



Universidad  
Politécnica  
de Nicaragua

Sirviendo a la Comunidad

# CUADERNO JURÍDICO Y POLÍTICO

Volumen 4 • No.12 • Julio - Diciembre 2018 • ISSN 2413-810X

Publicación semestral  
Managua, Nicaragua

## SUMARIO

---

- Informativo
- Editorial  
Danny Ramírez Ayérdiz
- Avances y resultados de investigación  
Caio Varela
- Artículos  
Luis Campos Pérez  
Carlos Gil de Gómez Perez-Aradros  
Diego Battistessa  
Vanny Maltez-Navarro
- Corpus iuris de derechos humanos  
Comité de Derechos Económicos,  
Sociales y Culturales  
Comité sobre los derechos de las  
personas con discapacidad  
Comité para la Eliminación de la  
Discriminación contra la Mujer



ICEJP  
Instituto Centroamericano de  
Estudios Jurídicos y Políticos



CONSEJO NICARAGÜENSE DE CIENCIA Y TECNOLOGIA

Mejor revista indexada  
Nicaragua 2017

ECJP  
UPOLI

Escuela de  
Ciencias  
Jurídicas y  
Políticas



ICEJP

Instituto Centroamericano de  
Estudios Jurídicos y Políticos

# CUADERNO JURÍDICO Y POLÍTICO

---

Vol. 4. Nro. 12. Julio-diciembre 2018

---



Premio mejor revista indexada en línea (2017), otorgado por el  
Consejo Nicaragüense de Ciencia y Tecnología CONICYT

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE  
ESTUDIOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS  
ICEJP-UPOLI

---

Norberto Herrera Zúñiga  
Rector  
UPOLI

Astrid Bracamonte Hernández  
Decana  
Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Óscar Castillo Guido  
Decano emérito

Mario Isaías Tórrez  
Director

Camilo Castillo Bravo  
Docente investigador

Roberto Guerrero Vega  
Docente investigador

Geormar Vargas Téllez  
Centro de Documentación

CUADERNO JURÍDICO Y POLÍTICO (CJP) es una publicación semestral del Instituto Centroamericano de Estudios Jurídicos y Políticos, ICEJP-UPOLI. Se permite el uso de los artículos citando la fuente y su reproducción con permiso previo de ICEJP-UPOLI/Editorial Jurídica UPOLI.

© Editorial Jurídica UPOLI. Managua, julio de 2018.

ISSN 2413-810X (versión impresa). ISSN 2414-4428 (en línea).

La edición en línea está disponible en el Portal de Revistas de la UPOLI:

<http://portalderevistas.upoli.edu.ni/>

Universidad Politécnica de Nicaragua | UPOLI

Costado sur Villa Rubén Darío, Managua. Apdo. postal 3395.

Tels.: (505)2289-7740 al 44, ext. 328/378/217/369. Fax: (505)2249-9231.

Toda correspondencia dirigirla a: [revistacjp@upoli.edu.ni](mailto:revistacjp@upoli.edu.ni)

Esta obra está bajo una licencia de *Creative Commons* Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.



## CUADERNO JURÍDICO Y POLÍTICO

---

### *Director*

Danny Ramírez Ayérdiz

### *Editores generales*

Mario Isaías Tórrez | Geormar Vargas Téllez

### *Editor adjunto*

José Alejandro Castillo

### *Consejo Editorial*

Miembros plenos

Óscar Castillo Guido  
Universidad Politécnica de Nicaragua

María Luisa Acosta  
Centro de Asistencia Legal a Pueblos Indígenas  
Academia de Ciencias de Nicaragua

Ana Margarita Vijil  
Universidad Politécnica de Nicaragua

Lea Cruz Rivera  
Universidad Politécnica de Nicaragua

Roberto Guerrero Vega  
Universidad Politécnica de Nicaragua

Luis Manuel Osejo  
Tribunal Nacional Laboral de Apelaciones

Donald Alemán Mena  
Asociación Iberoamericana de Derecho  
del Trabajo y la Seguridad Social

Sandra Ramos López  
Movimiento de Mujeres Trabajadoras y  
Desempleadas “María Elena Cuadra”

Caio Fabio Varela  
Instituto de Políticas Públicas en Derechos  
Humanos del Mercosur

Karla Pineda  
Investigadora independiente

Carlos Emilio López,  
Asamblea Nacional

### *Par revisora*

Constanza Ramírez Marchant

### *Equipo técnico*

*Corrector de textos y revisión de estilo*  
Waldir Ruiz

### *Traductora de textos*

Sofía Serrano | Centro de Idiomas UPOLI

### *Diseño de portada*

Ivonne Lezama Vásquez

### *Asistente de edición y de entrevistas*

Ariana González | Carlos Berríos | Jason Pereira | Manuel Espinoza



Contenido

<b>Directrices para la presentación de trabajos</b>	1
<b>Editorial</b>	
<b>Los retos abiertos de la UPOLI. De las nuevas autoridades, la crítica, la investigación y otros</b> <i>Danny Ramírez Ayérdiz</i>	5
<b>Avances y resultados de investigación</b>	
<b>Bolivianos gay en la ciudad de Buenos Aires:</b> <i>Ellos y nosotros en los imaginarios acerca de la sociedad de acogida</i> <i>Caio Varela</i>	11
<b>Artículos</b>	
<b>Neonacionalismo:</b> <i>Crisis económica y de legitimidad del Estado</i> <i>Luis Campos Pérez</i>	36
<b>Externalización de costes y consumo político</b> <i>Carlos Gil de Gómez Pérez-Aradros</i>	51
<b>Johan Galtung y el método Transcend:</b> <i>Experiencias prácticas de resolución de conflictos internacionales con métodos pacíficos en América Latina</i> <i>Diego Battistessa</i>	60
<b>Los valores intangibles en los métodos de solución de conflictos en Nuevo León, México</b> <i>Vanny Maltez-Navarro</i>	73
<b>Corpus iuris de derechos humanos</b>	
<b>Observación general núm. 24 (2017) sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales</b> <i>Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas</i>	81

**Observación general núm. 6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación** 101  
*Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad de las Naciones Unidas*

**Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer** 128  
*Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de las Naciones Unidas*

## DIRECTRICES PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS

---

Aprobadas: 6 de noviembre de 2015

Cuarta actualización: 7 de enero de 2018

**C**UADERNO JURÍDICO Y POLÍTICO (CJP) es una revista académica semestral del Instituto Centroamericano de Estudios Jurídicos y Políticos (ICEJP-UPOLI). CJP es un espacio abierto y plural en el que convergen las voces de actoras y actores del Estado, la sociedad civil organizada y la academia nacional y regional, mediante la publicación de los trabajos que estos actores y actoras nos envían. Las y los autores interesados observarán las siguientes directrices:

1. Los escritos se remitirán en formato electrónico *Office Word*, en tipo *Times News Roman*, márgenes normales, tamaño carta, 1.15 de interlineado, 11 puntos en el tamaño de letra y un límite máximo de diez páginas. En casos especiales el editor general considerará la aceptación de trabajos cuya máxima extensión sea quince páginas.
2. Las diez páginas incluirán estas secciones: resumen de hasta 100 palabras, 5 palabras clave, cuerpo del trabajo y bibliografía. En el caso de cuadros o tablas se describirán debidamente y se designará la fuente de extracción. CJP no incluye imágenes en los artículos editados; salvo, mapas o diagramas estrictamente necesarios.
3. Se evitará el uso de subrayados en el texto. Las negritas estarán reservadas para los títulos y subtítulos. Las cursivas para las palabras en otro idioma distinto al castellano, el título de obras y el énfasis de palabras. Los títulos y subtítulos no estarán enumerados, salvo casos que el orden argumental así lo requiera. Las mayúsculas no se usarán para realizar énfasis en el texto y su uso se regirá de conformidad con las reglas generalmente aceptadas en la redacción académica. Los párrafos no serán extensos.
4. Las y los autores indicarán, en la primera página de todo trabajo, la naturaleza del mismo (artículo, avance o resultado de investigación, comentario de libro, reflexión académica) y la línea de investigación y el tema correspondiente en el que se circunscribe el escrito.
5. Las referencias se harán en el texto y seguirán este orden: entre paréntesis, apellido de la autora/or, año de la publicación, página citada. Ejemplo (López, 1990, p. 23). Las citas de ampliación e información se realizarán en pie de página.
6. En la lista de referencias bibliográficas sólo se incluirán los libros o documentos que se hayan incluido en el trabajo. Los libros citados se consignarán así: Apellido, letra inicial del nombre, año de la publicación entre paréntesis, título del trabajo en cursiva, lugar de publicación y editorial. Ejemplo: Martínez, M. (2015). *Control constitucional y derechos humanos*. México, DF: Casa Paz editores.

