



EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19:

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (III)

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR

NURIA GONZÁLEZ MARTÍN

Coordinadores

SERIE

OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL

49

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL, núm. 49

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 (III)

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: 21 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

ISBN volumen 49: 978-607-30-5290-0 (formato electrónico)

Contenido

9

Introducción

19

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

OBJETIVO 13. ACCIÓN POR EL CLIMA

ODS 13 acción por el clima

31

OBJETIVO 14. VIDA SUBMARINA

La marea plástica: los desechos del coronavirus

37

Opinión técnica de vida submarina - Objetivo 14 de la Agenda 2030

43

51

OBJETIVO 15. VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES

De los entreveros de los ecosistemas terrestres con los territorios indígenas en tiempos del COVID-19. Alternativas para su conservación

57

El Objetivo 15 de la Agenda sobre Desarrollo Sostenible 2030 en el contexto de la subcuenca de Valle de Bravo-Amanalco

65

OBJETIVO 16. PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS

Agenda 2030. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas. Su proyección en un ambiente de SARS-CoV-2 (COVID-19) sin detrimento de las personas

73

Sociedades justas, pacíficas e inclusivas en Latinoamérica: reflexiones en torno al Objetivo 16 de la Agenda 2030

85

93

OBJETIVO 17. ALIANZAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Agenda 2030: alianza mundial para el desarrollo sostenible

Ideas globales para actuar localmente.
Objetivo 17. Alianzas para lograr los objetivos



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 congregarse (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. Padenen 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 recrudecimientos y algunos alivios aislados. Aún carecemos de una salida general y confiable, universal y duradera de la cual asirnos 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 insoportables 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 13

ACCIÓN POR EL CLIMA

ODS 13 acción por el clima*

El cambio climático, o para señalar con más exactitud, las consecuencias de éste, es el gran reto que enfrenta la humanidad. Sin embargo, en 2020 se debió atender de manera emergente la pandemia de COVID-19 que, de manera particular, hizo más visibles dos aspectos que caracterizan el mundo actual: la interconectividad de todo el planeta y las condiciones de gran desigualdad sociales y económicas que imperan. La enorme brecha que divide a los sectores más ricos de la población y los más pobres, se abre cada día más, pues la riqueza material se va acumulando en pocas manos, mientras que el resto de la humanidad cada vez tiene menos.

Para los ecosistemas no existen fronteras y el deterioro que ocurre en un lugar, repercute en otro invariablemente; un ejemplo visible es el cúmulo de plásticos que ha llegado a formar islas en los océanos, a cientos de kilómetros de los sitios donde fueron utilizados y desechados. La contaminación atmosférica se traslada de las grandes zonas industriales a otros sitios, contaminando vastas regiones; lo mismo ocurre con la contaminación del agua y el deterioro continuo de los ecosistemas marinos y terrestres.

Durante los primeros meses de la pandemia en los que prácticamente se paralizó el tráfico aéreo y la circulación de transporte terrestre, se percibió una notable disminución en la emisión de gases de efecto invernadero como el dióxido de carbono, que hizo vislumbrar cierto optimismo por el mejoramiento ambiental, pero sólo fue por poco tiempo.

* Elaborado por Olimpia Castillo Blanco. Comunicación y Educación Ambiental S. C.

Sin embargo, como consecuencia de la pandemia, el colapso económico afectó aún más a las poblaciones con menos poder adquisitivo debido al cierre de cientos de micro y pequeñas empresas, del comercio informal y ciertos sectores como el turismo. Y mientras los pequeños comercios y tiendas debían cerrar, los grandes centros comerciales, la industria farmacéutica y, sobre todo, las enormes industrias extractivas como la minería, continuaron su actividad sin retraso.

Se ha expresado que la humanidad debe revertir el camino seguido hasta ahora para transitar hacia nuevos estilos de desarrollo que impliquen una manera distinta de consumir y aprovechar de manera eficiente los recursos naturales, siendo lo más importante, procurar el beneficio equitativo hacia todas las personas y considerar a largo plazo, el derecho que tienen las generaciones jóvenes y las futuras a disfrutar de un ambiente sano.

De ahí la importancia de la Agenda 2030 que promueve la acción para detener la pobreza y el deterioro ambiental. De manera particular, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 13 llama la atención hacia la acción por el clima y las metas plantean una serie de propuestas relevantes para tratar de revertir los efectos nocivos del cambio climático.

Para quienes trabajamos en el ámbito de la educación ambiental, reviste gran relevancia la meta 13.3 “Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana”. La educación ambiental no aspira como tal a resolver el cambio climático, pero es fundamental para transformar las actitudes de las personas, lo que contribuirá a lograr acciones efectivas de mitigación y adaptación. Un aspecto fundamental es la comprensión integral del cambio climático, que las personas conozcan de qué manera las actividades cotidianas, y, sobre todo, el estilo de consumo contribuyen a la emisión de gases de efecto invernadero y por consiguiente al cambio climático.

La meta 13.3 se vincula directamente al cumplimiento del artículo 6 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático en cuanto a que refiere la elabo-

ración y aplicación de programas de educación y sensibilización del público sobre el cambio climático y sus efectos.

La experiencia que la humanidad enfrentó con la pandemia debería dejar el aprendizaje de la importancia de la conservación de la biodiversidad, el respeto por los demás seres vivos no humanos con quienes compartimos el planeta, el cuidado de los ecosistemas por los múltiples servicios ambientales que nos proporcionan y, sobre todo, la solidaridad humana.

Una contribución importante para América Latina y el Caribe es la recién entrada en vigor del Acuerdo de Escazú, el cual tiene como objetivo garantizar en la región los derechos de acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

El tiempo cada vez es más corto para llegar al 2030, año en que debieran ser cumplidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible y contar con información para participar es un elemento fundamental para avanzar a lograr un medio ambiente saludable para toda la humanidad, la paz y la prosperidad.

OBJETIVO 14

VIDA SUBMARINA

La marea plástica: los desechos del coronavirus*

El 25 de septiembre de 2015 los líderes mundiales convinieron en adoptar los Objetivos del Desarrollo Sostenible que tendrían un alcance global. Dentro de dichos objetivos los Estados marcaron en el objetivo núm. 14 que va dirigido a la salud de los océanos y la protección de la vida submarina.¹ Cada uno de los objetivos en el marco de la Agenda 2030 (como también son conocidos dichos objetivos) adoptan una serie de “metas” que guiarán los resultados que en el año 2030 los Estados evaluarán. Aunque dentro de las metas existen diferentes aristas que deben ser abordadas y aplicadas por los Estados, en la presente reflexión me referiré únicamente a los siguientes:

14.1 De aquí a 2025, prevenir y reducir significativamente la contaminación marina de todo tipo, en particular la producida por actividades realizadas en tierra...

14.2 De aquí a 2020, gestionar y proteger sosteniblemente los ecosistemas marinos y costeros para evitar efectos adversos importantes... y adoptar medidas para restaurarlos a fin de restablecer la salud y la productividad de los océanos.

* Elaborado por Juan Jesús Góngora Maas. Consultor en el OSIDH-UNAM y ex abogado de la Corte IDH.

¹ En concreto, el objetivo es: conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos.

Los mares y la vida marina como un componente del derecho al medio ambiente

El derecho internacional de los derechos humanos paulatinamente ha ido reconociendo el derecho al medio ambiente sano. Por ejemplo, el Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 11 protege este derecho. En el caso de Europa, aunque no ha sido reconocido en los instrumentos regionales, la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos y del Comité Europeo de Derechos Sociales han realizado importantes esfuerzos por visibilizar dicho derecho.² En el caso de África, de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en sus artículos 21, 22 y 24 puede interpretarse la existencia de este derecho. Finalmente, en el caso de las Naciones Unidas, uno de los pasos fundamentales en la protección del medio ambiente fue el establecimiento de un mandato para un Relator Especial. En el caso de las jurisdicciones nacionales algunos componentes del medio ambiente han sido dotados con personalidad jurídica como sujetos de derecho y que se enmarcan en las denominadas Constituciones ecológicas.

En este contexto, los océanos y mares (y la vida marina que en ellos se encuentra), al ser un componente del medio ambiente, encuentran su protección frente a la contaminación que sufra dentro del derecho al medio ambiente sano.

En particular, sobre la prevención y reducción de la contaminación marina, en 1974, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) lanzó el programa de mares regionales, con el propósito de enfrentar la degradación acelerada de los océanos y las

² Véase: Comité Europeo de Derechos Sociales, *Caso Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) vs. Grecia*, decisión del 6 de diciembre de 2006 y Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Caso Öneriyildiz vs. Turquía*, sentencia del 30 de noviembre de 2004.

zonas costeras del mundo mediante un enfoque de mares compartido.³ A nivel mundial diversos tratados regionales contienen disposiciones que obligan a los Estados parte para prevenir, reducir y controlar la contaminación de la zona de aplicación.

Baste decir que las acciones que los Estados deben adoptar en el marco de derechos humanos y de protección de los elementos del medio ambiente (como los océanos y la vida que en ella se encuentra) se deben regir por la debida diligencia. Así, los Estados están obligados, en el marco de la Agenda 2030, a prevenir los daños significativos y los daños irreversibles al entorno marino, e inclusive los daños transfronterizos o extraterritoriales. Para lo anterior, el derecho internacional y nacional, han desarrollado obligaciones concretas como lo son la de prevención, precaución o de cooperación entre Estados.

¿Cómo se redefine el Objetivo 14 en el contexto del COVID-19?

Cuando en el año 2015 se adoptó el Objetivo 14, así como sus metas, los problemas ambientales marinos no contemplaban, ni por asomo, la contaminación que podría surgir en el contexto de una crisis sanitaria.⁴ En este sentido, si ya con anterioridad a la pandemia se estaba haciendo un esfuerzo considerable para eliminar los desechos plásticos (por ejemplo, transitando de bolsas plásticas a bolsas de papel, incentivando el uso de bolsas reutilizables o bien prohibiendo el uso de bolsas plásticas) lo que no se tenía en el radar eran las implicaciones que el uso masivo de materiales médicos o quirúrgicos (que por su propia naturaleza

³ La información sobre el programa de mares regionales del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (en adelante "PNUMA") se encuentra disponible en: <https://www.unenvironment.org/explore-topics/oceans-seas/what-we-do/working-regional-seas/why-doesworking-regional-seas-matter>.

⁴ De hecho, los principales debates antes de la pandemia estaban centrados en las cadenas de producción de los plásticos. Véase: <https://www.unenvironment.org/interactive/beat-plastic-pollution/>.

tienen que ser desechados luego de su uso) tendrían en el entorno en general, pero en especial en el entorno marino.

En el marco del Día Mundial de los océanos de 2020 (8 de junio) Greenpeace advirtió que “el aumento del plástico por el COVID-19 se une a la lista de amenazas que ya padecen nuestros mares”. Asimismo, la portavoz de dicha organización indicó que “todavía no hay cifras exactas del aumento de la contaminación por plásticos en esta pandemia, aunque es un elemento que salta a la vista. [N]o podemos olvidar que, a través de las alcantarillas [los desechos como mascarillas o guantes], pueden... llegar al mar”.⁵ Bajo el mismo marco, Raquel Briceño, investigadora del Instituto de Ciencias del Mar y Limnología de la UNAM, indicó que “en un día, una sola persona trabajando en áreas COVID-19 puede requerir hasta 16 cambios de guantes, cuatro batas, cuatro cubrebocas desechables, una mascarilla N-95 y cubre botas”.⁶ Por otro lado, se ha estimado que si la población mundial usara la misma cantidad de mascarillas y guantes que se usaron en Italia en la primavera de 2020, se estarían consumiendo unos 129,000 millones de mascarillas y 65,000 millones de guantes mensualmente en todo el mundo.⁷

Por su parte, el 20 de julio de 2020, Naciones Unidas advirtió que cerca del 75% del plástico generado por la pandemia de COVID-19, como lo son mascarillas desechables, guantes, botellas de desinfectantes para manos, se convertirán en desechos que llegarán a los mares. Por ejemplo, en Wuhan, China, los desechos médicos aumentaron seis veces a 240 toneladas por día durante la pandemia, sobrecargando la capacidad de incineración de la ciudad de 49 toneladas diarias. Un solo hospital en Jordania produjo diez veces más dese-

⁵ Véase: <https://es.greenpeace.org/es/sala-de-prensa/comunicados/el-aumento-del-plastico-por-el-covid-19-se-une-a-la-lista-de-amenazas-que-ya-padecen-nuestros-mares/>.

