

C A P Í T U L O

5

LAS OBLIGACIONES
DEL ESTADO

Tipología de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos

El primer párrafo del artículo 1º de la Constitución establece las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. Por un lado, señala las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; por el otro, las de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley. Esta separación responde a que existen *obligaciones genéricas* y *obligaciones específicas* para asegurar la protección de los derechos humanos, sin que eso signifique que haya una jerarquía entre ellas.¹

Existen ciertas obligaciones que son comunes a todos los derechos; son las llamadas *obligaciones genéricas*.² Sin embargo, desde el punto de vista teórico hay diferentes propuestas sobre la delimitación de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, como se puede ver en el cuadro 5.

¹ Ricardo Alberto Ortega Soriano, José Ricardo Robles Zamarripa, Daniel Antonio García Huerta y Roberto Luis Bravo Figueroa, *Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos. Módulo 6: Deberes específicos de prevención, investigación y sanción*, México, CDHDF-SCJN-OACNUDH, 2013.

² Christian Courtis y Víctor Abramovich, "Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales", en Martín Abregú y Christian Courtis, comps., *La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Argentina, Editores del Puerto, 1997, pp. 283-350.

CUADRO 5

Tipología de las obligaciones del derecho internacional de los derechos humanos

AUTOR		DEBERES			
Shue	No privación	Protección de la privación	Ayuda a los que están privados de bienes básicos		
Eide	Respetar	Proteger	Satisfacer	Proveer	
Van Hoof	Respetar	Proteger	Asegurar		Promover
Steiner y Alston	Respetar	Proteger/prevenir	Crear maquinaria institucional	Proveer bienes y servicios	Promover
Comité DESC	Respetar	Proteger	Cumplir		
			Satisfacer	Proveer	Promover
Comité de Derechos Humanos	Respetar	Garantizar y adoptar medidas			
		Proteger	Asegurar		Promover
Corte Interamericana de Derechos Humanos	Respetar	Garantizar y adoptar medidas			
		Proteger	Crear instituciones e investigar, sancionar y reparar		Promover

Fuente: Sandra Serrano y Luis Daniel Vázquez, *Curso IV: Fundamentos teóricos de los derechos humanos*, México, CDHDF, 2011 (Col. Cuadernos de Capacitación), p. 37.

Obligaciones genéricas

En las siguientes páginas se desarrollan estos temas con base en la tipología de obligaciones genéricas que se establece en el artículo 1º de la Constitución: promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Se considera que es la manera más adecuada de abordar estos temas, pues además de corresponder con el marco

constitucional vigente, constituye un conjunto que abarca todas las tipologías y es funcional para todos los tipos de derechos: libertades, políticos y sociales.

Obligación de promover

La obligación de promover está orientada hacia la sensibilización social en el ámbito de los derechos humanos. El Estado tiene la obligación de adoptar medidas encaminadas a lograr una cultura basada en derechos humanos a través de cambios en la conciencia pública. Se trata de conseguir que la moral positiva de la sociedad coloque a los derechos como un bien conocido y valorado. El cumplimiento de esta obligación puede ocurrir de manera gradual y progresiva, aunque es exigible de forma inmediata a través de la adopción de medidas concretas cuando existen coyunturas que demandan una promoción especial de los derechos. Una muestra del cumplimiento de esta obligación son las campañas de sensibilización y divulgación sobre los derechos humanos. Sería el caso, por ejemplo, de una campaña de concientización sobre los derechos de las personas portadoras del virus de inmunodeficiencia humana (VIH), que responde al cumplimiento de la obligación de promover. La obligación de promoción se puede desdoblar en tres contenidos centrales: a) proveer a las personas de toda la información necesaria para asegurar que sean capaces de disfrutar sus derechos; b) adoptar medidas para sensibilizar a las personas en materia de derechos humanos con el objeto de que los respeten y los promuevan, obligación a cargo de los Estados, y c) el reconocimiento unilateral por parte de los particulares del respeto a los derechos, y de la autoridad que aplica las normas más allá de lo que las normas constitucionales y legislativas les exigen.³ Enseguida se abunda en cada uno de ellos

Quizá el contenido más importante sea el de proveer a las personas toda la información necesaria para asegurar que sean capaces de disfrutar sus derechos. La lógica parece clara y se resume en el eslogan de la primera campaña del Centro Regional de Información de las Naciones Unidas para la Europa Occidental (UNRIC: United Nations Regional Information Centre): “Para exigir tus derechos tienes que conocerlos”.⁴ Un buen ejemplo del cumplimiento de esta obligación son las campañas elaboradas por el Ministerio de la Mujer en Paraguay, que se muestra en el recuadro *Promoción de los derechos de las mujeres en Paraguay*, al final de este capítulo, en la página 124.