Los artículos de revista seguirán este orden: Apellido, letra inicial del nombre, año de la publicación entre paréntesis, título del artículo, nombre de la revista en cursiva, entidad editora, volumen, número, páginas en que aparece el artículo. Ejemplo: Ramírez, S. (2015). Estado de Derecho y Libertad de Expresión, *Revista Ciencia Jurídica y Política*. Universidad Politécnica de Nicaragua, 1 (1), 11-21.

Para otras referencias se respetará el uso de normas APA.

7. Aquellos trabajos presentados a título individual y que sean el resultado de un proceso de investigación institucional o de coautoría, se solicita adjuntar comunicación escrita donde las personas coautoras, instituciones o cualquier otro que pueda tener derechos autorales sobre la investigación, autorizan expresamente el uso y publicación del escrito.
8. Los trabajos enviados serán inéditos (salvo excepciones especialmente consideradas por el editor general). Todos los escritos, sin excepción, pasarán por un proceso de revisión arbitral a ciegas. Una vez que el artículo supera la instancia de revisión de los aspectos de forma, es enviado a las/los árbitras/os, quienes, sin tener ningún dato que identifica a la/el autora/or, dictaminará si éste debe ser publicado o no, sobre la base de un instrumento estándar con parámetros que guían la revisión. En el caso de ser positiva la sugerencia arbitral, el director de CJP decidirá en última instancia sobre la publicación o no del artículo. En ambos escenarios, la decisión se comunicará oportunamente a la/el autora/or.
9. La revista rechazará cualquier artículo que, en todo o en parte, contenga plagio. En la instancia de revisión de requisitos de forma o arbitral de cualquier escrito, el equipo editorial/árbitras-os verificarán de oficio la existencia de plagio y si es detectado, será rechazado. CJP no publicará durante un año trabajo alguno de autoras/es responsables de plagio, a partir de la fecha de notificación correspondiente.
10. Los escritos se enviarán a la casilla de correo electrónico [revistacjp@upoli.edu.ni](mailto:revistacjp@upoli.edu.ni) Al enviar el aporte, el asunto indicará el nombre y apellido de su remitente y hará referencia al tipo de trabajo: CASTRO, Juan. Envío artículo; LÓPEZ, María. Envío ponencia; PÉREZ, Miguel. Envío comentario de libro. En las comunicaciones posteriores, las autoras/es indicará su motivo en el asunto: CASTRO, Juan. Adjunto observaciones; LÓPEZ, María. Solicito plazo adicional.
11. Los ensayos o artículos en los que se den a conocer los resultados de una investigación, seguirán este orden: a) Resumen/Palabras clave. b) Introducción (provee un trasfondo del tema e informa el propósito del trabajo). c) Revisión de literatura (indica sobre el estado actual del debate doctrinal de los temas abordados). d) Materiales y métodos (explica cómo se hizo la investigación). e) Resultados y discusión (desarrollo del trabajo donde explica los resultados y se los compara con el conocimiento previo del tema) y f) Bibliografía. En este tipo de escritos, la extensión mínima será 15 páginas y el máximo 25.
12. La revista CJP está comprometida con el uso de un lenguaje inclusivo y no discriminatorio. En general, se recomienda a las y los autores el uso de estilos de redacción que no invisibilicen a la mujer o las disidencias sexuales no hegemónicas.

El equipo editorial y revisor podrá introducir modificaciones en los textos enviados recurriendo a las correcciones necesarias para evitar generalizaciones androcéntricas tales como el uso de *hombre* como estándar que incluye a mujer y otras disidencias del género o como sinónimo de un conglomerado. Asimismo, en los casos del uso de artículos y sustantivos masculinos, el equipo editorial y revisor podrá cambiarlos por expresiones neutras o incluyentes. Ejemplo: *el estudiantado universitario* (también, las y los estudiantes universitarios) *tiende a desertar en los primeros tres años de las carreras* se preferirá en lugar de: *el estudiante universitario tiende a desertar en los primeros tres años de las carreras*. Adicionalmente, para referirse a ambos géneros, se preferirá la mujer y el hombre, las personas o el ser humano en lugar de *hombre*. Ante la omisión de las y los autores, el equipo editorial y revisor decidirá según cada circunstancia concreta.

13. CJP está comprometida con la promoción de una sociedad democrática, plural, diversa y respetuosa de los derechos humanos, por tanto, no publicará ningún trabajo fundamentado en opiniones o desarrollos teóricos asentados en prejuicios raciales, étnicos, de género o cualquier otra forma que promueva el supremacismo, el odio a grupos específicos o las incitaciones a cometer delitos o que justifiquen experiencias pasadas relacionadas con graves crímenes contra la humanidad.
14. Se recibirán aportes circunscritos en las siguientes líneas, sub-líneas y temas de investigación:

Línea	Sub línea	Tema
Ciencias Jurídicas		
Derechos humanos	Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos	Mecanismos Internacionales de protección de los Derechos Humanos
		Nicaragua ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos
	Derechos humanos de grupos en situación de vulnerabilidad	Derechos humanos de las mujeres
		Derechos humanos de los niños
		Derechos humanos de las comunidades indígenas y afro descendientes
		Derechos humanos de personas con discapacidad
		Derechos humanos de la comunidad LGTBI
		Derechos humanos de la población trabajadora
Métodos de Resolución Alternativa de Conflictos	Mediación y Arbitraje	Aplicabilidad de la Ley de Mediación y Arbitraje, Ley 540
	Negociación Basada en Intereses	La negociación basada en intereses y su aplicabilidad en Centroamérica
	Conciliación administrativa y judicial	La conciliación y su aplicación en procedimientos especiales
Derecho Público y Social	Derecho Constitucional	Nuevas tendencias del Derecho Constitucional.
		Derecho Constitucional comparado

Línea	Sub línea	Tema
	Derecho del Trabajo	Estado de Derecho y gobernabilidad democrática
		Tendencias del Derecho del Trabajo en el Siglo XXI
		Derecho del Trabajo comparado (centroamericano y latinoamericano)
	Derecho de Familia	Aplicabilidad del nuevo Código de Familia y los cambios de la legislación relacionada en Nicaragua
		Nuevas tendencias internacionales vinculadas al Derecho de Familia
		Reformas en Derecho de Familia en Centroamérica

Ciencias Políticas		
Participación política	Participación política y grupos en condición de vulnerabilidad	Participación política de grupos históricamente excluidos en Centroamérica (comunidades indígenas y pueblos tribales, mujeres y jóvenes) Incidencia local comunitaria
Políticas públicas	Políticas públicas hacia grupos en condición de vulnerabilidad	Políticas públicas en el ámbito local y municipalismo Políticas públicas hacia grupos históricamente excluidos (comunidades indígenas y pueblos tribales, mujeres y jóvenes) Primer empleo juvenil Políticas públicas y violencia basada en género
	Políticas públicas y propiedad intelectual	Políticas públicas en el ámbito de propiedad intelectual

*Editorial*

LOS RETOS ABIERTOS DE LA UPOLI.  
DE LAS NUEVAS AUTORIDADES, LA CRÍTICA, LA  
INVESTIGACIÓN Y OTROS

---

**Danny Ramírez Ayérdiz**

Feminista, magíster en derechos humanos y democratización, becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET-Argentina). Docente asociado del ICEJP-UPOLI. Director de la revista CJP.

Contacto: dannyramirezayerdiz@gmail.com

**L**a UPOLI es una casa de estudios con más de cincuenta años ya. Como cualquier persona individual o colectiva, su existencia está llena de eventos emblemáticos que la han marcado de diversas maneras y en distintas intensidades. Después de haber vivido el que probablemente fue su momento más difícil en 2018, a la universidad le ha llegado el momento de reconstruirse tal vez no tanto desde lo físico –eso siempre se recupera– sino desde la fuerza moral que la orienta.

**Del nuevo rector *no tan nuevo* y la cultura de paz y reconciliación**

En ese cuadro de reconstrucción, de reconstitución a la Universidad Politécnica de Nicaragua le llegó el momento del cambio de sus autoridades superiores. El tiempo de esta renovación era necesaria. A lo mejor este hecho contribuyó más a esa reconstitución, a esa reverberación en pleno desarrollo que vive la UPOLI después de 2018. La elección del doctor Norberto Herrera por el Patronato Universitario es traer el pasado al presente o una vuelta al pasado. Con esto, la idea de la modernidad eurocéntrica de que los tiempos son siempre lineales y hacia adelante, queda en entredicho: permitir al primer rector a que dirija esta universidad en estos tiempos es ineludible. A él le tocó estar al frente de su inauguración, junto a otras personalidades de la comunidad bautista que le acompañaron en este hito. Estar de nuevo en ese puesto quizá implique volver a los ejes y sentimientos que orientaron su establecimiento. Él debería dirigir a la UPOLI hacia un proceso de reflexión profunda, una especie de docencia con la comunidad universitaria que nos reoriente, desde los principios fundacionales que él bien conoce y ayudó a pensar, hacia ese lugar en la sociedad nicaragüense que tanto ha aspirado ocupar nuestra Alma Mater.