⁶ Véase: https://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2020_495.html.

⁷ Véase: <https://news.un.org/es/story/2021/03/1490302>.

chos médicos por día, con solo 95 pacientes de COVID-19, de lo que normalmente produce. En Teherán, la capital iraní, los desechos médicos de los hospitales aumentaron entre el 17.6% y el 61.9% durante los primeros meses de la pandemia (de 52 a 74 toneladas por día a 80 a 110 toneladas por día).⁸

Estas solo son algunas estimaciones que se han hecho en torno al uso de plásticos —sin que a la fecha existan datos concretos— y que lamentablemente terminan en fuentes hídricas, como los mares. Así, dichos desperdicios no sólo contaminan los océanos, sino que también afectan a la diversidad biológica que en él se encuentra.

El balance de la pandemia

La pandemia de COVID-19 agregó una variante más por la cual la vida marina y la seguridad de los océanos se ve amenazada. Frente a un problema enorme, las soluciones también deberían ser de la misma magnitud, sin embargo, pareciera que las mismas no están a la altura del problema.

Por un lado, es innegable que ciertos materiales plásticos tienen que ser necesariamente desechables (como lo es todo el material que usa el personal médico en los hospitales), pero frente a dicha realidad las políticas de los Estados deben no sólo contemplar la salud y la seguridad de los médicos y pacientes, sino también un adecuado tratamiento de dichos desechos. Las políticas, de hecho, no sólo se deberían centrar en aquellos desechos que se emitan de centros sanitarios, sino también, en general, en toda la sociedad.

Por otro lado, frente a otros fenómenos, como lo son los desechos plásticos de la comida o productos a domicilio, también debería ser regulado con mayor rigurosidad. Sin

⁸ Véase: <https://news.un.org/es/story/2020/07/1478011>.

embargo, los esfuerzos son dispares, mientras que algunas naciones tienen normas y regulaciones más rigurosas sobre el tema, muchas otras no contemplan dichas prohibiciones. Sólo en la medida en que existan estos esfuerzos coordinados, en esa medida podrán tenerse avances sustanciales.

Recientemente, el Relator Especial sobre tóxicos y derechos humanos ha abierto una convocatoria pública para recopilar información para el informe temático “El ciclo de la vida de los plásticos y los derechos humanos”. De acuerdo con el relator, la importancia de dicho informe radica en que los plásticos están constituyendo una amenaza urgente y global para los derechos humanos, en especial debido a que es uno de los problemas ambientales más graves y alarmantes de nuestro tiempo pues anualmente se producen 380 millones de toneladas, ello sin contar los emitidos durante 2020 y 2021 en lo que va de la pandemia.⁹

Dentro de algunos temas relevantes que dicho informe puede permear para la garantía y materialización del objetivo 14 pospandemia en miras del año 2030 son: los efectos y soluciones por la contaminación generada en la producción de plásticos y su impacto, incluida información sobre la contaminación atmosférica y marina; salud y otros impactos del uso de plásticos, incluso en productos de consumo y debates sobre un posible instrumento jurídicamente vinculante sobre plásticos y cualquier disposición sobre derechos humanos.

Como destaca el Relator Especial sobre tóxicos y derechos humanos, Marcos Orellana, sólo en la medida en “que se adopte un enfoque preventivo y basado en los derechos humanos aplicado a todo el ciclo de vida de los plásticos es fundamental para prevenir y corregir los impactos negativos de la contaminación por plástico en los derechos humanos” y ello, sin duda, beneficiaria no sólo a los derechos humanos, sino también al entorno en donde los derechos humanos se desarrollan (como lo es el ambiente y sus componentes).

⁹ Véase: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SRToxicsandhumanrights/Pages/lifecycle-plastics.aspx#tn14>.

Opinión técnica de vida submarina - Objetivo 14 de la Agenda 2030*

El Objetivo 14 de la Agenda 2030, de Vida Submarina, se refiere a “Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible”.¹ Su inclusión es un hito puesto que, a pesar de la importancia de los océanos para el planeta, su protección y énfasis en la agenda de desarrollo y climática no refleja dicha magnitud.

El Objetivo 14 para su implementación contiene siete metas a corto, mediano y largo plazo (2020, 2025 y 2030 respectivamente), que abordan las principales prioridades y necesidades de protección de la vida marina, como sigue:

- A 2025, prevenir y reducir significativamente la contaminación marina de todo tipo, en particular la producida por actividades realizadas en tierra, incluidos los detritos marinos y la polución por nutrientes.
- A 2020, gestionar y proteger sosteniblemente los ecosistemas marinos y costeros para evitar efectos adversos importantes, incluso fortaleciendo su resiliencia, y adoptar medidas para restaurarlos a fin de restablecer la salud y la productividad de los océanos.

* Elaborado por Sofía García León y Astrid Puentes.

¹ Véase: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/oceans/>.

- Minimizar y abordar los efectos de la acidificación de los océanos, incluso mediante una mayor cooperación científica a todos los niveles.
- A 2020, reglamentar eficazmente la explotación pesquera y poner fin a la pesca excesiva, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y las prácticas pesqueras destructivas, y aplicar planes de gestión con fundamento científico a fin de restablecer las poblaciones de peces en el plazo más breve posible, al menos alcanzando niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible de acuerdo con sus características biológicas.
- A 2020, conservar al menos el 10% de las zonas costeras y marinas, de conformidad con las leyes nacionales y el derecho internacional y sobre la base de la mejor información científica disponible.
- A 2020, prohibir ciertas formas de subvenciones a la pesca que contribuyen a la sobrecapacidad y la pesca excesiva, eliminar las subvenciones que contribuyen a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y abstenerse de introducir nuevas subvenciones de esa índole, reconociendo que la negociación sobre las subvenciones a la pesca en el marco de la Organización Mundial del Comercio debe incluir un trato especial y diferenciado, apropiado y efectivo para los países en desarrollo y los países menos adelantados.
- A 2030, aumentar los beneficios económicos que los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados obtienen del uso sostenible de los recursos marinos, en particular mediante la gestión sostenible de la pesca, la acuicultura y el turismo.
 - Aumentar los conocimientos científicos, desarrollar la capacidad de investigación y transferir tecnología marina, teniendo en cuenta los Criterios y Directrices para la Transferencia de Tecnología Marina de la Comisión Oceanográfica Intergubernamental, a fin de mejorar la salud de los océanos y potenciar la contribución de la biodiversidad marina al desarrollo de los países

en desarrollo, en particular los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados.

- Facilitar el acceso de los pescadores artesanales a los recursos marinos y los mercados.
- Mejorar la conservación y el uso sostenible de los océanos y sus recursos aplicando el derecho internacional reflejado en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que constituye el marco jurídico para la conservación y la utilización sostenible de los océanos y sus recursos, como se recuerda en el párrafo 158 del documento “El futuro que queremos”.

La existencia y cumplimiento con este Objetivo son vitales para la vida en el planeta, dado que los océanos cubren las tres cuartas partes y contienen el 97% del agua. Los océanos proporcionan además la mitad del oxígeno que respiramos, son una fuente de vida de un millón de especies y más de tres mil millones de personas dependen de su biodiversidad marina y costera, para su sustento. Además, son esenciales para regular el ciclo hidrológico que permite la regulación del clima y la estabilidad de los ecosistemas naturales, así como su gran aporte como sumidero de carbono.

A pesar de ello, la contaminación, la crisis climática, la falta de planeación y ordenamiento adecuado, la sobrepesca y la extracción excesiva de todos los recursos, están afectando de manera grave nuestros océanos. Por ejemplo, hoy en día hay millones de toneladas de plásticos vertidos en el océano y existen islas de plástico flotando en el Pacífico, del triple del tamaño de Francia. De acuerdo con ONU Ambiente, anualmente las pérdidas económicas derivadas de esta contaminación y esfuerzos de limpieza se elevan a unos USD\$13,000 millones.

A ello se suman los impactos por la crisis climática que incluyen el cambio de la temperatura en el agua, así como la acidificación del océano. Esto último es importante porque

tiene un impacto directo en los arrecifes de coral, que con sólo el 1% de la superficie de los mares, son esenciales para la producción del 25% de vida marina. Adicionalmente, la pérdida de los arrecifes pone en riesgo la protección de áreas costeras e incluso las actividades económicas vinculadas a ellas, incluyendo el turismo.

Los impactos de la crisis climática en los océanos ya se están evidenciando también en relación con los eventos meteorológicos extremos, como huracanes y tornados, con las correspondientes afectaciones graves a millones de personas que viven en las costas. Para América Latina y el Caribe esta situación se ha vivido en particular en los últimos años, derivado de las tormentas tropicales y huracanes que han impactado islas y costas, generando irreparables pérdidas humanas, económicas y ambientales. A ello se suma la elevación del nivel del mar vinculada con el derretimiento de los glaciares, que también pone en riesgo a millones de personas que habitan en zonas costeras.

Otro elemento esencial es el impacto derivado por la producción de alimentos a nivel industrial en el mar. Es el caso de la industria de salmonicultura que, por ejemplo, en Chile ha causado graves impactos² como la destrucción de ecosistemas, la contaminación de las aguas derivado del excesivo uso de antibióticos y alimento para los salmones, entre otros. A pesar de dichos impactos, autoridades de diversos países ofrecen subsidios a estas y otras actividades causantes directas de la destrucción de los océanos.

En América Latina y el Caribe la afectación a los océanos tiene también un importante aspecto socioeconómico y de derechos humanos, debido a que comunidades indígenas, afrodescendientes y pescadoras, muchas veces en situación de pobreza, son quienes en mayor medida sufren de estos impactos. Por ello la importancia del cumplimiento de las obligaciones de los Estados y que éstos, a su vez, exijan efectivamente a empresas y otros

² Véase: <https://aida-americas.org/es/blog/sushi-con-salmon-danos-por-monton>.

actores la protección de océanos y áreas costeras, así como de los derechos de las personas y comunidades que dependen de ellos.

En este sentido, la implementación del ODS 14 acerca de la vida submarina puede ser complementado con lo establecido en múltiples tratados internacionales de protección marina, incluyendo la Convención de Cartagena, para el Gran Caribe, la Convención de Diversidad Biológica y la Convención Ramsar en lo que atañe a los mares, entre otras. Incluso, decisiones de derechos humanos, como la Opinión Consultiva Núm. 23 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2017 puede ser de gran utilidad, al llenar de contenido las obligaciones de derechos humanos de los Estados en relación con la protección ambiental.

Cabe destacar también el rol que tiene la corrupción y la captura corporativa, debido a lo cual los Estados facilitan, autorizan, toleran o no actúan³ de forma efectiva en relación con agentes empresariales cuya actividad está directa o indirectamente vinculada a la destrucción marina.

El elevado nivel de conciencia acerca de la importancia de proteger los océanos y las acciones para llevarlo a cabo a todo nivel es por ello esencial, así como el replicar buenas prácticas y ejemplos que muestran la importancia de dichos avances. En México hay varias evidencias de ello, uno de los más significativos es la protección de Cabo Pulmo, en Baja California Sur, el arrecife más grande del Golfo de California.⁴ Una zona que en los años ochenta estaba colapsada por la sobrepesca, hoy es un ejemplo mundial de la importancia de la protección, con participación e involucramiento de la comunidad. Como consecuencia de los daños por la sobrepesca y derivado de su importancia ambiental, la comunidad local en coordinación con la comunidad científica decidieron proteger la zona, que en 1995 fue declarada

³ CIDH, REDESCA, *Informe Empresas y Derechos Humanos*, párr. 21.

⁴ Véase: <http://cabopulmovivo.org/portal/cabo-pulmo/parque-nacional-cabo-pulmo/>.

como Parque Nacional, y posteriormente área Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO y humedal protegido por la Convención de Ramsar. Gracias a estos esfuerzos, hoy la zona se recuperó, contribuyendo a la producción de cientos de toneladas al año para las pesquerías aledañas, así como millones de ganancias para la comunidad, derivada del turismo y demás actividades vinculadas con el arrecife.