³ Véase Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción*, México, SCJN-OACNUDH-CDHDF, 2013; Karla Domínguez y Juan Carlos Arjona, *Protección internacional de los derechos humanos*, México, Flacso-México, 2013 (Col. Guías de Estudio de la Maestría en Derechos Humanos y Democracia).

⁴ Véase la página web del UNRIC en: <<http://www.unric.org/es/campanas-de-unric>>.

Promover los derechos humanos significa que el Estado tiene la obligación de asegurar que las personas conozcan tanto sus derechos como los mecanismos de defensa de éstos, pero también el deber de garantizar que sepan cómo ejercer mejor esos derechos. Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido obligaciones en este sentido en torno a la promoción del derecho de acceso al agua, como se detalla en el recuadro *La promoción del derecho de acceso al agua como obligación estatal*, en la página 124.

Además de dar a conocer los derechos de las personas y poner en la agenda social y pública temas que se consideran problemáticos y de relevancia social, este primer contenido es muy importante, ya que establece la sustancia de los derechos (como en el caso de las obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos) y el tipo de relación que se debe construir entre el Estado y las personas en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado para el ejercicio efectivo de los derechos. Esto requiere una perspectiva que considere a las personas como titulares de derechos y no como beneficiarios de programas sociales. Un trabajo interesante en torno a esta forma de identificar a las personas es el que ha venido desarrollando en México el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social⁵ (ver el recuadro *Titularidad de derechos en programas sociales: el caso del Coneval en México*, en la página 125).

Si bien en principio la obligación de proveer a las personas toda la información necesaria para asegurar que sean capaces de disfrutar sus derechos corresponde al Estado, ciertamente ésta es una actividad en la que han participado de forma consistente –y en algunas ocasiones exitosa– tanto los organismos internacionales como la sociedad civil, como se puede observar en los recuadros *Campañas de información de carácter internacional: el caso de UNRIC* y *Campañas de información de la sociedad civil: dos casos en España*, en las páginas 126 y 127.

El segundo contenido de la obligación de promoción está también a cargo de los Estados e implica “tomar medidas para sensibilizar a las personas en materia de derechos humanos con el objeto de que los respeten y los promuevan”.⁶ A diferencia del componente anterior, aquí el objetivo no es dar a conocer el derecho, sino sensibilizar a las personas para que respeten y promuevan los derechos. Un caso interesante al respecto es el papel que asigna a los medios la Declaración sobre Principios Fundamentales relativos a la Contribución de los Medios de Comunicación de Masas al Fortalecimiento de la Paz (ver el recuadro *Campaña de sensibilización como parte de la obligación de promoción*, en la página 128).

⁵ La relación entre el ejercicio de derechos humanos y el carácter de las personas como ciudadanos y no como clientes o súbditos es un aspecto central de la perspectiva de derechos humanos aplicada a las políticas públicas. Para mayor profundidad sobre este punto véase el capítulo 7 de esta obra.

⁶ Domínguez y Arjona, *Protección internacional de los derechos humanos*, p. 24.

Hasta aquí los contenidos de la obligación de promover los derechos humanos a cargo del Estado. Sobre este tema, es pertinente preguntarse: ¿basta con promocionar los derechos por medio de campañas masivas? No, no es suficiente. Además de realizar las evaluaciones de diseño, resultados y repercusiones de las campañas, éstas deben estar acompañadas de análisis de diseño institucional de las organizaciones estatales que estén directamente relacionadas con el ejercicio de los derechos en cuestión, a fin de hacer las modificaciones en los diseños institucionales correspondientes que permitan generar los incentivos para el cumplimiento de obligaciones que conduzca al ejercicio de derechos, o bien para, en su caso, nulificar los incentivos institucionales formales e informales que obstaculicen el ejercicio de los derechos.