No se trata de enyesar a la UPOLI en un pasado asfixiante, sino de encaminarla en una senda donde tiene que ser útil desde lo que ha producido a lo largo de sus cincuenta y tantos años. Por ejemplo, la cultura de paz –paradigma que a la UPOLI tuvo que asumir recordamos, decía el reverendo José Miguel Torres, ante la imposibilidad de las otras casas superiores de educación por el contexto de pos-sandinismo- necesita hoy por hoy ocupar un lugar renovado en los procesos reflexivos de esta universidad. Los momentos complejos y tirantes que se viven, requieren que la paz hoy más que nunca se transmita a las y los estudiantes no sólo como un valor abstracto, sino como forma de vida. Es inevitable instar y formar generaciones no reactivas, en el marco de una Nicaragua que históricamente ha vivido en círculos virulentos.

## **La necesidad permanente de potenciar el pensamiento crítico**

Una sociedad reconciliada solicita estudiantes con herramientas de análisis, pero, ante todo, de reflexión. La universidad está en la urgencia de que la reconciliación y la paz, que tanto nos ha ocupado en nuestro quehacer académico, se transmita y se asuma con convicción definitiva. Por eso, la UPOLI tiene el desafío de ajustar, incluso, sus herramientas para lograr esto en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

El pensamiento crítico urge hoy con mayor premura como nunca antes en nuestra historia universitaria. Sin embargo, para que haya pensamiento crítico, es menester la desarticulación de graves prácticas presentes en nuestra institución. El magistrocentrismo, en primer lugar, esa posición del docente como un dios del proceso de enseñanza-aprendizaje, inobjetable, inalcanzable y autoritario –dictatorial-. No puede seguir siendo así. El docente tiene que abrirse a la crítica misma como práctica orientadora y democratizadora del proceso educativo. La reconciliación y la paz tiene que ser praxis en nuestras aulas y pasillos.

El estudiantado precisa ser parte activa y decisiva de una educación horizontal que reproduzca democracia. No hay pensamiento crítico con docentes autoritarios, que instalan verdaderos campos de batalla, que irrespetan la dignidad humana de las y los discentes, que reproducen viejos paradigmas asociados incluso a prejuicios como el machismo o el clasismo apañados en el poder depositado en sus manos. La UPOLI debe revisar los esquemas y las prácticas de su discurso docente.

Por otro lado, el pensamiento crítico es necesario en una sociedad que demanda poner en cuestión todo lo que se ha dado por natural, incluso esa profunda violencia que persiste en nuestras relaciones interpersonales, en nuestra vida, en nuestra sociedad. Pero el pensamiento crítico debe ser desarrollado a través de la investigación y la escritura constante. Este es un gran reto de todas y todos en la universidad: sus docentes y el estudiantado tienen que escribir. La crítica tiene muchas modalidades, sin embargo, su dimensión de producción escrita es fundamental. El estudiantado debe leer lo que sus docentes piensan desde sus esquemas críticos. No hay práctica más democratizadora del pensamiento en una universidad que aquella en la que sus docentes y estudiantes leen y escriben sus propias elaboraciones teóricas. Si no, como diría Segato, nos quedaríamos

como una universidad que se conforma con su lugar acrítico, de receptora y repetidora de las elaboraciones de los centros mundiales del pensamiento. Para criticar hay que escribir.

## La universidad debe pensar y escribir

El señor rector y las demás autoridades que le asisten y acompañan, tienen que poner su dedo en el hecho que debe producirse pensamiento en la universidad como una apuesta democratizadora del pensamiento mismo, reiteramos. Para ello, habrá que garantizar la continuidad de las publicaciones académicas, incentivar a las personas que escriben –y a las que no también–, fiscalizar el destino de tantos proyectos de investigación o producción académica que pasan de una programación anual a la otra sin que en verdad se materialicen. Además, las autoridades deben imprimir pragmatismo y dinamismo en el sistema de coordinación, asesoría, elaboración y difusión de la investigación con miras a evitar las deliberaciones interminables del *comsionismo* burocrático cansino y privilegiar la entrega de los resultados que importan: la producción intelectual.

El pensamiento no puede anquilosarse. La universidad no sólo debe dar clases, también debe ponerse a pensar y escribir. Toda académica o académico tiene las herramientas esenciales de escritura propias de un profesional; sin embargo, sabemos que existen rezagos propios de estilos de educación que nos enseñan a leer, pero no a escribir académicamente. Por tanto, no se trata aquí de entrar en una competencia encarnizada e inquisitorial de producir con la calidad que los estándares internacionales nos presionan cumplir para garantizar que las universidades de la centralidad geopolítica siempre estén en la cresta de los *rankin*, si no se trata de escribir de cualquier manera y en todos los soportes posibles. Escribir en blogs, en periódicos, en boletines, en gacetillas, libros. La universidad debe promover la pluralización de sus publicaciones y dar un estatuto digno a cada una. No sólo de tesis y de revistas se sirve el pensamiento para su difusión: en esto los institutos y las escuelas tienen una responsabilidad capital.

Además, se debe instar a docentes e investigadores, al personal académico en general y al estudiantado a escribir y no enyesarlo al acto de investigar, un proceso más riguroso en el que *escribir*, es decir, hacer uso de la tribuna escrita, es un buen comienzo colectivo. A veces, la proliferación de espacios donde las y los académicos pueden dejar constancia de su pensamiento, sin ser necesariamente *investigar* puede llevar inevitablemente a esto.

Debe relajarse y abandonarse la presión fútil, pero opresiva, por cuestiones prácticas, que el académico lo es si y sólo si investiga buscando un problema y preparando el protocolo y presentando el informe de resultados. El académico produce intelectualmente, antes que nada, en diversidad de formatos y composiciones, no sólo a través de la investigación de rigor. Lo que no puede permitirse el académico es, definitivamente, no escribir de ningún modo.

Por ejemplo, el ensayo académico es una fuente rica, libre y profunda donde los que no han investigado pueden encaminarse factiblemente hacia ello. El reto está en renovar la mirada y promover –repetimos– los estatus que cada composición académica tiene en la universidad: de ahí lo importantísimo que haya tantas revistas y otras publicaciones como

sean posibles, además del debido soporte y seguimiento que las unidades competentes a estos esfuerzos.

## **Los derechos humanos, una materia necesaria para todas las carreras**

La crítica es necesaria en los momentos complejos que atraviesa la sociedad nicaragüense. Es inaplazable acompañar al estudiando en la tarea colectiva de comprender esta realidad y a deconstruir viejos paradigmas que apelan a una sociedad que es naturalmente violenta. Es destacable que la UPOLI, a través de las diversas revisiones curriculares, haya instaurado a Cultura de Paz y el género –más recientemente este último– como materias transversales a todas las carreras. Sin embargo, pensamos que los derechos humanos también necesitan tener este estatuto de materia transversal, habida cuenta que estos son asuntos centrales de la coyuntura que vivimos.

Requerimos estudiantes que sean conscientes que las demás personas tienen derechos, que cada uno de ellos y ellas tienen derechos y que, además, la sociedad que nos toca construir todos los días es una que precisa descansar en los derechos humanos como eje, como motor no sólo de la política sino de lo cotidiano hasta entrar en el hogar mismo y quedarse en él. La noción de derechos pide estar presente en la dimensión reflexiva del estudiantado actual. Los derechos producen una capacidad de pensarse desde la dignidad, atributo necesario en una sociedad que busca vivir en paz.

## **De la nueva decana de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas**

Por otro lado, en el actual año hemos asistido a una renovación de las autoridades de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas –unidad académica a la que pertenece el Instituto Centroamericano de Estudios Jurídicos y Políticos-. Su nueva máxima autoridad, como decana, es la maestra Astrid Bracamonte Hernández, reputada docente de derecho penal y procesal penal y le acompaña el amigo y profesor Byron Sequeira, como secretario académico. Con la designación de ambos, la Escuela y las autoridades superiores reiteran su apuesta constante por entregar a los jóvenes puestos de responsabilidad que, tradicionalmente, están en manos de personas con más edad. Bracamonte sucede al doctor Óscar Castillo Guido –ahora decano emérito- quien condujo a la Escuela hasta lograr que esta se posicione en el lugar innegable de prestigio académico que hoy por hoy ostenta.

Es especialmente necesario reflexionar en el hecho de que sea una mujer la que ahora está al frente de nuestra Escuela. La presencia de una mujer nos permite leer políticamente que la universidad reconoce el estatuto igual de ellas frente a los hombres. La UPOLI se ha caracterizado por tener mujeres en posiciones importantes de poder, gestión y autoridad. Las mujeres, cuando no repiten la complicidad subordinante y la verticalidad que los hombres instauran en las organizaciones, realizan cambios profundos, porque la manera en que ellas afrontan las cosas y sus estilos de decisión y liderazgos son distintos. Generalmente son reproductoras de democracia.