Historias exitosas como esta existen y es esencial que se sigan multiplicando en México, América Latina y el mundo, por la belleza y especialmente la importancia de los océanos para la vida en el planeta. La existencia de metas globales consolidadas en el ODS 14 es una muestra esperanzadora de lo que la voluntad política puede alcanzar. Sin duda un esfuerzo en el que cada persona puede contribuir, asegurando que sus acciones no destruyen y especialmente, ayudan a la conservación y protección de los océanos. Esto con el compromiso continuado de los Estados, así como de las empresas y demás actores no estatales podrá implementar la diferencia que los océanos y el planeta necesitan hoy, para recuperarse y continuar conservando y promoviendo la vida en nuestra Tierra.

OBJETIVO 15

VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES

De los entreveros de los ecosistemas terrestres con los territorios indígenas en tiempos del COVID-19. Alternativas para su conservación*

¿Cómo cuidar los ecosistemas terrestres del planeta? ¿Cómo hacer para que México cumpla con la meta 15 de la Agenda 2030? Antes de la pandemia estas interrogantes no tenían una respuesta sencilla, ahora con el COVID-19 el reto es aún mayor, pero se ha visibilizado algo nuevo y es que para evitar futuras zoonosis, como la actual pandemia, es necesario contar con ecosistemas terrestres sanos, lo cual supone que la humanidad deberá restaurar lo degradado, poner fin a la sobreexplotación de la biodiversidad y combatir el cambio climático.¹

Otra cosa ha quedado clara en los últimos años y es que el paradigma moderno-occidental y el capitalismo se encuentran en la raíz del problema, de ellos no podrá generarse la solución que requerimos para conservar los ecosistemas terrestres del país. En efecto, el cambio climático, la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV2, la destrucción de los ecosistemas terrestres y la pérdida de biodiversidad constituyen elementos de la crisis más signi-

* Elaborado por Francisco Xavier Martínez Esponda. Abogado por la Universidad Iberoamericana; maestro en ecología tropical por el Centro de Investigaciones Tropicales de la Universidad Veracruzana y actual director operativo del Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C., xmartinez@cemda.org.mx

¹ PNUMA.2020. Prevenir próximas pandemias. Zoonosis: cómo romper la cadena de transmisión. Disponible en: <https://www.unep.org/es/resources/report/preventing-future-zoonotic-disease-outbreaks-protecting-environment-animals-and>.

ficativa que la humanidad haya enfrentado, ésta se inscribe en una época que se ha llamado Antropoceno, y que se caracteriza por la transformación sustantiva de todos los ecosistemas de la Tierra debido a la producción y consumo en las sociedades industrializadas.² Aunado a ello, esta crisis está unida a un patrón sistemático de violación de los derechos humanos, cuyos efectos son más virulentos sobre los grupos vulnerables como son las mujeres, los niños y niñas, los pueblos indígenas y comunidades equiparables, entre otros.

¿Qué caminos podemos tomar para hacer del Objetivo 15 de la Agenda 2030 una realidad? ¿A dónde mirar para buscar posibles alternativas? Compartiré con el lector la experiencia y algunas lecciones que desde el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA) hemos aprendido a partir del acompañamiento de pueblos indígenas y comunidades equiparables en la defensa de lo suyo. Desde el CEMDA³ hemos constatado que una ruta viable para lograr limitar el calentamiento global a 1.5° C y cumplir con la Agenda 2030 es apostar por la construcción del llamado Estado plurinacional o pluricultural y la conservación y fomento de los patrimonios bioculturales; el corazón de este camino son los pueblos indígenas y comunidades equiparables y por lo cual el respeto, protección y garantía de sus derechos fundamentales resulta indispensable.

Los pueblos indígenas y comunidades equiparables han coevolucionado con los ecosistemas terrestres que han habitado, dando lugar a una inmensidad de lenguas, paisajes bioculturales y sistemas tradicionales de producción de alimentos. Por ejemplo, Victoria

² Merçon, J. *et al.*, "From Local Landscapes to International Policy: Contributions of the Biocultural Paradigm to Global Sustainability", *Global Sustainability*, 2019.

³ El presente texto fue elaborado a partir de la información contenida en los siguientes documentos de CEMDA: *Hoja de Ruta. Para la construcción del Estado pluricultural en México*; *Ley modelo para una agricultura y alimentación bioculturalmente adecuadas en México*; *Otro México es posible. Diálogos para la construcción del Estado pluricultural* y el *Informe sobre la Situación de las personas defensoras de los derechos humanos ambientales en México, 2020*. Los documentos referidos están disponibles en: <http://www.cemda.org.mx/estudios/>.

Tauli-Corpuz, la ex relatora para los derechos de los pueblos indígenas, señaló en 2018 que los pueblos indígenas ocupan el 22% de la superficie de la Tierra siendo que dentro de estos espacios se aloja y vive alrededor del 80% de la biodiversidad global.⁴ En el caso de México se han confirmado los traslapes geográficos entre la riqueza biológica y la diversidad lingüística, así como los territorios indígenas y las regiones de alto valor biológico.⁵

El papel de los pueblos indígenas y las comunidades equiparables como actores clave para hacer frente a la crisis antes referida ha ido ganando terreno en los últimos tiempos, tal y como se puede ver en diversos instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales; el artículo 8, inciso j, de la Convención sobre Diversidad Biológica.

El enfoque biocultural se nutre y parte de los procesos autorreflexivos de los pueblos indígenas y comunidades equiparables, particularmente desde diversas concepciones del buen vivir o *sumak kawsay* (quechua), *suma qamaña* (aymara), *lekil kuxlejal* (maya tzotzil-tzeltal), o *yeknemilis* (nahuas), desde donde se afirma que los seres humanos y no humanos se encuentran interconectados e interrelacionados de manera complementaria e interdependiente en la construcción de normatividades, conocimientos, prácticas, instituciones y valores.

Así las cosas y como ha dicho el ex relator para el derecho al medio ambiente sano John Knox, la mejor o única forma de conservar los ecosistemas terrestres y la biodiversidad

⁴ Tauli-Corpuz, V., *Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas A/73/176*, 2018, disponible en: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/73/586>.

⁵ Boege, E., *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México. Hacia la conservación in situ de la biodiversidad y agrodiversidad en los territorios indígenas*, México, INAH-CDI, 2008.

es a través de la protección y garantía de los derechos humanos de las personas que viven más cerca de la naturaleza: los pueblos indígenas y las comunidades equiparables.⁶

El Estado pluricultural reconoce y promueve los enfoques que honren y respeten las diferencias culturales y donde se incluyan las múltiples cosmovisiones, conocimientos, innovaciones, instituciones y prácticas a partir de tres ejes, a saber, (i) el régimen de derechos humanos, (ii) los derechos a la libre determinación y el territorio de los pueblos indígenas y comunidades equiparables, y (iii) la participación pública en la toma de decisiones ambientales. Es desde este enfoque y desde estos territorios donde es posible construir “Otros Mundos”, como suelen decir los zapatistas.

Sin embargo, los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades equiparables, particularmente la libre determinación y el territorio, así como el enfoque biocultural no son respetados ni tomados en serio por el Estado mexicano y las empresas y al no hacerlo contribuyen de manera significativa a la generación de conflictos socioambientales, donde la criminalización, la estigmatización y las agresiones a las personas defensoras ambientales va en aumento.

México es un país pluricultural, pero nuestro Estado no lo es. El Estado mexicano al adoptar el proyecto de modernidad occidental optó por la construcción de un andamiaje institucional sustentado en la explotación de pueblos y naturaleza, que ha supuesto la imposición de las formas de organización política y del manejo de los recursos naturales, en detrimento de las instituciones propias, el territorio y la autonomía de los pueblos indígenas y comunidades equiparables. Si bien el respeto y garantía de los derechos a la autonomía y al territorio han sido ampliamente discutidos en México, por lo menos desde los Acuerdos de San Andrés, lo

⁶ Knox, J., *Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment A/HRC/34/49*, 2017, disponible en: <https://undocs.org/A/HRC/34/49>.

cierto es que el constituyente permanente y los poderes constituidos han sido incapaces de tutelar dichos derechos.

El Estado mexicano se ha caracterizado por el diseño e implementación de marcos jurídicos y políticas públicas sin pertinencia biocultural, cuyo efecto ha sido la degradación de los ecosistemas terrestres y la expropiación a los pueblos y comunidades del control cultural⁷ de sus territorios y recursos naturales tradicionalmente manejados, como es el caso de la Ley Minera, la Ley de Hidrocarburos, la Ley de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Federal de Variedades Vegetales, entre otras.

Por si esto fuera poco, el Estado mexicano ha sido incapaz de brindar un entorno seguro para que las y los defensores del territorio y medio ambiente puedan realizar su labor. El CEMDA documentó que durante 2020 la violencia hacia las personas defensoras se incrementó, se perpetraron 65 ataques con 90 agresiones distintas, donde 18 personas defensoras fueron asesinadas. La labor de defensa se complicó aún más en razón de las medidas adoptadas por el Consejo de Salubridad General, toda vez que éste ordenó, por una parte, el distanciamiento social con lo cual las personas defensoras se vieron paralizadas, y por la otra parte, se ordenó suspender las labores no esenciales del gobierno, con lo cual el acceso a la información pública y el acceso a la justicia fue gravemente entorpecido y a ello se debe sumar que se consideraron como actividades esenciales, y por lo tanto no susceptibles de ser suspendidas, diversas actividades económicas extractivas, como la minería y la construcción de los megaproyectos del gobierno. Ser defensor del territorio y del medio ambiente nunca fue tan complicado como ahora.

La construcción de estrategias efectivas para la conservación de los ecosistemas terrestres y para la adaptación al cambio climático se encuentra en clave intercultural, es

⁷ De acuerdo con Bonfil (1988), el control cultural presupone "la capacidad social de decisión (de un pueblo) sobre sus elementos culturales. Los elementos culturales son todos los componentes de una cultura que resulta necesario poner en juego para realizar todas y cada una de las acciones sociales: mantener la vida cotidiana, satisfacer necesidades, definir y solventar problemas, formular y tratar de cumplir aspiraciones".

decir, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y en particular su Objetivo 15, deben ser leídos a la luz de los derechos de los pueblos indígenas contenidos en los distintos tratados, convenios y declaraciones en la materia, como es la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Para este efecto y a partir de los diálogos que el CEMDA ha sostenido con diversos pueblos indígenas y comunidades equiparables formulamos las siguientes recomendaciones en torno a las metas más significativas para el Objetivo 15 de la Agenda 2030:

<i>Meta</i>	<i>Recomendación</i>
15.1 De aquí a 2020, asegurar la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y sus servicios, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales.	Partiendo de la premisa de que muchos de los ecosistemas terrestres se encuentra en los territorios indígenas, se debe: (i) reconocer y proteger jurídicamente las tierras, territorios y recursos naturales a favor de los pueblos y comunidades, (ii) reconocer a los pueblos indígenas y comunidades equiparables como sujetos de derecho público, (iii) asignar partidas presupuestales que puedan ser ejercidas de manera directa por estos grupos, (iv) respetar los ordenamientos comunitarios que expidan, y (v) obtener su consentimiento previo, libre e informado cada vez que se quiera realizar obras o actividades en sus territorios.
15.2 De aquí a 2020, promover la puesta en práctica de la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, detener la deforestación, recuperar los bosques degradados y aumentar considerablemente la forestación y la reforestación a nivel mundial.	La gestión sostenible de los ecosistemas terrestres requiere, por una parte, de impulsar esquemas de co-manejo con los pueblos y comunidades, y por el otro, garantizar que dichos pueblos y comunidades mantengan el control y el acceso a los territorios y recursos naturales que tradicionalmente han manejado. Asimismo, se requiere de reconocer a las autoridades propias de los pueblos y comunidades para que éstas decidan con libertad y autonomía cómo realizar el manejo.

El Objetivo 15 de la Agenda sobre Desarrollo Sostenible 2030 en el contexto de la subcuenca de Valle de Bravo-Amanalco*

El presente artículo resalta la importancia del objetivo número 15 de la Agenda sobre Desarrollo Sostenible 2030, el cual busca encaminar a los Estados y ciudadanía, de forma corresponsable, a la protección y uso sostenible de los ecosistemas terrestres, poniendo especial énfasis en la conservación de los bosques y su diversidad biológica.

