cuando las vacunas podrían permitirnos salir en un mediano plazo de esta crisis global, si no se avanza en la universalización de los derechos al agua y al saneamiento, el conjunto de la humanidad permanecerá en una condición de peligrosa vulne-

* Elaborado por Rodrigo Gutiérrez Rivas.

rabilidad colectiva frente a posibles brotes de nuevos virus. Garantizar el derecho al agua y al saneamiento a todas las personas permitiría construir mejores condiciones de resiliencia frente a acontecimientos futuros. La pandemia —subrayan en la declaración— ofrece un marco invaluable para acelerar el progreso del ODS 6. Mientras el mundo espera una vacuna eficaz disponible para todos para contener la enfermedad, ONU-Agua conmina a gobiernos, sociedad civil y a todo el sistema de Naciones Unidas a dar pasos para garantizar el acceso universal al agua a partir de enfoques novedosos en aguas residuales, fortaleciendo la gestión integrada de los recursos hídricos o reforzando el vínculo entre la tierra y la salud, entre otras acciones.¹

En México, el escenario general relativo al agua es muy preocupante, sobre todo en un contexto como el de la pandemia. Algunos datos sobre disponibilidad, contaminación o acaparamiento de las fuentes dan cuenta de ello. En 1950, el país contaba con una disponibilidad media anual de 17,742 m³ por habitante al año; en 2012 era de 4000 m³, lo que significa que en setenta años perdimos más del 75% de la disponibilidad media anual.² Por lo que se refiere a los problemas de contaminación, preocupa saber que la mayor parte de las aguas que se utilizan (y contaminan) en los distintos procesos industriales, son reenviadas sin tratamiento —y sin vigilancia de la autoridad— a los cauces de los ríos, generando zonas de desastre ambiental, oficialmente reconocidas, como las del Atoyac-Zahuapan o la del Río Santiago, que han sido objeto de recomendaciones emitidas por comisiones de derechos humanos.³ Lo más grave es que en este contexto de deterioro de las fuentes, se ha ido incre-

¹ Véase https://www.unwater.org/app/uploads/2020/12/UN-Water_Statement-Covid19.pdf.

² CONAGUA, SENARNAT, *Estadísticas del Agua en México*, 2013.

³ Comisión Nacional de Derechos Humanos, Recomendación General No. 10/2017, sobre la violación a los derechos humanos a un medio ambiente sano, saneamiento del agua y acceso a la información, en relación con la contaminación de los Ríos Atoyac, Xochiac y sus afluentes; en agravio de quienes habitan y transitan en los municipios de San Martín Texmelucan y Huejotzingo, en el estado de Puebla; y en los municipios de Tepetitla de Lardizábal, Nativitas e Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, en el estado de Tlaxcala, y Recomendación General No. 12/2010, sobre la omisión de cumplimiento de las normas de medio ambiente en agravio de V1.

mentando la desigualdad en el acceso al agua, así como su acaparamiento en pocas manos. De los 298,292 usuarios que tienen concesión para usos no consuntivos, sólo 3,304 usuarios en total (966 empresas, 1537 personas físicas y 801 asociaciones) acaparan el 22.3% de toda el agua concesionada en el país.⁴ Eso significa que sólo el 1.1% de todos los usuarios de agua en México aprovecha más de una quinta parte de este bien común.

Sobreexplotación, contaminación y desigualdad en el acceso son tres fenómenos que se interrelacionan de forma compleja y que impiden que millones de personas en el país puedan acceder de forma continua a un flujo mínimo de agua de calidad para cubrir sus necesidades diarias, debiendo acudir al mercado a comprar el agua a precios exorbitantes, a utilizar fuentes no seguras o a consumir bebidas azucaradas que son promocionadas con incisivas y multimillonarias campañas publicitarias. Todo ello, en el contexto de una pandemia como la del COVID-19, resulta devastador para los grupos más desaventajados, y muy peligroso para el conjunto de la población.

Los fenómenos y cifras arriba señalados son provocados por distintos factores que se interrelacionan de forma compleja (deforestación, cambio climático, crecimiento poblacional, cambios en el uso de la tierra, urbanización, presiones industriales). Sin embargo, un elemento central en todo ello es el modelo de gestión hídrica que se decide implementar en un país y la capacidad que pueda tener el Estado para impulsarlo. Si en México hubiera prevalecido durante los últimos treinta años un modelo de gestión del agua diseñado para proteger los bienes hídricos nacionales y para distribuirlos con equidad, así como un marco legal que lo respaldara, las condiciones socioambientales actuales, vinculadas con el agua, serían muy distintas.

⁴ Gómez Arias, W., y Moctezuma, A., “Los millonarios del agua Una aproximación al acaparamiento del agua en México”, *Revista Argumentos*, México, año 33, núm. 93, mayo-agosto de 2020, pp. 17-38.