La decana Bracamonte tiene ante sí los retos propios de la universidad y los de una escuela que, exitosa y rutilante desde hace años, debe continuar potenciando ese espíritu humanista necesario en nuestro estudiantado. En las y los discentes de Derecho, la solidaridad con la sociedad y sus vulnerables, tiene que estar por encima de una interpretación restringida, dura y crudamente tecnocrática de las normas. Los derechos humanos y las discusiones que interpelan a la conciencia social deben permear cada una de nuestras cátedras a fin de ajustarnos a la nueva/vieja tendencia: la norma es garante de los derechos de las personas y los colectivos y no de los intereses de los poderosos que tornan al derecho en injusticia.

Nuestras y nuestros estudiantes de ciencias políticas precisan de una formación que les prepare para servir a la sociedad desde una renovada visión de la política y la administración del Estado que descansa en los derechos humanos y la pluralidad democratizadora que permiten estos leer en la realidad colectiva. El pragmatismo político y el maquiavelismo neoliberal, clásica formación de las y los politólogos, no puede estar por encima de una sociedad habida de sus derechos a causa de la presencia y la vigencia falaz de grandes injusticias económicas e históricas pendientes de corregir y que se han postergado sistemáticamente.

Por otro lado, la decana cuenta con el desafío de dar continuidad a los proyectos e iniciativas abiertos por el decano emérito. El acercamiento a las diversas instancias de la sociedad, a las organizaciones, al Estado y a otros espacios internacionales para fortalecer la calidad de los procesos académicos fue una línea permanente y muy fructífera emprendida y sostenida por el doctor Castillo. La decana puede mantener el ritmo y profundizarlos, así como continuar el fortalecimiento del ICEJP y su lugar en la Escuela como su instancia especializada que le acompaña en la investigación. Es destacable que el ICEJP continúa con este proceso de mucha fuerza y en plena ebullición en cuanto a la multiplicidad de actividades en todos los órdenes que viene realizando. El mandato del director, el profesor Mario Isaías Tórrez, fue renovado por cinco años más a partir de 2018.

## **Que la universidad vuelva su mirada hacia los pueblos y sus vulnerables**

La universidad y sus estamentos académicos pueden y deben abrir su quehacer hacia cuestiones que nuestros pueblos están necesitando que la educación superior debata. La igualdad de género, la pobreza histórica, la colonización cultural, el eurocentrismo, los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, la supervivencia del colectivo humano frente al cambio climático, la inviabilidad ética del modelo neoliberal y el sistema capitalista para asegurar la dignidad de los pueblos, la autonomía científica e intelectual de los pueblos periféricos/del Sur/Sures y el estatuto epistemológico de las universidades mismas, arrojadas por el neoliberalismo a la lucha feroz de la división internacional del trabajo intelectual, entre otros tantos temas a los que como UPOLI nos podemos convocar diligentes.

Ubicarnos desde una mirada ideológica de la realidad es necesaria para poder volver la mirada hacia los problemas urgentes de nuestros pueblos y colectivos. Creer que las ideologías quedaron superadas como cuestiones del pasado es negar la necesidad del

espíritu crítico que siempre ha estado motivado por estas perspectivas. Las ideologías liberadoras y emancipatorias pueden ayudarnos a reordenar nuestras aspiraciones frente a un orden que supuestamente desideologizado, nos expulsa a lo profundo de un pensamiento errático muy vigente en las universidades consistente en que hay que potenciar al sistema actual de las cosas – sistema que incluye libre mercado, competencia atroz, mercadocentrismo, banalización y cosificación de los cuerpos, espectacularización del sufrimiento de las demás personas, consumismo desenfrenado, comercialización absoluta de la existencia- a través de una tecnocratización insistente de nuestro estudiantado. Hay que salir de ese hueco impostor y mentiroso.

Finalmente, leer la diversidad de nuestro estudiantado es un reto también urgente. Si la universidad es una casa, entonces, pensarse desde la diversidad de sus estudiantes y abrir sus brazos hacia ellos es apremiante. Muchos de ellos y ellas son integrantes de mayorías y minorías históricamente relegadas y discriminadas como las personas LGBTI, las personas con discapacidad, las personas indígenas y afrodescendientes, las personas pertenecientes a estratos económicos empobrecidos. Sin embargo, aún persisten discursos subterráneos que, ante la debilidad del espíritu crítico, hacen que la universidad se ubique en una lógica reproductora de mecanismos de discriminación hacia estas minorías o mayorías. La universidad tiene que romper con los prejuicios y ser un espacio potente de contención y protección social de las y los oprimidos.

Estamos en el momento preciso y adecuado para incorporar y hacer todo aquello que el contexto nos exige y que, de algún modo, los tantos años que ya pesan sobre la universidad, han postergado o se han visto como situaciones difíciles de abordar. Es tiempo de reflexión, de crítica y de praxis.

**BOLIVIANOS GAY EN LA CIUDAD DE BUENOS  
AIRES: ELLOS Y NOSOTROS EN LOS IMAGINARIOS  
ACERCA DE LA SOCIEDAD DE ACOGIDA**

---

**Caio Varela**

Brasileño, gay, internacionalista y magíster en  
Derechos Humanos y Democratización.  
Contacto: caio.varela@gmail.com

Recibido: 30.07.19/Aceptado: 21.08.19

**RESUMEN**

Este artículo, basado en los resultados de la tesis de magíster del autor titulada *Identidades que migran: experiencias de bolivianos gay en la ciudad de Buenos Aires* presentada a la Universidad Nacional de San Martín en 2017, aborda los imaginarios de cinco personas gay de nacionalidad boliviana que externalizan sobre sí y los miembros de la sociedad de acogida en el marco de sus experiencias de discriminación como migrantes en la ciudad de Buenos Aires, ciudad de destino especial para muchas personas originarias de países limítrofes que son identificadas generalizados de hostilidad hacia las personas LGBTI.

**PALABRAS CLAVE**

Personas gay bolivianas, migración, discriminación, racismo, xenofobia.

**ABSTRACT**

This article, based on the results of the author's thesis titled *Identities Migrating: Experiences of Bolivians gay in Buenos Aires City* presented to the National University of San Martín in 2017, talk to the imaginaries of five gay people from Bolivia that outsource on themselves and the members of the host society in the context of their experiences of discrimination as migrants in Buenos Aires city, city of special destination for many people from neighboring countries, that are identified with hostility towards LGBTI people.

**KEYWORDS**

Imaginaries, Bolivian gay people, migration, discrimination, racism, xenophobia.

## Sumario

Introducción | El contexto de estudio

- | La complejidad de los motivos migratorios y los escenarios de la integración en las sociedades de acogida | El proceso migratorio
- | Argentina: país de oportunidades “ellos” y “nosotros”
- | Fundamentalismo cultural e inferioridad de las culturas ajenas
- | Control y discriminación entre la población boliviana |
- | Las personas bolivianas como personas peligrosas
- | Deshumanización y racismo contra la otredad. El papel de los medios de comunicación
- | La “generosidad” de otros argentinos: experiencias de no discriminación
- | Conclusiones | Referencias bibliográficas |

## Introducción<sup>1</sup>

Los imaginarios de las personas migrantes sobre la sociedad de acogida son fundamentales al momento de la preparación del acto migratorio y, sobre todo, en el proceso de instalación e integración, ocasión en que estas personas, ahora inmigrantes, tendrán la oportunidad de comprobar, modificar o deconstruir las percepciones y otras construcciones acerca del lugar que han elegido como estación final de su trayecto. Junto a las motivaciones del viaje migratorio, las expectativas construidas sobre lo que pasará en la sociedad de acogida, son elementos valiosos que determinan las estrategias posteriores de integración en esta nueva sociedad, marcadas por experiencias que pueden ser discriminatorias o inclusivas, frente a las que el migrante gay, construirá su resiliencia o total asimilación (Restrepo, 2014).

Las expectativas construidas en torno a la sociedad de acogida, así como los imaginarios adjuntos, son elementos que escapan de las estadísticas y pasan a formar parte del ámbito subjetivo, hecho que enriquece la complejidad del proceso migratorio (Chacón, Gómez y Alas, 2013, p. 512). En este sentido, habida cuenta del carácter subjetivo prevaleciente, es necesario recurrir a la interpretación de estos imaginarios sociales que son un “esquema referencial para interpretar la realidad socialmente legitimada, construido intersubjetivamente e históricamente determinado” (Cegarra, 2012 en Chacón, Gómez y Alas, 2013, p. 512). No obstante, los imaginarios sociales no son estáticos y debe diferenciarse entre imaginarios instituidos y los instituyentes, estos últimos determinados por la experiencia individual de cada migrante:

Los significados del imaginario social no son estáticos, ni permanentes en el tiempo. De acuerdo a Castoriadis (1983 citado en Agudelo, 2011), la configuración y reconfiguración del imaginario social tiene que ver con la interrelación de sus dos dimensiones: por un lado, el imaginario social instituido, el cual hace referencia a todas aquellas significaciones que están consolidadas, y respaldan lo socialmente establecido, como tradiciones y normas; y por otro lado, el imaginario social instituyente, el cual es creación constante de universos de significación de acuerdo a la experiencia que

---

<sup>1</sup> Colaborador: Danny Ramírez Ayérdiz. El autor quiere expresa su agradecimiento al profesor Ramírez Ayérdiz por su decidido y valioso apoyo al proceso de investigación y elaboración de este artículo.

viven las personas. Lo anterior queda en evidencia si se resalta que la experiencia diferenciada de los potenciales migrantes, migrantes o retornados haría que sus significados vayan cambiando tanto de contenido como de valencia, en relación a lo que ha ocurrido en el trayecto, así como también por lo vivido en el país de origen y de destino (Chacón, Gómez y Alas, 2013, p. 513).