El análisis centra su enfoque en la importancia de los bosques como fábricas de agua, reguladores del clima y parte vital de las cuencas hidrográficas. En especial, de forma práctica, se hace alusión a la subcuenca de Valle de Bravo-Amanalco como parte integral del sistema Cutzamala, proveedor del 37% del agua que se consume en el Valle de Toluca y la Ciudad de México (aproximadamente 21 millones de habitantes); cuenca que hoy en día sufre grandes estragos de sequía y por ende afectaciones al derecho humano al agua y al medio ambiente sano de millones de habitantes en el país.

La hipótesis del presente escrito parte de la premisa de que la única forma de poder cumplir con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) en comento, es buscar visualizar a los ecosistemas terrestres desde una visión integral del territorio, en donde convergen todos los actores e instituciones presentes en el mismo, gubernamentales y no gubernamentales y con el

* Elaborado por Samantha Namnum García. samantha@namnum.com.

afán de alcanzar la implementación de otros ODS como lo es el Objetivo 16 el cual promueve la participación inclusiva de la sociedad en la búsqueda del desarrollo sostenible, incluyendo el acceso a la información, a la participación y a las decisiones representativas; principios que igualmente se encuentran reconocidos en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo y el recién aprobado Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, mejor conocido como Acuerdo de Escazu.

Las cuencas hidrográficas proveen ecosistemas boscosos y una gran diversidad de flora y fauna, a la vez de prestar servicios ambientales de gran valor para las diferentes necesidades humanas, sean de subsistencia como lo es el contar con un aire limpio, agua suficiente en calidad y cantidad, satisfacer el derecho a la alimentación, o bien en términos económicos, recreativos o con fines netamente de preservación.

Desgraciadamente, las cuencas hidrográficas en México no han recibido el cuidado que requieren de acuerdo a los servicios ambientales que nos proveen a cambio, tanto desde el punto de vista gubernamental en cuanto a la políticas públicas desarrolladas, la falta de coordinación interinstitucional en la implementación de las mismas, como en el escaso presupuesto otorgado para su adecuado manejo; aunado a la poca participación ciudadana en el cuidado de sus elementos y en el uso razonable de sus servicios ambientales, dígase el uso y aprovechamiento del suelo, el manejo de los bosques y el aprovechamiento y cuidado del agua. Ejemplo claro de lo anterior es el caso de la subcuenca Valle de Bravo-Amanalco, una de las cuencas generadoras más importantes del ya mencionado Sistema Cutzamala, uno de los sistemas de suministro de agua más grandes del mundo.

La subcuenca Valle de Bravo-Amanalco se encuentra inmersa dentro de un área natural protegida de carácter federal,¹ la cual funge como un corredor biológico con la Reserva

¹ Área de protección de recursos naturales zona protectora forestal los terrenos constitutivos de las cuencas de los ríos Valle de Bravo, Malacatepec, Tilostoc y Temascaltepec, México.

de la Mariposa Monarca y el Nevado de Toluca. Los objetivos enmarcados en el decreto del área protegida se orientan a la protección de los bosques, el suelo, el agua, los recursos naturales, buscando asegurar el equilibrio ecológico, salvaguardar la diversidad genética y lograr el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, entre otros objetivos. Aunado a lo anterior, la propia subcuenca se encuentra bajo el amparo de diversos ordenamientos ecológicos del territorio, los cuales, dentro de sus premisas en la teoría, buscan la ordenación del territorio promoviendo la participación de los diferentes actores y sectores sociales incluyendo a los grupos sociales, empresariales, el sector académico, entre otros.²

Son diversas las leyes y ordenamientos que recogen los principios y acuerdos que surgen ya desde la Conferencia sobre Medio Ambiente Humano, de Estocolmo, de 1972, desde donde se reconoce a la participación social en los asuntos ambientales como un tema de importancia para el manejo adecuado de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, no obstante lo anterior, la actual degradación del suelo, los bosques y los ecosistemas en general dentro de nuestro país, y en particular dentro de la subcuenca de Valle de Bravo-Amanalco, dan muestra de los grandes retos que aún tenemos por una parte en torno a la implementación de los instrumentos de política ambiental para la protección y conservación de los recursos naturales, como de las limitantes para un acceso efectivo a la participación activa e informada por parte de la sociedad civil.

Hoy en día, la situación que enfrenta la subcuenca de Valle de Bravo-Amanalco en cuanto a cambios de uso de suelo, deforestación desmedida, contaminación de cuerpos de agua, erosión, pérdida de la biodiversidad y fragmentación del territorio es una muestra de lo que está sucediendo a nivel nacional, si no es que mundial, en nuestros ecosistemas.

Dentro de la subcuenca se presenta una grave pérdida de la cobertura forestal a causa de un desarrollo urbano desmedido y a falta de oportunidades de los ejidatarios o pe-

² Artículo 20 Bis Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).

queños propietarios para el aprovechamiento sustentable de los bosques, quienes frente a una presión inmobiliaria les es más rentable vender sus tierras para la construcción de desarrollos habitacionales.

Aunado a lo anterior, al haber un abandono de las actividades de manejo sustentable y productivo de los bosques éstos quedan desprotegidos frente a las plagas, los incendios y más preocupante aun frente a la amenaza constante del crimen organizado a través de la tala ilegal.³

Asimismo, a causa de la presión inmobiliaria, zonas con ciertos usos de suelo restringidos al desarrollo como son las zonas forestales o agrícolas están sujetas constantemente a la presión por cambios de uso de suelo y de densidad desmedidos que generan impactos ambientales acumulativos y año con año extienden la mancha urbana hacia zonas protegidas al desarrollo urbano, generándose impactos considerables a la biodiversidad, incluyendo en ella muchas especies protegidas y endémicas de flora y fauna, la captación de agua, erosión del suelo, contaminación del agua y contaminación del suelo por residuos sólidos no tratados.

Por lo que respecta a los servicios hidrológicos que provee la subcuenca, éstos se han visto disminuidos ya que existe un grave problema de azolvamiento y contaminación del lago a causa de las descargas directas de aguas negras por falta de drenajes y plantas de tratamiento de aguas, así como descargas a los ríos provenientes de la Cuenca alta de aguas residuales de prácticas agrícolas mal empleadas con altos componentes de nitratos, fosfatos y desechos de granjas acuícolas.

De la misma forma, existe un grave problema a su vez de contaminación del suelo por residuos sólidos ya que existen grandes carencias de infraestructura y cultura para la sepa-

³ CCMSS, *Diagnóstico socio ambiental de la zona de colonos de las montañas*, octubre de 2018, pp. 70 y 71 documento no publicado

ración, recolección, traslado y tratamiento de dichos residuos, y muchas de las veces terminan asentados en las barrancas, ríos y zonas de alta fragilidad ambiental.

Ante tales acontecimientos, repetitivos en muchas zonas del país, de qué forma podemos, como ciudadanos y gobierno, corresponsablemente, hacer cumplir el ODS 15 en cuanto a proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres...

Sin duda, la respuesta no es fácil. No obstante lo anterior, se debe de partir de que el territorio debe ser visto desde una visión amplia, limitando las barreras impuestas desde el orden político y/o burocrático y favoreciendo más la integración de los elementos naturales y sociales presentes en el territorio.

Se debe dejar a un lado la visión occidental de aprovechamiento de los recursos naturales, basada en decisiones de poder de orden político y económico, para buscar una planeación del territorio más colaborativa y en respuesta a las circunstancias locales.

El territorio debe ser incluyente a las diferentes visiones y composiciones sociales buscando la construcción de una comunidad compartida y un desarrollo económico y social equitativo.

Al tener una visión compartida del territorio, en donde exista a su vez presencia de las diferentes instituciones gubernamentales en los tres órdenes de gobierno, se podrá alcanzar una mejor coordinación y armonización de las políticas públicas territoriales, evitando así los traslapes e incertidumbre legal en las políticas ambientales y urbanas y la grave situación ambiental que enfrentan nuestros bosques y cuencas hidrográficas.

Es de suma importancia fortalecer los derechos de acceso a la información, participación y justicia. Al garantizar un acceso a la información se fortalecerá el acceso a la ciudadanía a participar de forma informada en los procesos de toma de decisiones alrededor de su

territorio, evitando esquemas de participación social simulados y conflictos sociales, así como pérdidas económicas, a futuro.

Es de vital consideración el formular una educación cívica en torno al ejercicio del derecho a participación social e involucramiento ciudadano en el cuidado de nuestro territorio, incluyendo nuestros bosques y cuencas hidrográficas. Así como se encuentra reconocido en el contexto de los propios ODS, se debe de buscar la “acción por parte de las personas... para generar un movimiento imparable que impulse las transformaciones necesarias”.⁴

⁴ Véase: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>.

OBJETIVO 16

PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS

Agenda 2030. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas. **Su proyección en un ambiente** de SARS-CoV-2 (COVID-19) sin detrimento de las personas*

Dedicado al doctor Héctor Fix-Zamudio,
por construir la realidad de los derechos
humanos en México.

Una agenda universal, transformativa e
integrada que anuncia un hito histórico
para nuestro mundo

Ban Ki-MOON

Agenda 2030 de derechos humanos. Contextualizar su proyección en un ambiente de SARS-CoV-2. Un panorama regional

La pandemia por COVID-19 afecta a las personas del mundo, así, para dar una respuesta asertiva ante la emergencia sanitaria, la OMS y los gobiernos de todos los países emitieron decisiones en común y diversas acciones que involucran e impactan los objetivos de la Agenda 2030. Para ello, nuestra región emitió algunas disposiciones. Véase cuadro 1.

* Elaborado por María Teresa Ambrosio Morales.

CUADRO 1
 DISPOSICIONES REGIONALES ANTE SARS-CoV-2 (COVID-19)

<i>Comisión Interamericana de Derechos Humanos</i>	<i>Corte Interamericana de Derechos Humanos</i>	<i>UNICEF</i>	<i>ONU Mujeres</i>
Pandemia y Derechos Humanos en las Américas, Resolución 1/2020, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, adoptado el abril de 2020.	Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 1/20, 9 de abril de 2020, Covid-19 y Derechos Humanos: Los Problemas y Desafíos deben ser Abordados con Perspectiva de Derechos Humanos y Respetando las Obligaciones Internacionales.	Protección de la niñez ante la violencia Respuestas durante y después de COVID-19, Nota técnica 2020.	COVID-19 en América Latina y el Caribe; Cómo incorporar a las mujeres y la igualdad de género en la gestión de la respuesta a la crisis. BRIEF V 1.1 17.03.2020

Fuente: elaboración propia.

Los ordenamientos anteriores destacan en común en el centro de protección como personas en situación de vulnerabilidad¹ y en situación de víctima.² En el Objetivo 17 Paz,

¹ Concepto de las personas en situación de vulnerabilidad: (3) Una persona o grupo de personas se encuentran en condición de vulnerabilidad, cuando su capacidad para prevenir, resistir o sobreponerse a un impacto que les sitúe en situación de riesgo, no está desarrollada o se encuentra limitada por circunstancias diversas, para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico. En este contexto se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas quienes, por razón de su edad, género, orientación sexual e identidad de género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, o relacionadas con sus creencias y/o prácticas religiosas, o la ausencia de estas encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico. (4) Podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas, a otras diversidades étnicas-culturales, entre ellas las personas afrodescendientes, así como la victimización, la migración, la condición de refugio y el desplazamiento interno, la pobreza, el género, la orientación sexual e identidad de género y la privación de libertad. La concreta determinación de las personas en condición de vulnerabilidad en cada país dependerá de sus características específicas, o incluso de su nivel de desarrollo social y económico. 100 Reglas de Brasilia actualizadas abril de 2018.

² Véase Gatti, Gabriel, *Un mundo de víctimas*, España, Anthropos, 2017.

Justicia e Instituciones Sólidas, es importante destacar que tiene un contexto regional de vulneración a los derechos humanos, discriminación, pobreza, desigualdad, corrupción, impunidad, dictaduras, abuso de poder, desaparición forzada, delincuencia organizada, narcotráfico, violencia contra las niñas, niños, adolescentes, mujeres, migrantes, personas indígenas, con discapacidad; este panorama es sensible en el tema de cada uno de nuestros gobierno al que se suma la variable de SARS-CoV-2 (COVID-19).