El tercer contenido de la obligación de promover los derechos humanos se encuentra a cargo de particulares y autoridades como parte de una apropiación previa del valor de los derechos. Aquí la promoción supone “el reconocimiento unilateral de los particulares de sus obligaciones de respeto de derechos, y de la autoridad que aplica las normas más allá de lo que las normas constitucionales y legislativas les exigen”⁷ (ver el recuadro *Apropiación del valor de los derechos por autoridades y particulares como parte de la obligación de promoción*, en la página 129). Se indicó líneas atrás que el segundo y el tercer contenidos de la obligación de promoción están estrechamente interconectados. Con el segundo contenido se busca que el Estado logre generar procesos de sensibilización en las personas para el respeto y la promoción de los derechos humanos, cuyos resultados se espera observar en este tercer contenido.

La obligación de promover tiene un carácter positivo (es una obligación que supone acciones a cargo del Estado) y de cumplimiento progresivo.⁸ El principal objetivo es lograr cambios en la conciencia pública para desarrollar el empoderamiento de los ciudadanos desde y para los derechos. Lamentablemente, en torno a esta obligación –que supone un cambio estructural en el ejercicio de los derechos– ha existido un menor desarrollo tanto en las fuentes del derecho internacional de los derechos humanos como en los estudios sobre derechos humanos.

Obligación de respetar

La obligación de respeto es la que se exige de manera más inmediata. Requiere que las autoridades se abstengan de llevar a cabo acciones que vulneren derechos y, en paralelo, que no impidan u obstaculicen las circunstancias que hacen posible el goce

⁷ *Ibid.*

⁸ Véase en este libro el apartado “El principio de progresividad de los derechos humanos”, en el capítulo 4: *La reforma y los nuevos principios constitucionales*, así como el apartado “El riesgo de la inflación de los derechos y sus garantías”, del capítulo 7: *La reforma y las políticas públicas*.

de los derechos humanos a todas las personas. Se trata de una obligación tendiente a mantener el goce del derecho, y su cumplimiento es exigible de inmediato, cualquiera que sea la naturaleza del derecho. Ninguno de los órganos pertenecientes al Estado, en cualquiera de sus niveles (federal, local o municipal) e independientemente de sus funciones (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), debe violentar los derechos humanos por medio de sus acciones. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) señaló en la sentencia del Caso Velásquez Rodríguez que la protección a los derechos humanos parte de la afirmación de la existencia de “esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en las que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción del ejercicio del poder estatal”⁹

Obligación de proteger

La obligación de proteger impone al Estado el deber de asegurar que las personas no sufran violaciones de derechos cometidas por las autoridades o por parte de algún particular. El Estado debe hacer que se cumplan las obligaciones de respeto, pero también debe impedir las violaciones a los derechos, provengan de donde provengan. Por ejemplo, debe realizar las acciones necesarias para impedir que una empresa contamine el medio ambiente o que una organización criminal atemorice a una población. La protección, entonces, no es simple promoción del respeto, sino acción efectiva.

Obligación de garantizar

La obligación de garantizar se refiere a que el Estado tiene que adoptar medidas que creen las condiciones necesarias para el goce efectivo de los derechos. No se refiere sólo a las medidas que permitan mantener un determinado grado de realización de los derechos, sino también a aquéllas encaminadas a mejorar dicha realización o goce. Se trata de crear las condiciones institucionales y materiales que hagan posible la realización de los derechos humanos. Puede tratarse de medidas diferenciadas por tipos de derechos o sujetos específicos, o bien medidas generales comunes a todos los derechos y todas las personas. Es decir, el cumplimiento de esta obligación genérica está encaminado a proporcionar, facilitar o mejorar los medios para que las personas puedan ejercer sus derechos por sí mismas. Por ejemplo, se puede crear una institución de garantía específica para el derecho a la salud o garantías especiales para las personas que tienen alguna discapacidad. En la obligación de garantizar estarían instituciones

⁹ Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Fondo, sentencia de 29 de julio de 1988, serie C núm. 4, párr. 165, disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf>.

como las secretarías de Salud o de Educación, el Instituto Federal Electoral, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; es decir, todas las instituciones que permiten la realización de algún derecho.

Obligaciones específicas

Como ocurre con las obligaciones genéricas, existe una clasificación de las obligaciones o deberes específicos a cargo del Estado. En el artículo 1º de la Constitución se señalan las siguientes: prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos. Sin embargo, en el texto constitucional no queda claro a cuál de las obligaciones genéricas corresponde cada uno de estos deberes. La jurisprudencia de la Corte IDH ha establecido que los deberes específicos están contenidos en la obligación de garantía, pero el Comité de Derechos Humanos, en cambio, los inscribe dentro de la obligación de proteger. Esta discrepancia se explica a partir de la posibilidad de interpretación de los instrumentos internacionales que obligan a la Corte IDH y al Comité de Derechos Humanos –la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, respectivamente–. Cada obligación específica se relaciona especialmente con la obligación genérica de proteger (asegurarse de que no existan violaciones), aunque en el caso de la Corte IDH, por los límites que impone el texto de la CADH, se vincula con la obligación de garantía.