Este artículo aborda los imaginarios de cinco personas gay de nacionalidad boliviana que externalizan sobre sí y acerca de los miembros de la sociedad de acogida en el marco de sus experiencias de discriminación como migrantes en la ciudad de Buenos Aires, ciudad de destino especial para muchas personas originarias de países limítrofes que son identificados como hostiles hacia las personas LGBTI. El artículo está basado en los resultados de la tesis titulada *Identidades que migran: experiencias de bolivianos gay en la ciudad de Buenos Aires*, elaborada para optar al título de magíster en Derechos Humanos y Democratización en América Latina y el Caribe y presentada por el autor para su defensa en la Universidad Nacional de San Martín (Argentina) en 2017.

## El contexto del estudio

La migración es un fenómeno humano atravesado por las historias de las personas que deciden trasladarse de sus países de origen hacia los países de destino en los que consideran que las situaciones personales serán modificadas (Pérez, Ordaz y Acuña, 2015). La migración ha sido reconocida ampliamente como un derecho humano e integrada constantemente, en las regulaciones jurídicas de los Estados, especialmente, desde la institucionalización de los derechos humanos como lógicas del quehacer de los sistemas políticos latinoamericanos, sobre todo, desde el retorno de la democracia.

Las migraciones en Argentina han tenido parte importante de su desenvolvimiento histórico-político. No obstante, tal como varios países de la región lo hicieron, el Estado argentino propició un tipo de migración específica, la de personas europeas, orientación que marcó las lógicas, motivaciones y los marcos ideológicos que caracterizarán el diseño de sus leyes y políticas migratorias (Instituto Nacional contra la Discriminación y la Xenofobia [INADI], 2012, pp. 9-13). Sin embargo, como lo han reconocido diversos autores y estudios, las oleadas migratorias hacia la Argentina, que en un momento fueron mayormente europeas, desde fines del siglo XIX, también lo fueron de países limítrofes, migración que de alguna manera quedó invisibilizada.

A partir de 1960, la población de mayor migración fue sobre todo sudamericana. La preferencia de la migración europea en perjuicio de la latinoamericana, se acentuó mucho más desde 1966 y se intensifica en la última dictadura militar (1976-1983), periodo en que el Estado argentino endurece los requisitos migratorios contra las personas provenientes de países aledaños, considerándolos “peligros para la seguridad nacional” (INADI, 2012, p. 12; Novick, 2006).

La llegada de la democracia y el avance y consolidación de los derechos humanos como políticas del Estado argentino hizo posible la discusión y la inclusión de aspectos ignorados

por el quehacer y círculos políticos, entre ellos, los derechos de las personas lesbianas, gay, bisexuales, transexuales e intersexuales (en adelante, LGBTI). La aprobación de la ley 26.618 *Ley de Matrimonio igualitario* y de la ley 26.743 *Ley de Identidad de Género*, de 2010 y 2012, respectivamente, dan pauta del grado de consolidación de este aspecto en la sociedad argentina, que, en aquellos años, era parte de los pocos países latinoamericanos que estaban discutiendo y dando pasos favorables a favor del reconocimiento de los derechos LGBTI.

Por este clima de mayor conciencia para el goce de los derechos LGBTI, las personas de esta población, generalmente migran de sus países de origen hacia la Argentina, sobre todo a Buenos Aires, por una diversidad de motivaciones, experiencias y vivencias enmarcadas en contextos de alta discriminación y de situaciones de alta vulneración –especialmente, la población trans- (Akahatá, Agrupación Nacional Putos Peronistas, Cooperativa de Trabajo La Paquito y demás, 2016, p. 22).

No obstante, la realidad que encuentran en el país, en el cotidiano del desarrollo de sus vidas, no siempre se corresponde con los imaginarios que los motivaron a trasladarse a la Argentina, en especial, cuando las personas migrantes no son coincidentes con el perfil histórico que el Estado propició mediante sus leyes y políticas migratorias de antaño. Este perfil, a la vez parece que opera como un test para el marco de oportunidades/desventajas que la población migrante puede vivir una vez establecida en el país sudamericano, también actúa para prever el mayor o menor grado de protección que el aparato institucional puede brindarles.

En el contexto de esta sociedad en democracia con leyes recientes a favor de la colectividad LGBTI y con una ley migratoria basada en derechos humanos, se planteó la realización de la investigación titulada *Identities que migran: experiencias de bolivianos gay en la ciudad de Buenos Aires*. En la etapa de configuración del proyecto de investigación se estableció como objetivo principal analizar las experiencias en los relatos de migrantes gay bolivianos en la ciudad de Buenos Aires. Como hipótesis principal se parte de la afirmación que las personas migrantes de nacionalidad boliviana atraviesan experiencias de discriminación tanto en su condición de migrantes como en su condición de gay una vez instalados en Buenos Aires a pesar de las leyes a favor de la colectividad LGBTI.

En la investigación se privilegió los relatos de las personas migrantes entrevistadas como fuente principal para el análisis de la información en tanto que interesó conocer las experiencias vividas o presenciadas. El énfasis en los relatos de las personas migrantes entrevistadas llevó a la adopción de algunas características tanto del método biográfico como de la técnica de trayectorias de vida, especialmente de este último, pues convenía el análisis de una parte de la vida de los entrevistados: la etapa migratoria. Esta investigación, además acoge el enfoque cualitativo de la investigación. La etapa de campo se realizó entre los meses de mayo y junio de 2015, mediante entrevistas a profundidad con bolivianos que participan en la organización Diversidad Boliviana en Argentina.

Por otro lado, ha prevalecido un análisis del fenómeno migratorio desde una perspectiva de género como categoría central para la comprensión de las temáticas abordadas en la investigación, en específico, las relaciones de género y orientación e identidades sexuales

no heterosexuales. Sin embargo, es menester relacionar la poca investigación académica encontrada y que existe en general, sobre las disecciones género-migración y en específico, sobre orientación sexual no heterosexual-migración, caso último este, en la que la investigación académica ha penetrado con muy poca densidad.

En la investigación se entendió al migrante gay como una identidad humana multidimensional, con diversos ámbitos, circunstancias e ideologías. Esta perspectiva permitió que, al momento de analizar y diferenciar los relatos de los diferentes entrevistados, se constataste que tanto los factores decisivos para migrar, las experiencias sobre discriminación y la construcción de imaginarios sobre la sociedad de acogida no siempre se expresaran de manera coincidente, en tanto que cada migrante vive en Buenos Aires condicionado por sus circunstancias, valores e ideologías que permean su identidad. En este sentido, al referirse esta investigación a identidad gay, procura obtener un análisis más amplio de las experiencias vividas alejado del enfoque clásico ensimismado en las prácticas sexuales y más cercanas a un enfoque que considera a la persona gay en todas sus dimensiones, incluido el emocional-afectivo, pero también el social.

En la investigación se seleccionaron para ser entrevistadas personas que participan en la organización Diversidad Boliviana en Argentina. En total, se eligieron cinco personas bolivianas gay pertenecientes a esta organización. Para la selección de las personas se procuró que coincidieran con ser:

1. Migrantes gay, como requisito esencial;
2. Mayores de dieciocho años;
3. Reconocerse como gay;
4. Ser nacional procedente de Bolivia.

Se estableció a las entrevistas en profundidad como herramienta metodológica fundamental para la elaboración de esta investigación. Las entrevistas se realizaron en contextos que resultaron ser no hostiles y cómodos para las personas protagonistas de la investigación. Los nombres que aparecen a lo largo del trabajo son ficticios para respetar el anonimato solicitado por las personas entrevistadas.

## **La complejidad de los motivos migratorios y los escenarios de la integración en las sociedades de acogida**

Como fenómeno de alcances globales, la migración es un hecho social de profunda complejidad. No obstante, la migración no sólo es un fenómeno complejo por el traslado del país de origen, los trayectos por el país o países de tránsito hasta el momento de llegada al país de acogida o por las consecuencias económicas, culturales y sociales que la recepción de personas migrantes significa, si no también, reviste esta complejidad, por la dimensión subjetiva del que migra, instancia en la que se produce y se construye las razones por las que dejar el país de origen o de residencia habitual.