Los gobiernos de nuestra región en la toma de acciones ante la emergencia sanitaria de SARS-CoV-2 (COVID-19) impusieron en algunos países restricciones de libertades, procesos de victimización por abuso de poder, violación a los derechos humanos y criminalización, irrupción del ejército en labores de seguridad pública, todo ello en detrimento de los derechos humanos de la población y en un control social formal mediante el sistema penal, estados de excepción.

Como parte de una respuesta regional es importante considerar como una maquinaria que funcione en sincronía con los tratados básicos de derechos humanos que hemos adoptado en común,³ los de carácter regional y las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en este sentido podemos sumar para su articulación al *Ius Constitutionale Commune* en América Latina (ICCAL), para integrar los trabajos y la plataforma previa con la que cuenta nuestra comunidad, por ello, en la construcción integral debemos sumar normatividad, instituciones y academia cuyo eje rector se encuentra en la Constitución y los derechos humanos, que son de gran utilidad ante el ambiente antes, durante y después del

³ Convención Internacional sobre Todas las Formas de Discriminación Racial, Convención sobre los Derechos del Niño, Convención Internacional sobre todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Convención contra la Tortura, otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Convención Internacional sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

SARS-CoV-2 (COVID-19), con los ajuste que proponen los organismos internacionales y regionales ante la pandemia.⁴

DIAGRAMA 1⁵
VÍNCULOS ENTRE LOS SISTEMAS UNIVERSAL, REGIONAL Y NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS



⁴ Véase Von Bogdandy, Armin *et al.* (coords.), *Ius Constitutionale Commune en América Latina. Textos básicos para su comprensión*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro-Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 2017.

⁵ Color Vargas, Marycarmen, *Fuentes del derecho internacional de los derechos humanos*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2013, p. 31.

En este orden de cumplir la Agenda 2030 Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, su proyección en un ambiente de SARS-CoV-2 (COVID-19), es indispensable fortalecer en nuestra región elementos como son los derechos humanos, la perspectiva de infancia, adolescencia, género, articular la prevención social de la violencia, la delincuencia y la victimización con un control inteligente del delito, que permita una cohesión social con una sinergia que no sea represiva-autoritaria.

Por ello, es importante fortalecer la protección de las víctimas desde los derechos humanos mediante la ley y su aplicación por parte del Poder Judicial como una institución fuerte, ética y confiable, que se constituya como protectora de los derechos y garantía del más débil y vulnerable frente al abuso de poder y el autoritarismo.⁶

Agenda 2030 de derechos humanos. Instituciones sólidas para las personas en situación de vulnerabilidad en un ambiente de SARS-CoV-2 (COVID-19) en México

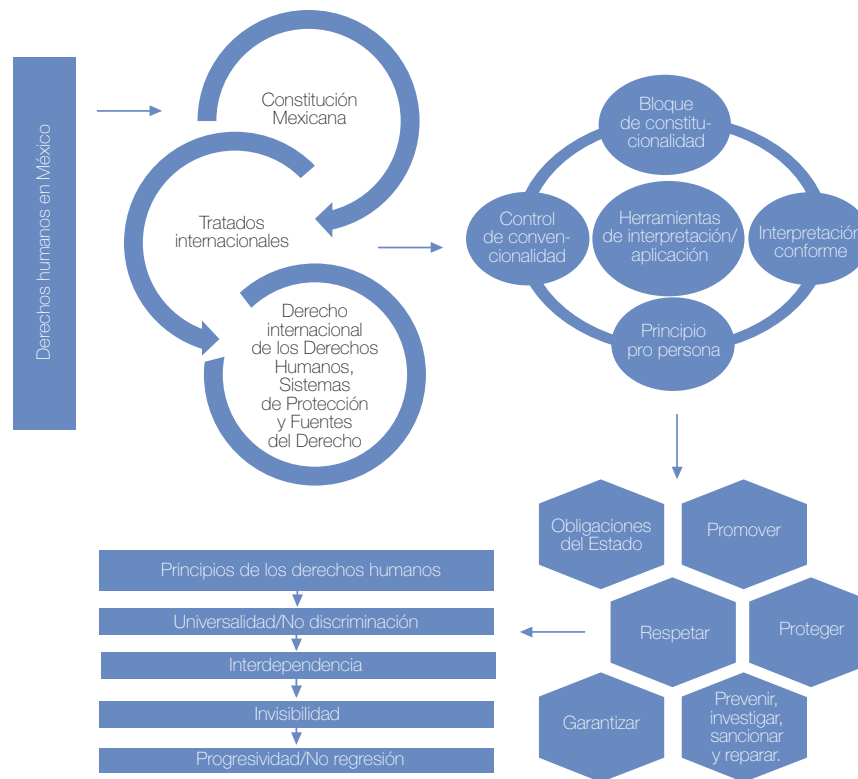
En México, ante los diversos cambios de gobierno y las decisiones políticas, sociales y jurídicas para promover una cohesión social y promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. Por ello, debemos contar con una consolidación del sistema acusatorio y con un Poder Judicial que aplique en forma integral la reforma constitucional del año 2011 en materia de derechos humanos, ver diagrama 2⁷ y lograr con ello un contrapeso ante los actos de autoridades que abusan del poder y vulneran los derechos humanos de la población y evitar que las personas se vean obligadas a hacer un

⁶ Véase Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías: la ley del más débil*, 4 ed., España, Trotta, 2016.

⁷ Color Vargas, Marycarmen, *op. cit.*, p. 7.

intercambio de seguridad por libertades como lo vemos en la encuestas de la colección Los mexicanos vistos por sí mismos.⁸

DIAGRAMA 2
HERRAMIENTAS JURÍDICAS REFORMA 2011 DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO



⁸ Véase *Colección los Mexicanos Vistos por sí mismos, los grandes temas nacionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

Sumar esfuerzos a nivel nacional, estatal, municipal, con las organizaciones de la sociedad civil, la academia a nivel internacional y regional, con las más de veinte agencias especializadas, fondos y programas que integran la ONU México. Véase organigrama.



Fuente: ONU México.

La trascendencia de los derechos humanos de la Agenda 2030 es innegable, por ello, recordamos las sabias palabras de su principal exponente en nuestra región:

Renuevo, pues, este compromiso, con la firme convicción de que en esta época, en la cual la violencia, la arbitrariedad y la intolerancia parecen ahogarnos, sólo la fuerza moral de la defensa de los valores supremos de la dignidad de la persona humana y la de la justicia, encarnados en los derechos humanos, pueden proporcionarnos una luz de esperanza frente al futuro tan incierto que nos aguarda.¹⁰

⁹ ONU México, consulta el 30 de abril de 2021. Agencias, fondos y programas que componen el Sistema de las Naciones Unidas en México (ONU México).

¹⁰ Fix Zamudio, Héctor, "Palabras pronunciadas el diez de diciembre de 1986, en la sede la UNESCO, en París, con motivo de la entrega del premio sobre enseñanza de derechos humanos, que le otorgó dicho organismo internacional", *Memoria de El Colegio Nacional México*, El Colegio Nacional, 1986, t. XI, núm. 5, p. 110.

Propuestas

- 1) Consolidar el acceso a la justicia de las víctimas con el fortalecimiento judicial de protección de los derechos humanos ante el abuso de poder.
- 2) Fomentar con la cultura de la paz, estados democráticos de derecho con una prevención social de la violencia y la delincuencia y prevenir la corrupción y la impunidad ante actos que violen los derechos humanos.
- 3) Tener especial atención en grupos en situación de vulnerabilidad en materia de derechos humanos y considerar los criterios de las autoridades regionales ante el SARS-CoV-2 (COVID-19).

Sociedades justas, pacíficas e inclusivas en Latinoamérica: reflexiones en torno al Objetivo 16 de la Agenda 2030*

Introducción: la Agenda 2030 y Latinoamérica

En 2015 en la Asamblea General de las Naciones Unidas se aprobó la Resolución 70/1 que marca una serie de objetivos para alcanzar un desarrollo sostenible hacia el año 2030.¹ Estos objetivos constituyen un plan de acción que se debe llevar a cabo por todas las naciones del orbe para ese año. La forma en la que se encuentran redactados los objetivos, palabras más, palabras menos, constituye un plan para arreglar el mundo en 15 años, lo cual resulta ser una utopía.

Para el Objetivo 16 consistente en “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los

* Elaborado por Carlos María Pelayo Moller. Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, LL.M. en Derecho Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad de Notre Dame (EE.UU.) y licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Sinaloa. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT. Agradezco a Guadalupe Martínez la revisión a una versión preliminar de este texto.

¹ ONU. Asamblea General. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, 21 de octubre de 2015.

niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas” las metas textualmente son las siguientes:

16.1 Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo.

16.2 Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.

16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.

16.4 De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada.

16.5 Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.

16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas

16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.

16.8 Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial.

16.9 De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos.

16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

16.a Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia.

16.b Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.²

Si bien las metas a alcanzar son demasiado ambiciosas se debe considerar que las utopías, aparte de su encanto, pueden tener un fin práctico si es que nos empeñamos en hacerlas cumplir por medio de metas específicas y realistas, y propósitos a largo plazo. A partir de los objetivos de la Agenda 2030 bien podríamos trazar una hoja de ruta de objetivos a alcanzar en Latinoamérica, esto, si consideramos nuestro pasado en común, nuestros problemas actuales, nuestra idiosincrasia y anhelos.

Es así como en este breve escrito con pretexto de la Agenda 2030 reflexionaremos sobre cinco tópicos cuya progresiva realización nos podría ayudar como región a acercarnos a las metas propuestas desde las Naciones Unidas:

- El desarrollo de la universalidad y regionalidad de los derechos humanos.
- La justicia de cara a graves violaciones a los derechos.
- El fortalecimiento del constitucionalismo garante de los derechos y la democracia.
- La vigencia y justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.
- El combate a la impunidad, la corrupción y la delincuencia organizada.

² *Ibidem*, p. 29.

Igualmente, y de forma transversal, se analizará cómo estas metas han sido impactadas por la emergencia sanitaria actual provocada por el SARS-CoV-2 causante de COVID-19.

El desarrollo de la universalidad y regionalidad de los derechos humanos

La universalidad de los derechos humanos siempre ha sido entendida como una característica inherente a los mismos. Sin embargo, en la práctica, la universalidad funciona como un principio, mas no como una regla.

El debate sobre la universalidad de los derechos tiene probablemente su punto estelar en la historia en los trabajos preparatorios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. La propuesta intentó, en su momento, conciliar todas las posturas posibles en torno a los derechos tomando en cuenta la pertenencia natural de todas las personas al género humano.

Desde este punto de vista, la noción de universalidad funciona en un término muy amplio en el sentido de que todas las personas tenemos derechos humanos. Puede también funcionar si consideramos que todos y todas tenemos derecho a que nuestros derechos se respeten y se garanticen, en especial en contra de los peores crímenes que se pueden cometer: los crímenes de lesa humanidad.

Sin embargo, la universalidad de los derechos se ha visto cuestionada en la práctica por la emergencia de una regionalidad de los derechos emanada de los sistemas internacionales en Europa, América y África. La universalidad es alcanzable pero no sin antes tener que compatibilizar estándares regionales y también aceptar las innegables diferencias de enfoques.

Paralelamente, ninguna otra demanda ha puesto con mayor solvencia en predicamento la idea de universalidad como el reconocimiento de los derechos de los pueblos y

comunidades indígenas y tribales. Esta relativamente nueva forma de ver los derechos ha terminado por echar por tierra la idea monolítica de universalidad, y nos invita a pensar en el pluralismo en los derechos humanos. Trabajar en el desarrollo de una universalidad que no niegue la existencia de diferentes matices respecto a los derechos y que reconozca y privilegie los derechos de los pueblos indígenas y tribales de la región es un requisito indispensable para cumplir los compromisos de la Agenda 2030.

La justicia de cara a graves violaciones a los derechos

Nuestro continente latinoamericano ha sido una región que históricamente ha sido escenario de masivas violaciones a los derechos humanos. Son incontables el cúmulo de vejaciones que por siglos han sufrido las personas que han poblado esta región.

Las violaciones a los derechos humanos perpetradas durante el siglo XX y lo que va del siglo XXI marcan una gran parte de la agenda política de la región. A su vez, resulta particularmente preocupante que dichas violaciones se hayan cometido en plena vigencia del ideario contemporáneo de los derechos humanos.