Deber de prevenir

El deber de prevención engloba tres niveles. El primero es una obligación de prevención en general, que supone que las autoridades deben asegurar las condiciones que inhiban las conductas violatorias de los derechos humanos. El segundo nivel se traduce en una obligación reforzada de prevención cuando existe un contexto de discriminación o de riesgo estructural hacia un grupo de personas en situación de vulnerabilidad. En este supuesto, las autoridades están obligadas a tomar medidas reforzadas para proteger al grupo que está en una situación de mayor vulnerabilidad (ya sea por alguna característica de su persona o por el lugar o el momento en el que se encuentra). El tercer nivel se verifica cuando una persona concreta enfrenta un riesgo especial. En ese caso también existe una obligación de prevención reforzada; por ejemplo, si un líder social o un periodista ha sido objeto de amenazas por la labor que realiza. Ante esta situación el Estado debe adoptar medidas de prevención especiales

En el ámbito internacional se ha consolidado la idea de que las obligaciones contraídas por los Estados incluyen la adopción de medidas legislativas, judiciales, administrativas o de cualquier otra índole que sean apropiadas para garantizar los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción.

para proteger el derecho a la vida o a la integridad física de ese sujeto. Así las cosas, el deber de prevenir se ubica dentro de la obligación genérica de proteger.

Deber de investigar

El Estado está obligado a investigar de oficio una vez que tiene conocimiento de toda situación en la que se hayan vulnerado derechos humanos, ya sea por parte de agentes estatales o por parte de particulares que actúen con la aquiescencia o tolerancia del Estado. Ésta es una obligación de medio o comportamiento y no de resultado, por lo que el Estado debe realizar una investigación “seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles, orientada a la determinación de la verdad”,¹⁰ y no una que esté condenada a ser infructuosa. Por ejemplo, cuando se verifica la violación de los derechos de las personas migrantes, el Estado debe investigar caso por caso e identificar a los responsables, sin importar si la violación fue cometida directamente por agentes estatales o por personas dedicadas al tráfico de seres humanos. Se trata de un deber que se vincula tanto con la protección como con la garantía genérica de los derechos.

Deberes de sancionar y de reparar

Las obligaciones específicas imponen al Estado la responsabilidad de resarcir el daño sufrido por la violación de los derechos. Según sea el caso, esto puede implicar el fin de la situación que provoca las violaciones –por ejemplo, al clausurar una empresa que contamina el agua que abastece a una comunidad–, la indemnización a las personas afectadas –por ejemplo, cuando ocurren violaciones al derecho a la salud a cargo del Estado– o la sanción a las personas que han causado la violación. Se trata, entonces, de deberes vinculados con la obligación genérica de garantía.

Las obligaciones contenidas en el artículo 1º constitucional se muestran de manera esquemática en el cuadro 6.

¹⁰ Corte IDH, Caso Palma Mendoza y otros vs. Ecuador. Excepción preliminar y fondo, sentencia de 3 de septiembre de 2012, serie C núm. 247, párrs. 83-84, disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_247_esp.pdf>.

CUADRO 6

Obligaciones del Estado relacionadas con los derechos humanos

Obligaciones genéricas	Promover
	Respetar
	Proteger
	Garantizar
Deberes específicos	Prevenir
	Investigar
	Sancionar
	Reparar

Derechos humanos frente al actuar de particulares

Un aspecto relevante de las obligaciones del Estado reside, paradójicamente, en el papel de los particulares ante los derechos humanos. Esta obligación se desprende del párrafo 3 del artículo 1º de la Constitución, que establece las obligaciones genéricas y específicas que ya se comentaron en este texto.¹¹ La Constitución señala de forma implícita que estas obligaciones –salvo la de respeto– tienen dos niveles: el vertical (Estado-particular) y el horizontal (entre particulares). Ambas dimensiones obligan al Estado a adoptar medidas tanto de protección como de prevención; es decir, lo obligan a llevar a cabo acciones afirmativas que impidan que algún derecho sea vulnerado.