Si bien, los trabajos en ciencias sociales han discutido ampliamente las causales por las que las personas deciden migrar, aún las motivaciones que atañen a la sexualidad, como motivación para migrar y moldear la experiencia migratoria, son poco visibilizadas en el ámbito académico y el de políticas públicas (Ruiz, 2009, p. 5). Viteri (2009) acota:

Las intersecciones y los puntos medios entre migración y diversidades sexuales no son parte de la agenda principal de discusión, pues este tema ha sido tratado tradicionalmente desde el sistema normativo denominado heterosexual. Dicho sistema alude a pensar las relaciones casi exclusivamente desde los sexos opuestos acompañados por un énfasis en la reproducción y la formación de una familia nuclear. Poco se habla de la regulación de los cuerpos en el cruce de fronteras como en las violencias infringidas en los mismos sea a partir de mecanismos de control y vigilancia como el abuso sexual, o como el escrutinio de personas que no corresponden a lo que tradicionalmente ha sido designado como “masculino” o “femenino” (p. 11).

De hecho, incluso en general, los trabajos sobre migraciones y sus motivaciones revisten una dificultad amplia y ha generado una diversidad de planteamientos conceptuales ante un hecho humano que es natural y muy antiguo, pero vuelto complicado por la razón fundamental de la construcción de la persona migrante como una otredad ajena en la sociedad de acogida, especialmente cuando de la construcción de la otredad se ocupa el ámbito jurídico. Villanueva (2014), al respecto, reflexiona a partir de De Lucas (2006):

¿Por qué moverse de una nación a otra conllevaría a un complejo sistema de definiciones y clasificaciones que inciden directamente en las condiciones en que las personas que ingresan en los territorios? Estas preguntas se las hace de distinto modo De Lucas para poder hacerse cargo de la dificultad conceptual que conlleva un fenómeno como este.

Así pues, además de los otros motivos migratorios clásicos, las identidades migrantes también pueden hacerlo por situaciones relacionadas con su sexualidad, ya sea de manera central, como motivo principal o como una de las potencialidades que generaron su salida de los países de origen o de residencia permanente. Como se verá a lo largo de este capítulo, la sexualidad y la identidad sexual en las personas entrevistadas configuran un aspecto central en las motivaciones que ellos declararon al momento de decidir migrar. No obstante, es menester advertir que no todas las personas entrevistadas consideraron como una razón de peso o no representó ninguna razón la sexualidad. Empero, las motivaciones migratorias, en todos los casos siempre estuvieron conectados al contexto inmediato represivo y la idea de búsqueda de espacios más incluyentes, aunque las personas entrevistadas no lo expresaran así.

Por otro lado, también es adecuado resaltar cómo las condiciones y entornos educativos/familiares/laborales determinaron la migración de las personas entrevistadas. Ningún contexto o historia previa de las personas entrevistadas, incluidas sus circunstancias fue igual a la otra y siempre estuvo influida por las representaciones y demás

construcciones subjetivas (incluidas la de idealización tanto del país de origen como el de acogida) que cada una de ellas ha elaborado a lo largo de su historia vital.

Por tanto, esta diferencia circunstancial, lo distinto de las historias y sus contextos, así como las diversas representaciones y perspectivas de las personas migrantes gay, permite reforzar cómo, cada migrante gay, es una identidad claramente individuada cuyas dimensiones también le son específicas. Todo, claro está, en el marco de la complejidad advertida por los diversos estudios sobre migración que reviste este fenómeno, cuya complejidad se profundiza cuando se la lee desde la interacción subjetiva (campo de las ideas)- social (campo de desarrollo contextual de estas identidades).

Una vez ejecutado el acto de migración, las personas que son parte de este fenómeno enfrentan dos retos fundamentales: cómo lograr la integración y cómo asimilar que las sociedades de acogida se parezcan más o menos a las representaciones idealizadoras que construyeron de aquel espacio al que se desplazaron por las razones decisivas que motivaron la adopción del acto migratorio.

Este proceso de asimilación en muchas ocasiones (como veremos los siguientes apartados) puede ser traumático, difícil o cambiar para mejor, en dependencia de las circunstancias particulares que cada identidad migrante traía consigo de su país de origen. En general, todas las narrativas, una vez provocada la instalación, se centraron en la dimensión sexual/afectiva de las identidades, incluso de aquellos que dijeron que no migraban, necesariamente, por razones de su identidad sexual. Las experiencias que atravesaron en su dimensión sexual, también estuvo relacionada con otras intersecciones de cada individuo migrante, notándose un grande peso en sus experiencias narradas, el de la identidad sexual. En este sentido Ruíz (2009) aduce:

La sexualidad es un elemento que define los modos de incorporación en destino, pues influye en las miradas y respuestas sociales, formales e informales, que recibieron determinados grupos de migrantes. Aunque estas respuestas no son homogéneas si no que varían de acuerdo al origen de los/as migrantes (nacionalidad, clase, etnicidad, entre otros aspectos) y al ambiente social y las políticas migratorias en los diferentes lugares de destino, algunos países han adoptado leyes migratorias que restringen el ingreso de grupos cuyas prácticas e identidades no se ajustan a sus normas sexuales (p. 5).

## **El proceso migratorio**

En Micolta León (2005) se encuentra un conjunto de etapas pensados por Tizón García (2003) en las que se describe cómo se sucede el proceso migratorio. A saber, pues, el acto migratorio comporta las siguientes etapas:

1. La preparación
2. El acto migratorio
3. El asentamiento

#### 4. La integración

Sobre la integración, resalta:

La integración sería el final del proceso de migración adecuadamente elaborado. Es el proceso de inmersión e incorporación en la nueva cultura hasta sentirla como propia, a partir de la aceptación y el interés por la misma. En el nuevo lugar la persona va descubriendo los matices de la nueva cultura. Lentamente se va interesando por ella y poco a poco la va sintiendo como suya. Ahora no sólo la conoce y la respeta, sino que al mismo tiempo se va sintiendo uno más entre los nuevos convecinos y éstos también lo van sintiendo como uno de ellos. Para el inmigrado esto implica una renuncia a muchas de las pautas culturales con las que hasta entonces había vivido. Otras reglas quedarán en la intimidad de su hogar, las que le permiten conservar su propia identidad, coexistiendo con las nuevas costumbres adquiridas. En este proceso el dolor del cambio es grande, pero también se adquiere algo nuevo y esperanzador que mitiga el sufrimiento por lo que se ha de abandonar (pp. 62-63).

Si bien se congenia con la clasificación de Tizón García misma que se retomó para el desarrollo de esta investigación, es menester mencionar otras clasificaciones o etapas que señalan otros autores y autoras. Para Blanco (2002), por ejemplo, centraliza el proceso migratorio en la persona o los grupos de personas que deciden migrar. Este proceso empieza con la emigración o abandono de la comunidad de origen y el asentamiento o llegada en la comunidad receptora, constituye inmigración y si bien, menciona Micolta León (2005), es el mismo protagonista, es importante tener en cuenta la implicancia, las perspectivas y los entramados jurídicos de las dos comunidades, cuyas consecuencias harán distinta cada etapa de la migración (emigrar e inmigrar). Para Martínez de Pizón, la emigración y la inmigración son el “anverso y el reverso” del proceso migratorio.

Blanco (2000, p. 13), en adición a las etapas migratorias anotadas por Tizón García, considera que el proceso migratorio no se cierra con la integración en el caso que la persona migrante, ya instalada en la sociedad de acogida, decida retornar al país de origen. Esto implica tener al retorno como un tercer momento, eventual en todo caso, desde la clasificación de Blanco, junto a la emigración y la inmigración. Para Durand (2004) “la decisión de retornar, de volver al terruño, es una resolución semejante a la que se da en el momento de la partida. Se podría decir que se reinicia el proceso migratorio en sentido inverso y por tanto se ingresa nuevamente a una fase de toma de decisiones” (p. 104).

### **Argentina: país de oportunidades**

De los relatos de los migrantes gay entrevistados, resaltan dos sobre la construcción de los imaginarios de Argentina como sociedad de acogida. Por un lado, el país como una sociedad generosa y por el otro, Argentina como un país que permite el progreso individual.

Y ahora, hoy por hoy, que han pasado casi tres años, más allá (de todo), es un país muy generoso (Enrique).

En el caso de Enrique puede notarse que se trata de un imaginario posiblemente configurado una vez instalado en el país de acogida. Esta generosidad está conectada con su encuentro con él, en referencia al proceso de instalación, encuentro que ha sido satisfactorio por el posible cumplimiento de las expectativas de vida puestas en Argentina. Además de su satisfacción personal, cree que esta generosidad se extiende a sus “demás”, pues en este país se puede “estudiar y trabajar”.

Generoso por el tema del trabajo también porque nosotros podemos trabajar y estudiar a la vez. En mi estado, en mi forma de vida, personalmente yo lo digo: yo estoy trabajando y estudiando a la vez (Enrique).