Uno de los puntos cruciales para responder a esta situación es poder llevar justicia a las víctimas y a sus familiares. Las graves violaciones han sido el tipo principal de asuntos que ha conocido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esto incluyendo diversas sentencias en las que se prohíben las autoamnistías que impiden a las víctimas el acceso a la justicia (*Caso Barrios Altos vs. Perú*)

El que la impunidad sea desterrada del continente es un sueño que se ve difícil de alcanzar. En la agenda para lograrlo es necesario fortalecer las instituciones nacionales de los diferentes países así como contar con el apoyo de diversas agencias de las Naciones Unidas,

entre ellas, la Corte Penal Internacional que funciona como una instancia para perseguir crímenes de lesa humanidad. En los próximos meses y años el apoyo a este tribunal internacional será puesto a prueba cuando los primeros casos latinoamericanos se empiecen a conocer.

Adicionalmente, en muchos contextos será necesario idear y poner en marcha esquemas de justicia transicional acordes con los estándares internacionales en donde se favorezca la obtención de justicia, verdad y reparaciones en contextos de violaciones masivas a los derechos humanos.

El fortalecimiento del constitucionalismo garante de los derechos y la democracia

En los dos puntos anteriores se ha intentado destacar la importancia del derecho internacional con el fin de impulsar agendas a nivel nacional. Sin embargo, el derecho internacional de los derechos humanos no tiene como fin último ser el reemplazo de las estructuras jurídicas nacionales.

Al respecto, es necesario destacar la necesidad de fortalecer la idea de que las diversas Constituciones latinoamericanas son los grandes faros que deben orientar la navegación de las naciones en la consecución de sus objetivos e intereses, entre los que destacan el respeto a los derechos humanos incluidos los objetivos de la Agenda 2030.

Tristemente, en Latinoamérica la Constitución y el respeto a la misma es una suerte de moneda de cambio, algo negociable según las circunstancias políticas del momento, algo que vale la pena saltarse u obviar por un falso sentido de justicia o la búsqueda de un falaz bien común. Es por ello, que, en palabras de Mauricio García Villegas, en Latinoamérica tenemos “normas de papel”, incluidas nuestras Constituciones.

La existencia de un constitucionalismo técnicamente viable, así como un sentimiento generalizado en la población de respeto al Estado de derecho y lealtad a la Constitución es indispensable con el fin de lograr las metas de la Agenda 2030, en esa labor estamos aún muy lejos de tener un nivel óptimo.

De hecho, la actual pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2 causante del COVID-19 es sin duda un factor que ha acelerado la erosión del entramado constitucional e institucional de varios países de Latinoamérica. Así, se han establecido medidas de excepción sin las debidas garantías o recurriendo a poderes extraordinarios con el fin de concentrar poder en torno al Ejecutivo y las fuerzas armadas. Esto tristemente lo podemos observar fácilmente al leer, escuchar o ver cualquier resumen de noticias de la región.

La vigencia y justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales

El contenido mismo de todos los objetivos de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas pasa por el pleno reconocimiento, vigencia y justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA). Esto es tan evidente que basta leer en su conjunto los 17 objetivos de la agenda para darnos cuenta de que ningún objetivo puede ser deliberadamente trabajado de forma exitosa sin que en su actuar las naciones reconozcan la existencia de estos derechos.

Si bien, países como México tienen una vieja tradición en el reconocimiento de los derechos sociales que ha permeado en Latinoamérica durante más de 100 años, también es cierto que han sido otros países como Argentina, Colombia e incluso Perú los que han trabajado para que estos derechos puedan ser justiciables ante las autoridades judiciales.

Un hito por demás importante en esta materia ha sido sin duda el decidido reconocimiento que actualmente disfrutan los DESCAs en el ámbito internacional, en especial, el otorgado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a partir del *Caso Lagos del Campo vs. Perú* y el decidido impulso que le ha dado a la agenda de estos derechos el ex presidente del tribunal interamericano: Eduardo Ferrer Mac-Gregor.

A nivel nacional el reto más importante de los DESCAs parece ser el plano político. La vigencia de estos derechos debe todavía luchar contra las viejas ideas de que estos derechos no son derechos equiparables a los demás. Igualmente, se debe luchar contra su manipulación: el que sólo se hagan valer cuando su cumplimiento trae aparejada una ventaja política intercambiable en las siguientes elecciones.

En el proceso de plena vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales la pandemia actual sin duda ha significado un duro revés para la consecución de los objetivos planteados, propiciando un panorama nada optimista en donde pareciera ser que de facto diversos gobiernos están implementando agendas regresivas de los derechos sin una clara justificación legal y con una razonabilidad por demás cuestionable.

El combate a la impunidad, la corrupción y la delincuencia organizada

Los puntos anteriores, en su consecución, sin duda requieren para poder implementarse un entorno en donde existan los suficientes pesos y contrapesos con el fin de combatir la impunidad, la corrupción y la delincuencia organizada.

Recientemente, escándalos como los generados por la empresa Odebrecht han puesto de manifiesto la enorme fragilidad institucional que padecemos en Latinoamérica. Esa fragilidad básicamente ofrece al mejor postor la institucionalidad de países enteros. Si bien este fenómeno no es nada nuevo —recuérdese la amarga relación de la región con el narcotráfi-

co—, el caso Odebrecht representa probablemente la punta de un iceberg de dimensiones escalofriantes.

La creación de corporaciones policiacas capacitadas y confiables en combinación con la reducción a su mínima expresión del ejército en tareas de seguridad, sistemas institucionales de rendición de cuentas, fiscales y jueces independientes, y la cooperación internacional podrían ser elementos clave que nos pudieran llevar a superar las crisis de seguridad y corrupción que actualmente vivimos en la región. Sin embargo, los diferentes grupos políticos que gobiernan los diferentes países latinoamericanos no llevarán a cabo estas reformas en serio si no somos nosotros, la sociedad y la opinión pública, quienes exijamos y supervisemos que estos sistemas funcionen, esto por la sencilla razón de que en muchas ocasiones estos cambios irían directamente en contra de sus intereses.

Reflexión final

A partir de los objetivos de la Agenda 2030 se puede trazar una hoja de ruta para Latinoamérica, considerando nuestro pasado en común, nuestros problemas actuales, nuestra idiosincrasia y anhelos. Las dificultades parecen ser igual de increíbles de resolver para nuestros países, aunque los orígenes inmediatos de las mismas sean diversos. Si bien los problemas vienen en conjunto también pueden venir las soluciones. La pandemia en su brutalidad y crueldad nos ha enseñado que somos parte del género humano y que nuestras diferencias en los momentos más difíciles resultan ser triviales. La propuesta no es esperar a que las cosas se resuelvan por sí mismas sino trabajar deliberadamente en todos los niveles para que las condiciones de vida en nuestra región puedan ser mejores para las futuras generaciones, esta fue la intención de los representantes de las naciones del mundo que el 25 de septiembre de 2015 aprobaron la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

OBJETIVO 17

ALIANZAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Agenda 2030: alianza mundial para el desarrollo sostenible*

En 2015 la Organización de las Naciones Unidas adoptó diecisiete objetivos globales para fungir como un plan maestro que oriente la acción de todos sus Estados miembros en materia de desarrollo sostenible. Examinaré la situación en la que se encuentra el Objetivo 17, referido a “fortalecer los medios de implementación y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible”.

En toda comunidad de esfuerzos las acciones se dan al menos en dos planos: el de las partes en lo individual y el que involucra al conjunto. En el caso de cada país, las tareas tienen a su vez diferentes alcances, en tanto que algunos son generadores de ayuda, otros son receptores de apoyo y unos más cuentan con los recursos necesarios para bastarse a sí mismos, aunque no con los suficientes para aportarlos a terceras partes.¹

En esa multiplicidad de planos y alcances, el primer planteamiento consiste en el compromiso adquirido de manera responsable y libre por cada Estado nacional para alinear sus planes y programas nacionales con las metas globales. Empero, en este aspecto el acuer-

* Elaborado por Diego Valadés. Investigador emérito en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y del Sistema Nacional de Investigadores.

¹ Para contribuir a los Objetivos del Milenio, en 2014 Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Suecia y Reino Unido aportaron el .7% de su ingreso nacional bruto. Cfr. ONU, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*. Disponible en: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2015/Spanish2015.pdf>.

do de la ONU fue insuficiente y, en lugar de configurar una alianza mundial eficaz, asignó ciertas obligaciones a los Estados de mayores recursos, pero ninguna, más allá de lo declarativo, a la mayoría de los suscriptores de la Agenda.

Con relación a las alianzas, la resolución suscrita por la Asamblea General dice:

Estamos decididos a movilizar los medios necesarios para implementar esta Agenda mediante una Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible revitalizada, que se base en un espíritu de mayor solidaridad mundial y se centre particularmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables, con la colaboración de todos los países, todas las partes interesadas y todas las personas.

Para implementar esa Alianza las partes se comprometieron a trabajar “con espíritu de solidaridad mundial”, “aglutinando a los gobiernos, al sector privado, la sociedad civil, el sistema de las Naciones Unidas y otras instancias y movilizándolo todos los recursos disponibles”. La experiencia muestra que no todos los Estados han coincidido con la magnitud del compromiso.

La Agenda 2030 tuvo como precedente los Objetivos de Desarrollo del Milenio, adoptados quince años antes, también en un ambiente de optimismo. En septiembre de 2000 los “líderes del mundo”, reunidos en Nueva York, suscribieron ocho compromisos: erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el sida, la malaria y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y fomentar una alianza global para el desarrollo. Programaron 21 metas. Al cabo de quince años el balance fue satisfactorio en algunos indicadores de salud y educación, se registraron avances modestos en cuanto a la erradicación de la pobreza y se reconoció la persistencia de las desigualdades de género y económica, y de la degradación ambiental.

Los objetivos de la nueva Agenda entraron en vigor el 1o. de enero de 2016, ampliando los de 2000. Al refrendar el compromiso y reimpulsar el esfuerzo se tuvieron en cuenta la experiencia previa y las nuevas necesidades y expectativas globales. Fueron adoptados 17 objetivos, desdoblados en 169 metas. De ellas, 21 debieron alcanzarse en 2020. Empero, el informe de ese año es poco alentador. Sólo 3 fueron colmadas o iban bien encauzadas (conservar el 10% de las zonas costeras, desarrollar planes de empleo para jóvenes y aumentar el acceso a la tecnología de la información); una estaba a medio cumplir (gestión sostenida de los bosques) y otra presentaba avances en algunos países y rezago en otros (prevenir las especies exóticas invasoras en los ecosistemas). De las restantes 16 sólo la mitad presentaban algún adelanto y las otras no reportaban progreso. Si se tiene en cuenta que ya transcurrió una tercera parte del tiempo previsto y que apenas se ha satisfecho menos del dos por ciento de las metas previstas, se verá que el panorama es poco halagador.

El objetivo 17 comprende 19 metas, agrupadas en cinco secciones: *finanzas, tecnología, creación de capacidad, comercio y cuestiones sistémicas*, y esta a su vez se desdobra en tres subsecciones: coherencia normativa e institucional; alianzas entre múltiples interesados, y datos, vigilancia y rendición de cuentas. Los informes de cumplimiento correspondientes a los años 2019 y 2020² muestran rezagos considerables, agravados por la crisis sanitaria global con motivo del COVID-19.

En 2019 se consignó que los países no habían cumplido sus compromisos de impulsar las finanzas para el desarrollo. En contraste, las remesas de los trabajadores migratorios se convirtieron en la “principal fuente de financiamiento externo en los países en desarrollo”. Representaron casi 690,000 millones de dólares en 2018, disminuyeron a 554,000 en 2019 y los indicios preliminares corresponden a 445,000 en 2020, lo que implica una disminución progresiva. En 2018 la inversión extranjera directa en América Latina fue de 147,000 millones

² Pueden ser consultados en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>.

de dólares, disminuyó el 40% en 2020 y se espera otra reducción de entre el 5% y el 10% en 2021. El comercio mundial también decreció; los cálculos indican una caída para 2020 que oscila entre un 13% y un 32%. Aunque todavía no se ha hecho un reajuste, estas realidades económicas afectan las posibilidades de alcanzar las metas. Pero no es eso lo único que se deberá reexaminar.