En el ámbito internacional se ha consolidado la idea de que las obligaciones contraídas por los Estados incluyen la adopción de medidas legislativas, judiciales, administrativas o de cualquier otra índole que sean apropiadas para garantizar los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha señalado que estas medidas están destinadas a evitar violaciones por parte de funcionarios públicos y agentes estatales, pero no solamente eso, sino también deben evitar las violaciones a los derechos humanos por parte de la población

¹¹ La distinción entre obligaciones genéricas y específicas se desarrolla en los primeros apartados de este mismo capítulo 5.

en general.¹² De esta forma, el Estado debe proteger a las personas no sólo contra las violaciones a derechos “que cometan sus agentes, sino también contra los actos que cometan particulares o entidades y menoscaben el disfrute de los derechos...”¹³

Pese a lo anterior, no cualquier violación a derechos humanos por parte de los particulares es atribuible al Estado de forma automática o directa. Para que lo sea, éste tiene que haber incumplido alguna de sus obligaciones y que como producto de este incumplimiento se haya materializado el supuesto que permite la violación. La actuación de un particular que comete una violación a los derechos humanos solamente será atribuible al Estado cuando haya complicidad, tolerancia o aquiescencia por parte de las autoridades.

En este sentido, la Corte IDH ha establecido que las obligaciones (genéricas) contenidas en los artículos 1º y 2º de la CADH, instrumento vinculante para México,¹⁴ permiten que cualquier menoscabo a los derechos “reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención”.¹⁵ Asimismo, ha señalado que el Estado es responsable por actos de particulares que no son en principio atribuibles a él porque se trata de obligaciones del tipo *erga omnes*.¹⁶ En consecuencia, los Estados tienen la obligación de asegurar la efectividad de los derechos humanos y de adoptar las medidas necesarias para garantizar su verdadera protección en las relaciones entre individuos.¹⁷

Esto sucede de forma evidente con las acciones de fiscalización que debe realizar el Estado frente a las acciones de entidades privadas autorizadas para ejercer funciones públicas o prestar servicios a nombre del Estado. En este aspecto, la Corte IDH señaló que los Estados tienen el deber de regular y fiscalizar a dichas entidades.¹⁸ Sin embargo, las obligaciones del Estado frente al actuar de los particulares no se limitan a la fiscalización. El Estado tiene obligaciones antes, durante y después de cualquier

¹² Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 31 (80). Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, aprobada en el 80º periodo de sesiones, 29 de marzo de 2004, párr. 7, disponible en: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2845.pdf?view=1>>.

¹³ *Ibid.*, párr. 8.

¹⁴ México se adhirió a la CADH el 2 de marzo de 1981 y ratificó la competencia de la Corte IDH el 16 de diciembre de 1998.

¹⁵ Corte IDH, Caso Ximenes Lopes vs. Brasil, sentencia de 4 de julio de 2006, serie C núm. 149, párr. 85, disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_149_esp.pdf>.

¹⁶ Según el juez Cançado Trindade, las obligaciones *erga omnes* son obligaciones atinentes a la protección de los seres humanos debidas a la comunidad internacional como un todo y a todas las personas bajo su jurisdicción.

¹⁷ Corte IDH, Caso Ximenes Lopes vs. Brasil..., párr. 85.

¹⁸ *Ibid.*, párr. 90.

conducta que constituya una violación a los derechos humanos realizada por algún particular y, de no cumplirlas, es responsable, no por el acto en sí mismo, sino por faltar a sus obligaciones de prevenir, investigar, sancionar o reparar algún acto de particulares que atenten contra los derechos humanos.

La obligación de adoptar medidas, como la mencionada de fiscalización, se desprende de la obligación genérica de prevención/protección por parte del Estado. Es decir, un Estado no puede ser responsable de cualquier violación a los derechos humanos realizada por algún particular; es necesario que ocurra el incumplimiento de una obligación propia.

Obligación de prevención/protección

El Estado tiene la obligación de aplicar medidas afirmativas y preventivas que impidan que algún particular vulnere los derechos humanos. Ya sean medidas legislativas (por ejemplo, tipos penales) o administrativas (como el diseño de políticas de seguridad pública) para prevenir que existan actos violatorios de derechos humanos. Esta obligación se presenta en tres momentos: a) de manera permanente en lo que se refiere a la obligación de prevenir violaciones; b) cuando el Estado tiene conocimiento de un riesgo real e inmediato de violaciones, y c) cuando existe un contexto que hace más previsibles las violaciones a los derechos humanos.