Desgraciadamente el modelo que prevaleció, basado en la actual Ley de Aguas Nacionales (LAN), fue diseñado con el objetivo prioritario de facilitar el acceso al líquido a actores que se consideraron clave para el crecimiento del país. La LAN, promulgada en 1992 (en pleno apogeo del proyecto de apertura de los mercados), cumplió la función de facilitar el acceso al agua a grandes actores económicos quienes la requerían para desarrollar sus procesos productivos. Para ello, se estableció un modelo de concesionamiento expedito y flexible, sin mayores límites a los volúmenes que podían solicitarse vía concesión, con tiempos de concesionamiento de treinta años (renovables por treinta más), con mecanismos de transmisión de derechos entre particulares (bancos de agua) y sin capacidad de vigilancia estatal sobre la actividad de los privados.⁵ Esto provocó un sobreconcesionamiento a poderosos usuarios privados quienes han podido acaparar porcentajes muy altos de un bien que es propiedad de la Nación. Para el modelo de gestión actual impulsado por la LAN, ni la protección y recuperación de las fuentes hidrológicas, ni la distribución equitativa del agua, ni el aprovechamiento sustentable, ni la participación de las comunidades en las decisiones sobre el agua, ni el restablecimiento de los ecosistemas fueron objetivos centrales. La distancia con los postulados de las Naciones Unidas es tal que la actual Ley no menciona en una sola ocasión el derecho humano al agua.

La crisis provocada por la pandemia (que nos obliga a recordar las estrechas y muy relevantes relaciones que existen entre salud, agua, saneamiento, medio ambiente, alimentación, etcétera) debe ser aprovechada como la gran oportunidad para impulsar un cambio en el modelo de gestión hídrica en el país, a partir del enfoque de los derechos humanos y alineada con las metas planteadas por el Objetivo 6 de la Agenda 2030.

⁵ De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, la Conagua sólo realiza visitas de inspección al 0.1% del total de concesionarios industriales. Véase Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009*, Comisión Nacional del Agua, Administración de los Usos de las Aguas Nacionales, disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo3/2009_0016_a.pdf.

Dicho cambio debe poder contar con un nuevo marco legal que lo oriente y lo potencie. Por ello es fundamental que se avance en la abrogación de la LAN, que es la ley marco en la materia, en tanto que no sólo no es capaz de responder a los grandes retos y necesidades hídricas en el país, sino que por su origen y objetivos se ha convertido en un obstáculo para poder avanzar en la protección y garantía del derecho humano al agua, así como en las metas establecidas por la Agenda 2030. La nueva Ley General de Aguas —que deberá ser reglamentaria del artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución, así como de los artículos 27 y 115 de la misma— tiene que sentar las nuevas bases jurídicas capaces de impulsar una renovada gestión integrada de los recursos hídricos, con base en el enfoque de los derechos humanos, la distribución equitativa del bien común y su aprovechamiento sustentable.

Es importante subrayar que la posibilidad real de materializar el derecho humano al agua, así como la meta 6.1 de la Agenda 2030, atraviesa por la necesidad de entender las relaciones complejas que se establecen entre los distintos elementos socioambientales que participan en el ciclo hidrológico. Si se busca garantizar el acceso universal y equitativo a un agua de calidad, a un precio accesible (tal como lo establece el artículo 4o. de la Constitución, así como el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Observación General 15 del Comité DESC y la meta 6.1 del Objetivo 6 de la Agenda 2030), es necesario que se haga la paz con los ríos reduciendo a nivel nacional los procesos de contaminación de las aguas por vertimiento industrial; que se frene la extracción insostenible de los mantos acuíferos basada en un sobreconcesionamiento selectivo a grandes consumidores de agua (mineras, embotelladoras, constructoras, agroindustria, turismo, empresas extractivas); que se restablezcan y se protejan los ecosistemas asociados a las fuentes de abastecimiento, y que se permita que las comunidades que tienen un conocimiento ancestral sobre el comportamiento de sus fuentes, participen en las decisiones sobre la gestión de los recursos naturales que se ubican en sus territorios. Constituye una falacia pensar que se puede mantener el actual modelo de gestión hídrica planteado por la LAN y en paralelo, de forma separada, garantizar el derecho humano al agua.

Por ello es que el ODS 6 de la Agenda 2030 plantea que se deben perseguir de forma simultánea varias metas que están interrelacionadas. Para lograr en el 2030 el acceso universal y equitativo al agua, como se establece en la meta 6.1, la Agenda persigue a la vez “mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos” (meta 6.3); “aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción” (meta 6.4); “implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles” (meta 6.5); “proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos” (meta 6.6) y “apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento” (meta 6.b).

No atender de manera interdependiente los objetivos y metas de la Agenda 2030 en materia de agua y pretender reglamentar de manera aislada el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional —como proponen algunos académicos, organizaciones y partidos políticos— sólo para garantizar el derecho humano al agua, sin modificar la gestión hídrica que ha prevalecido en México durante los últimos treinta años, constituirá un grave error legislativo y de política pública que tendrá enormes repercusiones en el futuro inmediato, tomando en cuenta el contexto que enfrentamos en la actualidad marcado por procesos como el cambio climático, la desertificación, el acelerado agotamiento de fuentes hidrológicas y la posible aparición de nuevas enfermedades zoonóticas como la del SARS-CoV-2.