Los esfuerzos de los Estados son muy desiguales. El Objetivo 17 es el eje de la agenda pues alude a los instrumentos y a los procedimientos para hacer efectivos los anteriores dieciséis. En *finanzas* indica fortalecer la movilización de recursos internos, más una serie de medidas de apoyo por parte de los países desarrollados en pro de los menos favorecidos. En *tecnología* propone mejorar la cooperación regional e internacional; desarrollar tecnologías favorables al ambiente y a las tecnologías de la información y las comunicaciones. En *creación de capacidad* dispone el apoyo internacional orientado a los países de menor desarrollo. En *comercio* postula un sistema de comercio multilateral universal, auspiciar “significativamente” las importaciones procedentes de países en desarrollo y facilitar el acceso a los mercados, libre de derechos. En cuanto a las *cuestiones sistémicas* las tres subsecciones incluyen la estabilidad macroeconómica mundial; promover políticas para erradicar la pobreza y promover el desarrollo sostenido; auspiciar alianzas público-privadas y de la sociedad civil; incrementar la disponibilidad de datos oportunos, confiables y de calidad, y elaborar indicadores para mensurar los progresos alcanzados. La mayor parte de estos compromisos inciden en las economías avanzadas, mientras que sólo unas cuantas atañen a las de países en desarrollo. Varias de las previsiones contempladas en el Objetivo 17 están en marcha, en especial las relacionadas con el comercio.

La Agenda presenta al menos dos puntos vulnerables: uno coyuntural y otro estructural. El primero fue reconocido por la propia Asamblea en el momento mismo en que adoptó su Resolución y dijo: “será imposible lograr nuestros ambiciosos objetivos y metas sin una Alianza Mundial revitalizada”. En un par de líneas dejó establecido que, en un ambiente de

tensión política internacional, de rivalidades entre bloques económicos, de pugnas ideológicas y religiosas, y de marcadas asimetrías en la evolución del Estado constitucional, la alianza mundial no es una meta alcanzable ni una condición cumplible. En el orden estructural, conforme al artículo 10 de la Carta que la rige, en su mayoría las resoluciones de la ONU son sólo recomendaciones.

Las resoluciones de la Asamblea General se pueden clasificar de tres maneras, según sus efectos. Son sustantivas cuando generan derechos y obligaciones; de causación, cuando inician acciones o promueven cambios de situación jurídica, y modales, cuando definen la manera de dar cumplimiento a alguna decisión.³ La Agenda 2030 tiene elementos de las categorías segunda y tercera. No equivalen a tratados o convenciones de cumplimiento obligatorio para los Estados signatarios.

En términos generales las resoluciones de la Asamblea General expresan la posición de la ONU, por lo que es suficiente con que las apruebe la mayoría. Por esa razón no se someten a la ratificación de los órganos internos de los Estados, que en el caso de México corresponde al Senado de la República. En otras palabras, ese tipo de instrumento no está comprendido entre los tratados internacionales a los que alude el artículo 1º de la Constitución, y por ende no son derecho interno de fuente internacional.

El ideal anfictionico fue una expresión avanzada de la racionalidad política en la antigüedad griega. Se conocen al menos seis anfictionías entre las que descolló la de Delfos, que en el siglo IV a.n.e puso en circulación la primera moneda panhelénica. En la Edad Moderna se retornó a la convicción de que la armonía entre las naciones era un objetivo deseable y posible. Charles-Irénéé Castel, abate de Saint-Pierre, postuló la unión de Europa (*Proyecto*

³ Véase Divac Öberg, Marko, "The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ", *The European Journal of International Law*, Oxford, 2006, vol. 16, núm. 5, pp. 851 y ss.

de Paz Perpetua, 1713), al hilo de la cual Immanuel Kant propuso una federación de Estados libres (*Sobre la Paz Perpetua*, 1795). En nuestro tiempo, ante la inminencia del triunfo aliado, Hans Kelsen sostuvo la posibilidad de que, a partir de una unión internacional de Estados, se avanzara hacia una federación mundial: “Es muy posible que la idea de un Estado Federal Mundial se realice, pero sólo después de una evolución larga y lenta que iguale las diferencias culturales entre las naciones del mundo, sobre todo si esa evolución es fomentada por una labor política y educativa”.⁴

Una de las funciones de las utopías consiste en orientar las acciones del presente. La igualdad, la justicia y las libertades públicas están en construcción y sus niveles de desarrollo son muy heterogéneos, pero ya forman parte de un patrimonio cultural global. Poner fin a la pobreza es uno de los objetivos de libertad, justicia e igualdad en el mundo. Uno de los desafíos es ir de la facilidad retórica a la dificultad institucional. Revitalizar la alianza internacional para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 demanda un esfuerzo plural, sistemático e intenso en los ámbitos nacional e internacional. Es la construcción de una anfictionía moderna y un paso más hacia la atractiva utopía de una federación mundial.

Sabemos lo que el derecho internacional ha hecho por el Estado constitucional. La influencia civilizadora de las normas de fuente internacional ha contribuido al avance de los derechos humanos en los Estados nacionales y, a partir de ellos, ha sido posible embarcarse en los sistemas democráticos. Ahora es el turno de ver qué puede hacer el Estado constitucional por el derecho internacional. En su mayor parte los ordenamientos contemporáneos cuentan con normas de recepción de los tratados, en especial de los concernidos con la garantía de los derechos humanos. Siguiendo una trayectoria incremental, el siguiente paso sería dar contenido jurídico nacional a las resoluciones de la ONU relevantes para derechos humanos.

⁴ Kelsen, Hans, *La paz por medio del derecho*, Buenos Aires, Losada, 1946, p. 39 (versión original: *Peace Through Law*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1944).

Una forma de interiorizar los compromisos internacionales contenidos en la Agenda 2030 sería proponer a los Estados miembros de la ONU que la lleven a sus congresos para que la adopten como instrumento rector en la formulación de los planes de desarrollo y de los presupuestos de gobierno. Es necesario transitar de los compromisos internacionales nominales a los compromisos normativos que, al menos por ahora, se traduzcan en adhesiones que confieran carácter orientativo a los grandes proyectos de cooperación humanitaria internacional. Para esto, además de la participación gubernamental, es necesario involucrar a los órganos de representación política y social.

En el caso mexicano la Agenda carece de consecuencias prácticas. Más allá de su suscripción formal, en los ámbitos oficial, social y privado la Agenda 2030 no tiene repercusión. No figura en el Plan Nacional de Desarrollo, en las deliberaciones parlamentarias, en la agenda de los partidos ni en las prioridades del sector privado. Sólo en algunas entidades académicas se muestra interés por su estudio. Sin sujetarla a la aprobación del Senado, por no ser un tratado, sí podría ser llevada a su conocimiento oficial para hacerla objeto de pronunciamientos esclarecedores.

En cuanto a la representación social, es muy recomendable pensar en el establecimiento de un Consejo Nacional Ambiental, Cultural, Económico y Social, con funciones consultivas, integrado por representantes de los sectores representativos de cada uno de los aspectos que lo definan, y donde se perfile el escenario para que la participación social se haga extensiva a los proyectos que involucran a la humanidad.

Las instituciones constitucionales pueden hacer mucho por el ordenamiento internacional en tanto que entren en sintonía con nuevas metas de cooperación y alianza mundial, que hagan viable abatir la pobreza y conquistar la igualdad.

Ideas globales para actuar localmente.

Objetivo 17. Alianzas para lograr los objetivos*

Introducción y delimitación

La agenda 2030 para el desarrollo sustentable, como se sabe, contiene 17 objetivos sustentables (SDG), es un proyecto que se propone enfrentar todos los problemas actuales —sociales, económicos y ambientales—, o los más importantes, proporcionando un plan “transformador”, compartido por todos los países que integran las Naciones Unidas, a través de objetivos cuantificables a alcanzarse en el 2030. Los desafíos que se pretenden enfrentar se podrían sintetizar en erradicar la pobreza, prevenir la catástrofe ecológica y garantizar la inclusión social tomando al *desarrollo sustentable* como la panacea o solución suprema, a través de un proyecto histórico único que unifica una visión de manera unidireccional. En síntesis, se presenta como una “supremely ambitious and transformational visión” (ONU, Asamblea General, 2014). Entrecornillo transformador, porque estamos de acuerdo en que es necesario enfrentar los retos señalados en la misma, pero consideramos que al mismo tiempo se debe proteger el potencial liberador de las sociedades modernas. Esto último no sucede, pues este proyecto es a todas luces conservador, ya que absorbe y neutraliza todos los puntos de vista diversos y, por supuesto, las críticas radicales, configurando un universo del discurso que

* Elaborado por Laura Mercedes Velázquez Arroyo.

reproduce, estabiliza y extiende el *statu quo*, obstruyendo y cancelando otras posibilidades para hacer frente a la problemática que nos aqueja, como lo señala Matikainen.¹

Sin embargo, hay una realidad clara, los problemas a enfrentar son complejos, tienen muchas aristas y son contextuales, puesto que en cada país tienen un origen, causas y desarrollo condicionados por su propia realidad. En consecuencia, es difícil sostener que la solución a todos estos problemas se puede dar en un solo proyecto que lo comprenda todo, sin señalar los mecanismos eficientes y concretos que se requiere realizar. Por esta y otras razones, una gran cantidad de teóricos consideran que más que un proyecto transformador, es una lista de buenos deseos.

Por otro lado, la teoría crítica ha dirigido al “desarrollo sustentable” certeras críticas, tanto de su vertiente externa (aborda la crítica social comparando la sociedad o las prácticas sociales que critica con normas externas e independientes de la sociedad o las prácticas, por ejemplo, normas éticas derivadas de textos religiosos o nociones universales de justicia desarrolladas independientemente de las prácticas sociales en cuestión) como interna (afrenta la crítica social comparando la sociedad o las prácticas sociales que critica con normas internas a la sociedad o las prácticas en cuestión) y, por si fuera poco, también importantes críticas inmanentes o ideológicas (se asemeja a la crítica interna en la medida en que también deriva sus normas de la sociedad que critica, pero va un paso más allá al cuestionar los compromisos ideológicos dominantes de los sistemas existentes, que la crítica interna da por sentado).²

Lamentablemente, en nuestro país, el análisis de la Agenda 2030 se ha limitado tanto que, generalmente se ocupa del tema desde su arista política y, en sentido restringido,

¹ *Sustaining the One-Dimensional: An Ideology Critique of Agenda 2030 and the SDGs*, Tesis de Master en Desarrollo Sustentable, 2019/24, Uppsala Universitet, p. 2.

² Véase Matikainen, Oliver Albert, *Sustaining the One-Dimensional: An Ideology Critique of Agenda 2030 and the SDGs*, Tesis de Maestría, Uppsala Universitet, 2019, pp. 20 y ss. Para más bibliografía véase ahí mismo.

en el ámbito jurídico, cuestionando si el Estado mexicano ha implementado mecanismos para llevarla a su realización efectiva y de qué forma lo ha hecho. Dejándose de lado un análisis más profundo, tanto filosófico, histórico, jurídico e, incluso, de viabilidad práctica.

Por las características de la presente opinión técnica de carácter jurídico y por cuestiones metodológicas, circunscribiré el presente trabajo a un análisis crítico de carácter interno del objetivo 17, pues me limito a realizar un análisis-crítico de primer orden referido a la realidad normativa mexicana, asumiendo su racionalidad y el valor normativo de sus supuestos, creencias y principios. En resumen, no busco la transformación social, sino la congruencia entre las prácticas sociales y las normas e ideales existentes. Primero analizaremos el SDG 17, junto con sus objetivos específicos, y posteriormente observaremos su aplicabilidad a nivel local y en el sistema jurídico mexicano.

Objetivo 17. Alianzas para lograr los objetivos

El Objetivo 17 (en adelante Alianzas) es uno que posiblemente no brille, ni tenga la carga ideológica y moral que contienen los otros. Sin embargo, contiene una importancia estructural para la realización de los demás objetivos, puesto que sienta las bases de su viabilidad, al enfocarse a la obtención de los recursos para su implementación y continuidad, además, refleja la necesidad de trabajar en conjunto ante problemáticas que no pueden ser enfrentadas por un solo país ni sector. Las Alianzas para lograr los objetivos se refieren a la necesidad de enfrentar los problemas señalados en la Agenda, desde una perspectiva coordinada y multisectorial. Coordinada en cuatro niveles: global-internacional entre Estados-nación pertenecientes a la ONU; regional entre los países que conforman una región económica, como es el caso de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y entre países concretos; nacional y a nivel local, todos con el objeto de alinear políticas dirigidas a cumplir con los otros 16 objetivos. Desde una perspectiva multisectorial, al vincular a los sectores pú-

blico, civil, académico y privado para trabajar de manera conjunta en la consecución de todos y cada uno de los objetivos.