Por ejemplo, en relación con la violencia contra la mujer, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, establecido por la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), señala: “Los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas”.¹⁹ En el Caso *María da Penha vs. Brasil* ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ésta analizó el cumplimiento de las obligaciones del Estado en el momento en que tuvo conocimiento del riesgo real e inmediato de vulneraciones –se trataba de una denuncia de la primera tentativa de homicidio contra la señora María da Penha por parte de su esposo– para llegar a la conclusión de que no actuó con la debida diligencia para prevenir que existieran esas violaciones y por falta de debida diligencia en la investigación.

La obligación de proteger es reforzada cuando se trata de contextos de discriminación estructural. Aquí se inserta, por ejemplo, lo analizado por la Corte IDH en el Caso

¹⁹ CEDAW, Recomendación general 19. La violencia contra la mujer, adoptada en el 11° periodo de sesiones, 1992, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 84 (1994), párr. 9, disponible en: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>>.

González y otras vs. México, donde se declara responsabilidad internacional del Estado por incumplimiento de sus obligaciones de protección en un contexto de violencia sistémica contra la mujer.

Obligación de investigación

Como se comentó líneas atrás, si existe una violación a derechos por parte de un particular, el Estado tiene la obligación de iniciar una investigación encaminada a encontrar a los responsables de esta vulneración. En este aspecto, la Corte IDH ha señalado: “... el deber de investigar es una obligación de medios y no de resultado, que debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa, o como una mera gestión de intereses particulares”.²⁰ Ésta debe ser “seria, imparcial [...] efectiva [...] y [estar] orientada a la determinación de la verdad”. La investigación debe realizarse sin importar si la violación fue realizada por las autoridades o por los particulares, sobre todo porque la negligencia y la falta de diligencia en la investigación pueden traducirse en tolerancia y aquiescencia del Estado hacia actos violatorios de derechos.

Esta obligación está estrechamente relacionada con la obligación de contar con un recurso adecuado y efectivo en el ámbito interno para la resarcir los daños por las violaciones provocadas por particulares. Es decir, un recurso debe ser idóneo para proteger el derecho vulnerado y, además, debe ser capaz de producir el resultado para el que fue concebido. Es importante señalar que se requiere no sólo esta función legislativa, sino también mecanismos administrativos que den cumplimiento a la obligación general de investigar las denuncias de violación de modo rápido, detallado y efectivo por parte de organismos independientes e imparciales.

²⁰ Corte IDH, Caso Gelman vs. Uruguay. Fondo y reparaciones, sentencia de 24 de febrero de 2011, serie C núm. 221, párr. 184, disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf>.

Promoción de los derechos de las mujeres en Paraguay

Las campañas elaboradas por el Ministerio de la Mujer en Paraguay sobre el derecho a la vida libre de violencia de las mujeres son reconocidas por su buen diseño y la agilidad en el mensaje que envían al público (<www.mujer.gov.py/campanas>). Entre el 2008 y el 2011 el Ministerio de la Mujer elaboró cinco campañas:

- 2008: El silencio mata
- 2009: Basta de complicidad, la violencia mata
- 2010: Vivamos una vida sin violencia
- 2011: Campaña contra el acoso sexual en la función pública
- 2011: SOS Mujer-Línea 137

Una de las campañas más reconocidas es “Lentes lilas para los medios de comunicación. La construcción de las noticias sobre violencia hacia las mujeres”, cuyo manual para los medios de comunicación se puede consultar en: <www.observatoriodecomunicacion.org.py/wp/wp-content/uploads/LentesLilasFINALb.pdf>.

La promoción del derecho de acceso al agua como obligación estatal

De acuerdo con la observación general número 15 (2003) emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, no basta con que se tenga acceso al agua potable. La obligación de promover impone al Estado parte la adopción de medidas para que se difunda información adecuada acerca del uso higiénico del agua, la protección de las fuentes de agua y los métodos para reducir los desperdicios de agua.

Además, el acceso a la información en este derecho comprende la capacidad de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua. Asimismo, el punto 48 de dicha observación establece que la formulación y ejecución de las estrategias y planes nacionales relacionados con este derecho supone la capacidad de participación informada, por lo que el Estado debe proporcionar a los particulares y grupos un acceso pleno e igual a la información sobre el agua, los servicios de agua y el medio ambiente que esté en posesión de las autoridades públicas o de terceros.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 15. El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/2002/11, 20 de enero de 2003, disponible en: <[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/3823f08110a0edac1256cd40052e998/\\$FILE/Go340232.pdf](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/3823f08110a0edac1256cd40052e998/$FILE/Go340232.pdf)>.