Como parte de las racionalidades, los discursos morales y las representaciones sobre movilidad social, existe una idea fuertemente asentada en que todas las personas, incluidas las pobres, tienen que valerse de sí mismas para poder enfrentarse al contexto de restricción de oportunidades que se ha impuesto por el sistema. Así, a los fines de que el que ha vivido en contextos desfavorables en comparación con otros sectores, debe recibir la presión de los discursos morales hegemónicos de no continuar siendo funcional a todo aquello que es de pobres (Gallardo, 2002). Entonces, en medio de la misma lógica meritocrática de la educación, la consecución de las oportunidades es asumida como una necesidad central entre las motivaciones migratorias y las expectativas por las que el inmigrante lucha por materializar en la sociedad de acogida, asociadas con una lógica de progreso, es decir, mejor vivir.

Lo que nos impulsa, más que todo es la necesidad del progreso. En el sentido económico. Todo es a base de economía [...] Entonces, tuve que buscar esa economía para poder progresar y me trajeron a Argentina (Adrián).

Por otra parte, es interesante cómo la noción de progreso de quienes han estado involucrados en relaciones de carencia de recursos, acumulación de desventajas o en estructuras de oportunidades fuertemente restringidas, tienden a asumir una racionalidad de autoculpa por estos escenarios y negaciones (Bayón, 2015) e interpretan, por tanto, que los sufrimientos y otras vicisitudes son necesarias para la búsqueda de este progreso.

Me vine. Llego acá y me di contra la pared: estaba acá en la Argentina no podía hacer nada... Al saber que yo era gay, tuve que pelearlo, como siempre estaba acostumbrado desde chico a pelear ¿no?... A esquivar, esquivar. Para mí ese es el punto de vista sobre lo económico y el progreso. Para eso puse el lomo, [tuve] la suerte de conocer gente, se me abrieron las puertas, fui progresando (Adrián).

En el imaginario de movilidad social y progreso de esta narrativa se desprende la asociación del lugar de acogida como uno propicio para la ejecución de un plan de vida. Como una sociedad más dada al progreso no sólo a los migrantes en general, si no de las identidades sexualmente no hegemónicas.

Los contextos económicos favorables son centrales al momento de asociar el progreso como mayores posibilidades de despliegue personal, abarcando también la mejoría de las condiciones de vida (Moreno, 2013). Por lo tanto, es interesante cómo la coyuntura de mejoría económica que ha representado Argentina con relación a los países limítrofes –a pesar de sus crisis- ha sido fundamental para la construcción de los imaginarios institucionalizados sobre esta sociedad de acogida como una plausible para el progreso, en especial para los migrantes bolivianos, quienes se vieron atraídos en los 90 por el tipo de cambio favorable y por el estancamiento económico que Bolivia vivió en aquella década. Una Argentina capaz de interpelar a los extranjeros para su atracción (Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR [IPPDH] e INADI, 2014, p. 19; Villanueva, 2014, p.23).

Lo que soy yo es progresar... yo siempre busco pensar en grande. Nunca busco como pensar en chico, porque la persona que es conformista y piensa en chico, se queda en el mismo lugar. Entonces, si vos aspirás a algo grande, si se puede hacer, si se puede lograr. [...] No tengo nada que perder, no tengo nada, o sea de dar explicaciones a nadie. Me volví muy independiente. Tanto que me volvieron a lastimar, me volví una piedra, o sea más duro de lo que soy (Adrián).

## **“Ellos” y “nosotros”**

Los procesos de integración migratoria están determinados por la receptividad de la sociedad de acogida en todos los aspectos relacionados con el ámbito de existencia social de las personas. Esta receptividad está mediada, además, entre el carácter supuestamente heterogéneo de las sociedades occidentales y la necesidad –ante el hecho migratorio como un hecho histórico en países como la Argentina- de crear sociedades democráticas y plurales, capaces de auto cohesionarse sólidamente sin excluir a las minorías migratorias (Retortillo, Ovejero, Cruz y otros, 2006, p. 125; González-Rábago, 2014, p. 196).

La integración de los migrantes está también mediada por las representaciones y otros imaginarios que los gobiernos y las sociedades receptoras han elaborado acerca del que viene “desde afuera”. Al no compartir el migrante, presuntamente, los valores que fundamentan la identidad particular de cada sociedad de recepción, las representaciones e imaginarios funcionarán en la construcción de los estereotipos y prejuicios que luego operarán como las líneas básicas en las que la xenofobia, como manifestación de discriminación, fijará lo que se quiere o cómo se quiere que las personas migrantes emprendan su proceso de integración, no con menor resistencia a que esto suceda. El enfoque prevaleciente para la integración es el de asimilación, modelo que pugna por el sometimiento de la persona migrante a los valores culturales de la sociedad de acogida a

los fines de decantar esa ajenidad presente en el hecho de “no ser de aquí”. Retortillo, Ovejero, Cruz y otros (2006), explican:

Se trata de un proceso de adecuación del inmigrante a la sociedad receptora, que requiere que éste adquiriera la cultura, costumbres y modos de vida de la comunidad de acogida, dejando a un lado los suyos propios, desapareciendo así su condición de extraño o diferente. Es entonces cuando la sociedad de adopción le reconocerá como uno de los suyos, produciéndose así la plena integración del inmigrante (p. 126).

La persona migrante, entonces, una vez producido el traslado hacia el territorio de la sociedad de recepción, atravesará un proceso subjetivo en el que estará en medio de la adaptación y la resistencia, entre la renuncia de parte de su identidad como otredad, en medio de los “propios” y la adopción de los valores, códigos y modos que conforman la supuesta heterogeneidad de la sociedad que le acoge. Así, el migrante, en este caso, el migrante gay, en el marco de esta integración que pretende asimilarlo, tratará de responder ante las instituciones culturales de las sociedades de acogida, en especial las más conservadoras que gestionan excluirlo, jerarquizarlo y rechazarlo mediante un control sobre él (Caggiano, 2008, pp. 31-32), interpretando el “cómo son ellos” para ser parte o moverse entre “ellos”.

Los argentinos tienen una mirada (de los bolivianos) como muy sumisos (Fernando).

Para este entrevistado, la sumisión es un elemento central de la construcción que realiza la sociedad argentina –“el argentino”- de las personas migrantes bolivianas. Esta sumisión está asociada, generalmente, con valores que operan en marcos de explotación o vulnerabilidad de las relaciones, en especial, laborales. Sumisión, como expresión de silencio o de postergación para situaciones de explotación. Caggiano (2006) considera que en Argentina se ha construido un pretendido “carácter boliviano”, conformado por un conjunto de valores adjuntos de este carácter boliviano:

Las “virtudes morales” parecen desprenderse de (o más bien reducirse a) la entereza frente a penosos regímenes de trabajo y a las inclemencias del tiempo, lo cual encubre las condiciones económicas, sociales y jurídicas que ayudarían a explicar esa misma “entereza”. Puede apreciarse una continuidad entre la resistencia física al trabajo y la nobleza de espíritu y la “tranquilidad”, generalmente asociada a la disciplina, a la aceptación de la adversidad y, por este camino, a la obediencia y el respeto. Elogian el vigor y la fortaleza corporal de los inmigrantes bolivianos y los interpretan como un atributo moral intrínseco de un modo de ser boliviano (p. 35).

En conexión con lo anterior, es interesante resaltar cómo la “nobleza” esperada de las personas bolivianas está asociada con su capacidad consustancial para la resistencia en las relaciones de trabajo. Esta nobleza –explica Caggiano- entendida como esta resistencia corporal al trabajo, “[...] convalida una jerarquía y una apropiación de ese cuerpo y de su

fuerza de trabajo” (p. 35). Esta caracterización de lo que para el argentino configura al boliviano en sur (noble-trabajador-sumiso), conforma “una racionalización para las prerrogativas de clase naturalizando la inferioridad socioeconómica de los desfavorecidos (para desarmarlos políticamente)” (Stolcke, 1995 en Caggiano, 2006, pp. 35-36).

La nobleza, en uno de los entrevistados, se puede encontrar en su narrativa en modo de “prestigio” dado por la sociedad argentina toda vez que esta reconoce al boliviano como dado al trabajo arduo:

No sé si será prestigio o será un honor que nos da la ciudad, ¿es boliviano? Ah, entonces agárralo porque este trabaja que da miedo. Y (yo le digo a mi jefe) ¿puedo venir a tal hora? Puedo venir a las 8, no a las 7. (Y ellos responden) no importa, si cumples con el trabajo, tú ven a cualquier hora (Enrique).

Si bien, entre los entrevistados existe divergencia sobre esa sumisión del boliviano, aparece otro elemento: el ser educado, valor este que no se piensa construido exclusivamente por el argentino hacia el boliviano, si no, incluso, compartido por estos últimos.

Sumisa me parece una palabra muy trocada. Nosotros, como bolivianos, nuestro sentir, es ser gente educada. La educación es una cosa y la sumisión es otra, te voy a decir, sabés por qué no la sumisión. Un día yo asistí a una iglesia católica, acá en La Paternal y el único boliviano en muchos argentinos, pero era muy educado y la educación me abrió muchas puertas. Resulta que vienen y nos invitaban a tomar mate y no se acostumbra a decir gracias. Es como un formato de agradecimiento. Cuando me sirvieron, me dieron la primera vuelta del mate y le digo gracias. La sumisión es otra cosa (Adrián).