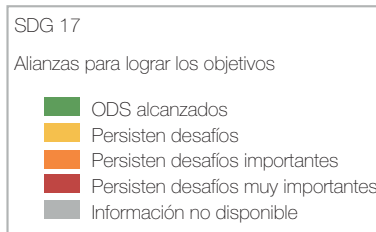
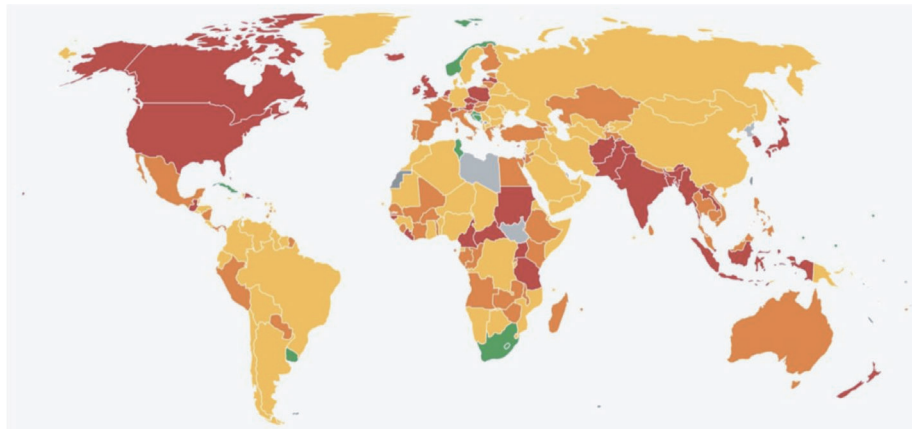
Las metas del ODS 17 se dividen en cinco categorías, cada meta con indicadores propios.

<i>Categorías</i>
Finanzas (17.1-17.5) Asistir a los países en desarrollo para: mejorar su capacidad nacional en recaudación de ingresos fiscales y otros; velar que los países desarrollados cumplan con sus compromisos de destinar el porcentaje de su ingreso nacional bruto acordados al apoyo oficial para el desarrollo; lograr la sostenibilidad de la deuda externa a largo plazo y promover la inversión.
Tecnología (17.6-17.8) Mejorar la cooperación regional e internacional Norte-Sur, Sur-Sur y triangular en materia de ciencia, tecnología e innovación y el acceso a estas, y aumentar el intercambio de conocimientos en condiciones mutuamente convenidas, incluso mejorando la coordinación entre los mecanismos existentes.
Creación de capacidad (17.9) Aumentar el apoyo internacional para realizar actividades de creación de capacidad eficaces y específicas en los países en desarrollo a fin de respaldar los planes nacionales de implementación de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular.
Comercio (17.10-17.12) Incrementar las exportaciones de los países en desarrollo, y lograr la consecución oportuna del acceso a los mercados libre de derechos y contingentes de manera duradera para todos los países menos adelantados, conforme a las decisiones de la Organización Mundial del Comercio, incluso velando por que las normas de origen preferenciales aplicables a las importaciones de los países menos adelantados sean transparentes y sencillas y contribuyan a facilitar el acceso a los mercados.
Cuestiones sistémicas (17.13-17.17) Aumentar la estabilidad macroeconómica mundial, incluso mediante la coordinación y coherencia de las políticas.

En primer lugar, es muy difícil observar el contenido de desarrollo sustentable en el análisis de estas categorías, pues a todas luces estamos frente a la apertura de los países en desarrollo a los mercados globales, de carácter neoliberal. En este sentido, parte de una peti-

ción de principio: no existe ninguna otra forma de lograr la sostenibilidad de los demás objetivos, sino a través de la continuidad del capitalismo neoliberal, que ha causado la mayor parte de problemas que se quieren resolver con la Agenda 2030. Lo cual es muy problemático, aun sin entrar a discutir si es o no la mejor opción.

Asimismo, en el Informe de Desarrollo Sostenible 2020³ podemos observar el progreso que han tenido cada uno de los países para alcanzar cada uno de los objetivos. El siguiente mapa refleja el progreso del Objetivo 17:



³ Véase Informe de Desarrollo Sostenible 2020 en: <https://dashboards.sdgindex.org/map/goals/SDG17>.

Como se puede constatar, siguen existiendo desafíos muy importantes por cumplir, incluso en los países con mayor desarrollo económico como Estados Unidos, Canadá, Gran Bretaña, Holanda, Suiza, Austria, Japón. Mientras que, en otros países como México, Portugal, España, Italia, Francia, Bélgica y Finlandia, por mencionar algunos, se observa que tienen importantes desafíos pendientes. Los únicos países que han superado este reto son: en América: Cuba y Uruguay; en Europa: Noruega, Bosnia y Herzegovina, Croacia; en África: Túnez y Sudáfrica.

El poco avance se debe a múltiples factores, algunos globales y otros propios de cada país. Uno de los factores que más ha impactado el desarrollo de la Agenda 2030, en general, y del Objetivo que nos ocupa, en particular, es la denominada “pandemia” causada por el COVID-19. Situación que ha afectado a todos, siendo los países pobres los más vulnerables. Y también, ha dejado en claro los intereses de los países ricos, ya que algunos, como Estados Unidos, Inglaterra y Canadá, han acaparado las vacunas, más allá de las que pudiesen necesitar, reflejando una falta de solidaridad y egoísmo internacional. La situación de COVID-19 ha obligado a muchos países desarrollados a olvidarse o, en el mejor de los casos, a posponer las aportaciones a las que se obligaron en la ONU, dirigidas a financiar el desarrollo sostenible.

Importancia del municipio en el cumplimiento del SDG 17 y de la Agenda

El poco avance en la implementación del SDG 17 en nuestro país y, por ende, de los demás objetivos, se debe a una gran cantidad de problemas estructurales internos, derivados de nuestra historia. México es una República Federal compuesta por Estados libres y soberanos, y la Ciudad de México como lo señala el artículo 40 de nuestra Constitución. Es importante señalar que la ciudad, como conjunto de municipios, también es una entidad

administrativa significativa en el sentido ambiental, aunque no se reconoce como un elemento diferenciador de la organización política de la República.⁴

En este sentido, una República al ser Federal debe ser descentralizada, todo lo contrario, a lo que sucedió en el Estado mexicano, ya que, debido a su surgimiento como Estado posrevolucionario, se implementó una fuerte centralización de poderes en el Ejecutivo Federal con el objeto de estabilizar al país. Como resultado de lo anterior, las ciudades y municipios se estructuraron como entidades débiles y limitadas en sus capacidades políticas institucionales. Sin embargo, es el municipio el que ha sufrido de una mayor invisibilidad, poca participación político-jurídica en la Federación y limitada autodeterminación, aun cuando el texto original de la Constitución lo reconocen como unidad de la división territorial de los estados, con personalidad jurídica y que puede administrar su Hacienda (artículo 115 f. III y II respectivamente).

Posteriormente, con la consolidación de las políticas neoliberales se requirió una descentralización de la administración, pero lo único que llevaron a cabo, desde De la Madrid, fue el adelgazamiento del Estado a través de la privatización de las empresas públicas, sin fortalecer el gobierno a nivel local, ni democratizar su sistema político, ni promover la educación política ni la participación ciudadana, sino que se facultó a las legislaturas locales para suspender, desaparecer o revocar mandatos de miembros del ayuntamiento y al ayuntamiento mismo (reforma constitucional de 1983, artículo 115, f. I, pp. 2 y 3) a la par que le otorga mayores facultades y obligaciones (junto al gobierno estatal) de proveer de amplios servicios públicos de manera concurrente con los estados (ff. II p. 2 y II). En 1999, con Zedillo, se amplían sus funciones y servicios públicos que debe brindar y se reconoce su autonomía presupuestal.

⁴ Las ciudades son responsables del 60% del consumo global de energía, aporta el 70% de la economía, el 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero y el 70% de residuos globales, ocupando solamente el 2% del total de la tierra. Véase United Nation, *Habitat III: The New Urban Agenda*, disponible en: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda> (fecha de consulta: 30 de abril de 2021).

Ahora bien, con el creciente aumento de funciones, obligaciones y facultades del municipio, es claro que mientras los objetivos de la Agenda 2030 son globales, una parte importante de ellos están dirigidos a las ciudades y, en concreto, a los municipios, aunque existe una concurrencia de funciones con las entidades federativas. En México, los municipios son los responsables de prestar servicios locales considerados básicos para el desarrollo y los cuales deberían apegarse a parámetros de sustentabilidad como agua potable, drenaje, alcantarillado, limpia-tratamiento de residuos, educación (Ley General de Educación, 2019), servicio de limpia de desechos, alumbrado público, asegurar las condiciones de vivienda, diseño urbanístico, entre muchos otros.

Por lo anterior, actualmente, los municipios y las ciudades son la mejor opción para buscar el desarrollo sustentable a nivel local, que se vera reflejado a nivel estatal y nacional. Además de ser una pieza clave en el cumplimiento de los SDG, lo que los obliga a buscar desarrollar una cultura colaborativa y de coordinación con otros municipios, ciudades, entidades federativas y la misma federación. Asimismo, llevar a cabo *Alianzas para lograr los objetivos* con todos los sectores sociales: sectores público, civil, académico y privado, en una estructura horizontal que se construye desde abajo hacia arriba.

Otra razón que hace idónea la participación del municipio es su tamaño, pues aun cuando todos los municipios son diferentes en estructura y complejidad, permiten una interacción social y participación más directa de las personas que pertenecen al mismo y que pueden exigir directamente a las empresas y a los ayuntamientos que participen de manera más activa en la sustentabilidad del desarrollo y a las primeras, que se responsabilicen del impacto negativo que causen en el medio ambiente. Por otra parte, los ayuntamientos podrían tener mayor contacto con sus ciudadanos e influenciar a otros sectores con diversas técnicas de gobierno.⁵

⁵ Gustafsson, S., y Ivner, J., *Implementing the global sustainable goals (SDGs) into municipal strategies applying an integrated approach*, en *Handbook of sustainability science and research*, Springer, Cham, pp. 301-316.

No obstante la carga de atribuciones que tiene el nivel de gobierno municipal (en esencia, todos los servicios urbanos, así como el de seguridad pública, aunque este último compartido con las autoridades estatales y federales), carece (el municipio) de recursos financieros para enfrentar las responsabilidades que le encomienda el mandato constitucional; por un lado, su capacidad tributaria es mínima, en esencia el único impuesto que puede cobrar es el “predial”, el resto de recursos “autogenerados” se refieren al cobro de derechos por diversos servicios, sin embargo, la gran mayoría de los municipios en México dependen de recursos federales para poder cubrir sus gastos operativos (nómina y servicios como luz), de tal manera que, invertir en infraestructura o en mejoría de procedimientos, es irrisorio. En tanto los municipios sigan teniendo finanzas deficitarias, es improbable que puedan ser un elemento activo en la consecución de las metas de la Agenda 2030. Debemos empoderar gubernamental, financiera, política, administrativamente, etcétera, al municipio, así como elevar los estándares educativos, culturales y participación política y pública de la sociedad civil.

Conclusión y propuesta

El retraso que tenemos en el desarrollo de los municipios como entes o niveles de gobierno nos deja en desventaja con otros países en la implementación de medidas necesarias para el desarrollo sustentable de la Agenda 2030. Si queremos avanzar tanto política como democráticamente, tenemos que voltear a ver al municipio y crear las medidas necesarias para apoyar su autonomía y fortalecimiento en todos los ámbitos, para después implementar los mecanismos colaborativos, de coordinación y establecimiento de alianzas tanto en estructuras administrativas altamente verticales como horizontales, tanto nacional como internacional. Después de esto, con un municipio bien estructurado y fuerte podremos atender los retos de la Agenda 2030. Si no lo hacemos así, dejaremos al municipio más vulnerable y endeble de lo que ya está, para enfrentar el globalismo actual.