Titularidad de derechos en programas sociales: el caso del Coneval en México

Una forma interesante de promover los derechos humanos es la que lleva a cabo en México el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) a través de dos mecanismos: evaluaciones de política pública y publicidad de dichas evaluaciones. Con ello, el Coneval promueve los derechos a partir de pruebas empíricas. En la evaluación de la política social desarrollada durante el 2012, el Coneval dio a conocer que en México hay 273 programas federales de política social y 2391 programas locales. El grueso de dichos programas no cuenta con evaluaciones de gestión, de resultados o de impacto y no mantiene una continuidad sustentada en derechos. Por ello, el Coneval enfatiza la necesidad de que la política social se dirija al acceso efectivo y universal de los derechos sociales. Con ese propósito, en la evaluación se mencionan cinco posibles acciones:

1. El acceso efectivo a un sistema de salud centrado en la atención de primer nivel y con enfoque preventivo.
2. La existencia de políticas activas de empleo eficientes y un seguro de desempleo, de una pensión de vejez universal, un “piso mínimo” que garantice un ingreso básico para todos.
3. Una renta básica ciudadana, transferencia monetaria a toda la población como estrategia de no exclusión de la población con bajos ingresos.
4. Un programa de empleo temporal universal, el pago de un porcentaje del salario mínimo a cambio de actividades comunitarias o de infraestructura. Esto tiene particular importancia en áreas urbanas, pues actualmente no existen sistemas de protección eficaces en estas zonas.
5. Contemplar la modificación del actual esquema de financiamiento de la seguridad social para lograr la cobertura universal.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México, 2012*, disponible en: <www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS2012/Pages-IEPDSMex2012-12nov-VFinal_lowres6.pdf>.

Campañas de información de carácter internacional: el caso de UNRIC

Con la intención de informar, pero también de comprometer a los europeos con el trabajo de las Naciones Unidas, el Centro Regional de Información de las Naciones Unidas para Europa Occidental (UNRIC) lanzó su primera campaña europea de información pública en el 2008, denominada "Conoce tus derechos". A partir de entonces, el UNRIC ha elegido temas relevantes cada año a partir de las prioridades establecidas por las Naciones Unidas, pero también considerando las prioridades gubernamentales, institucionales y de la sociedad civil. Se han realizado cinco campañas:

- 2008: Conoce tus derechos
- 2009: Planeta genial
- 2010: Podemos acabar con la pobreza
- 2011: No a la violencia contra las mujeres
- 2012: Río + 20, el derecho al agua

Para conocer más en torno a estas campañas, véase: <www.unric.org/es/campanas-de-unric>.

Campañas de información de la sociedad civil: dos casos en España

Tu voz cuenta

Surgió en 2010 como un espacio informal de trabajo en red entre organizaciones no gubernamentales, instituciones públicas y organismos internacionales. Ha realizado tres ediciones de la campaña, en las que ha abordado la violencia de género desde diferentes perspectivas temáticas y geográficas. Desde su creación ha llevado a cabo mesas redondas, actos de calle, seminarios y movilizaciones para promover la reflexión y la acción sobre los derechos de las mujeres y para contribuir a la erradicación de la violencia de género. Esta coalición está integrada por la Asociación para la Cooperación con el Sur Las Segovias (ACSUR-Las Segovias), Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), Iniciativas de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ICID), Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (IEPALA), PBI-Brigadas Internacionales de Paz, Plataforma 2015 y Más, Red Activas, Solidaridad Internacional, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y ONU Mujeres.

Muévete por la igualdad. Es de justicia

Se trató de una campaña desarrollada entre 2007 y 2010 por Ayuda en Acción, InteRed y Entreculturas, con la colaboración de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), enfocada en la sensibilización y en la incidencia política en el norte, que se proponía hacer visible la situación de las mujeres del sur y su lucha por mejorar sus condiciones de vida, así como reivindicar la necesidad del cumplimiento de los acuerdos internacionales firmados por varios gobiernos europeos, entre ellos el español. Sus principales objetivos fueron: a) dar a conocer la situación de discriminación de las mujeres, las causas y consecuencias de la misma y el importante papel que llevan a cabo para mejorar sus condiciones de vida y lograr que se respeten sus derechos, y b) instar al gobierno español a que promueva el cumplimiento de las metas de Beijing y de los Objetivos del Milenio en sus políticas de cooperación.

Además, se buscó fomentar la participación igualitaria de mujeres y hombres en todos los espacios de toma de decisiones, tanto en el ámbito público como en el privado, así como revalorizar la economía de los cuidados.

Para mayor información sobre Tu voz cuenta: <<http://saynotoviolence.org/>>, <<http://saynotoviolence.org/user/878>> y <<http://www.sinviolenciascontralasmujeres.es/>>. Más información acerca de Muévete por la igualdad: <www.mueveteporlaigualdad.org>

Campaña de sensibilización como parte de la obligación de promoción

En los artículos III y IV de la Declaración sobre los Principios Fundamentales relativos a la Contribución de los Medios de Comunicación de Masas al Fortalecimiento de la Paz y la Comprensión Internacional, a la Promoción de los Derechos Humanos y a la Lucha contra el Racismo, el Apartheid y la Incitación a la Guerra, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) establece que los medios de comunicación deben contribuir al fortalecimiento de la paz y la comprensión internacional, así como a la lucha contra el racismo, el apartheid y la propaganda belicista. El principal papel de los medios es la difusión de la información relativa a los ideales, aspiraciones, culturas y exigencias de los pueblos, contribuyendo también a eliminar la ignorancia y la incompreensión entre los pueblos, a sensibilizar a los ciudadanos de un país a las exigencias y las aspiraciones de los otros, a conseguir el respeto de los derechos y la dignidad de todas las naciones, de todos los pueblos y de todos los individuos, sin distinción de raza, sexo, lengua, religión o nacionalidad, y a señalar a la atención de los grandes males que afligen a la humanidad, tales como la miseria, la desnutrición y las enfermedades. Al hacerlo así, dice la Declaración, favorecen la elaboración por los Estados de las políticas más aptas para reducir las tensiones internacionales y para solucionar de manera pacífica y equitativa las diferencias internacionales.

Además, en el artículo IV se indica que los medios de comunicación de masas tienen una participación esencial en la educación de los jóvenes dentro de un espíritu de paz, de justicia, de libertad, de respeto mutuo y de comprensión, a fin de fomentar los derechos humanos, la igualdad de derechos entre todos los seres humanos y naciones y el progreso económico y social.

Fuentes: Domínguez y Arjona, *Protección internacional de los derechos...*; Declaración sobre los Principios Fundamentales relativos a la Contribución de los Medios de Comunicación de Masas al Fortalecimiento de la Paz y la Comprensión Internacional, a la Promoción de los Derechos Humanos y a la Lucha contra el Racismo, el Apartheid y la Incitación a la Guerra, disponible en: <http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13176&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>.

Apropiación del valor de los derechos por autoridades y particulares como parte de la obligación de promoción

Transparencia en organizaciones de la sociedad civil

Una forma de apropiación del derecho a la información se observa cuando las organizaciones no gubernamentales transparentan y rinden cuentas sobre sus fuentes de financiamiento, aun cuando no tengan obligación legal de hacerlo. Es el caso, por ejemplo, del Centro de Análisis e Investigación Fundar, que en su página web pone a disposición de cualquier persona esta información. Afirma esta organización: “La transparencia y la rendición de cuentas son temas cada vez más importantes tanto para los actores públicos como para aquellos actores privados que participan en la vida pública. Las agencias públicas (que integran el aparato del Estado mexicano) tienen la obligación de rendir cuentas y ser transparentes, porque sus recursos y su poder le pertenecen a toda la comunidad política que representan. Las osc [organizaciones de la sociedad civil] tienen un imperativo distinto para ser transparentes y para rendir cuentas. Aunque no es el mismo que el que obliga a los actores públicos es sumamente importante. En Fundar, en un ejercicio de ética, daremos a conocer en este espacio la información relativa a nuestra organización que consideramos es de interés público, así como los posicionamientos del sector sobre el tema”. Un ejercicio parecido de transparencia y rendición de cuentas como parte del derecho a la información podría esperarse de las empresas: poner a disposición del público usuario sus ingresos, gastos y pago de impuestos.

Transparencia en algunos poderes federales

En un sentido similar al de Fundar, los poderes Legislativo y Judicial federales han establecido un nuevo estándar en la transparencia y la rendición de cuentas fomentando el derecho a la información. Se trata del hecho de televisar tanto las sesiones públicas del Congreso de la Unión por medio del Canal del Congreso, como las sesiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por medio del Canal Judicial. Con ello, sin duda se avanza en el derecho a la información que tienen todas las personas.