Nosotros, al demostrar una educación, por ejemplo, yo me sentía diferente cuando alguien me saludaba con un beso en la mejilla porque en mi país no se hace (Enrique).

En los énfasis señalados por los entrevistados en sus respectivas narrativas, educación y sumisión, pueden ser actitudes que parten de una misma estrategia: cómo ser aceptado por la sociedad argentina. En el relato de Adrián, por ejemplo, señala que “el ser educado”, le abrió muchas puertas; además, se puede notar un énfasis continuo en demostrar un agradecimiento constante como una manera de representar que ser educado, a pesar de no ser argentino, es un factor que potencia su integración, incluso, en espacios distintos a los del trabajo, en el caso de este relato, el de una iglesia.

## **Fundamentalismo cultural e inferioridad de las culturas ajenas**

Stolcke (1995) invocado por Caggiano (2006, p. 37) propone que el fundamentalismo cultural es una forma de discriminación que legitima la exclusión “de los forasteros, los extranjeros”. El fundamentalismo cultural está basado en lo irreconciliable

de las diferencias que se presentan al momento del encuentro de miembros de dos sociedades distintas, por lo que mejor es, desde esta perspectiva, que “las culturas diferentes deben mantenerse apartadas por su propio bien”.

Por tanto, “el fundamentalismo cultural delinea la separación y exclusión potencialmente mutuas de sociedades cerradas y de sus culturas” (p. 38). En suma, Caggiano considera que la discriminación hacia las personas migrantes bolivianas y de otros países limítrofes, presenta las características de fundamentalismo cultural, fundamentalismo que maniobra a través de las distintas instituciones sociales que dan forma y alimentan constantemente los estereotipos y prejuicios sobre la comunidad boliviana, cuya finalidad es la construcción constante de una ajenidad que debe ser distinguida para ser excluida.

Respecto al controvertido choque de valores y culturas, dice Wagman (2006):

Otro elemento falaz del discurso de la integración con relación al inmigrante y a la identidad nacional es la creencia de que los extranjeros chocan con esta última, así como que la debilitan. Esta idea contiene una percepción de las personas inmigrantes como perturbadoras por su forma de ser, por sus valores o sus hábitos, vistos implícitamente como inferiores en comparación con los “valores nacionales”. A veces la amenaza se expresa, como ya hemos visto, como un problema de conflictividad y violencia, mientras que otras veces se manifiesta en temores tales como que “estamos perdiendo lo nuestro” o bajo peligro de “contaminación”. Esta concepción permite, funcionalmente, culpar a un colectivo ajeno por las deficiencias propias de nuestra sociedad (2010).

## **Control y discriminación entre población boliviana**

Las personas gay migrantes –como se concluyó en la investigación- si bien no declaran a la hostilidad social relacionada con la homofobia en sus países de origen como un motivo para migrar, esta situación está presente, es parte central de lo que el migrante gay no espera para el desenvolvimiento de su identidad sexual. Sin embargo, como parte de las estrategias y las redes de relacionamiento que sostienen con otras personas bolivianas en la sociedad de acogida, las personas gay entrevistadas han manifestado sufrir discriminación por parte de personas que comparten su nacionalidad y en general, por razones construidas por la sociedad boliviana tal como la proveniencia regional.

Esta discriminación por parte de las personas con las que las identidades gay migrantes buscan lazos de solidaridad en el proceso de integración, complejiza y dificulta mucho más para ellos las posibilidades de despliegue de la identidad sexual ante una doble supervisión de sus conductas. Precisamente, Restrepo (2014), en una investigación sobre migrantes gay colombianos en España, anota que [...] “otra razón es que los entrevistados tratan de ocultar ante su propia comunidad de origen su identidad sexual, al considerarla mal vista por sus compatriotas [...] (p. 305)”.

Era una situación tremenda, la cual tenías que pelearla. En cambio el mío ha sido lo contrario, que no se acoplaban porque eran homofóbicos. Si empezabas a hablar raro empezaban a decir: “sos puto”, estas personas eran todos bolivianos (Adrián).

Ante este contexto de discriminación este entrevistado, de previo a reflexionar que por su condición de gay la situación le sería más difícil en Argentina, hizo frente a la situación de homofobia reclamando el respeto de sus derechos.

Al saber que yo era gay, tuve que pelearlo, como siempre estaba acostumbrado desde chico a pelear ¿no?... A esquivar, esquivar. Llegué para Córdoba al centro de 37 personas varones en las cuales todos [decían]: “es puto, no es puto, no es puto, no es puto”. Tuve que bancármelas y hacer cosas que no debería hacer, pero me las hice. Tuve que hacerme respetar como persona, con mis derechos, pero sobre todo haciendo prevalecer mis derechos de persona, no te hablo de persona gay (Adrián).

En la narrativa de Adrián puede notarse lo dificultoso que ha sido para él ser gay, incluso, en edades tempranas. Sin embargo, como él mismo advierte, ha luchado contra la homofobia desde siempre. Cuando expresa la necesidad de tener que hacer prevalecer sus derechos como persona antes que, como persona gay, denota la dureza de los contextos y reacciones homofóbicas, a tal punto que las personas gay llegan a percibir una negación constante de sus derechos fundamentales, ante la clara anulación de sus derechos como personas gay, una anulación que también constata el profundo carácter deshacedor de la homofobia en perjuicio de la dimensión de derechos de la persona gay.

Por otro lado, se subraya la asociación del ser nacional con el de coincidir con los estándares de la heterosexualidad. Segato (2010) ha afirmado que la heterosexualidad es uno de los elementos constituyentes de lo que la sociedad occidental ha delineado como sujeto nativo de la modernidad y, en consecuencia, este requisito es esencial para comprender las dinámicas de inclusión o exclusión de las personas gay dentro de sus sociedades de origen o sus colectivos de nacionales, en las sociedades de acogida.

Hay gente boliviana que lleva mucho tiempo acá y dice “yo a él lo quiero por la persona, no por eso”. Pero hay gente que llega y se choca contra la pared y dice: “no puede ser un boliviano que sea así” (Enrique).

Así pues, las personas migrantes gay, aparte de atravesar las experiencias de discriminación producidas por los prejuicios y estereotipos construidos por la sociedad de acogida con relación a los países de los que provienen, las identidades racializadas o la apariencia física, también sufren, en adición, lo relativo a la homofobia ya construida por los miembros de esta sociedad de acogida y que en ocasiones se exagera cuando esta es acompañada con los demás estereotipaciones. En los siguientes apartados, se expondrán algunas representaciones y otras construcciones sociales que las identidades gay bolivianas entrevistadas han identificado como prejuicios en la sociedad argentina a partir de

experiencias discriminatorias de las que han sido víctimas, han presenciado o supieron por el relato de otras personas.

## **Las personas bolivianas como personas peligrosas**

Los discursos xenófobos tienden estar asentados sobre un controvertido temor hacia las personas extranjeras. La asignación de conductas negativas o la consagración del extranjero como enemigo, denota una situación de permanente alerta ante un miedo “al riesgo de la mezcla” (Kofi, 2012, p. 5). Esta asignación de conductas negativas, además, cuando parten de otras construcciones prejuiciosas, como el racismo, el resultado es mucho más discriminatorio, en vista que las personas migrantes no sólo resultan ser “peligrosas” por su extranjería, sino que, además, por su color de piel, por ejemplo, compartiendo así un destino desigual con relación a la mayoría de la población de la sociedad de acogida. Kofi (2012) explica que “a lo largo de la historia las minorías se han ido definiendo desde criterios utilizados por la mayoría, asignándoles rasgos que infravaloraban a sus miembros”.

Y justo ese día, una señora en el colectivo [autobús] dice: “casi me robaron”. “¿Quién fue?” “fijate si no era boliviano, porque ellos no nos quieren, ¿eh?”. Y era argentino (el presunto ladrón) (Enrique).

Acá la representación del peligro construida por las personas argentinas, según la narrativa del entrevistado, mezcla dos aspectos interesantes a tener en cuenta en términos de pensar a qué se atribuye la supuesta peligrosidad de las personas extranjeras. Por un lado, esta peligrosidad está dada por el hecho de ubicar a las personas bolivianas como potenciales agentes sustractores de la propiedad privada. Sin embargo, la construcción no se detiene ahí. Aparte de asignar un acto peligroso, se discierne la motivación subjetiva por la que una persona boliviana robaría a una persona argentina: “porque ellos no nos quieren”. Esta determinación está conectada con el fundamentalismo cultural al que Stolcke y Caggiano hacen referencia.

El extranjero, al poseer valores culturales que son incompatibles con los de la sociedad de acogida, pone en peligro a las y los miembros del colectivo mayoritario. No obstante, esta puesta en peligro permanente puede estar relacionada con que, además, el fundamentalismo cultural suele atribuir a las personas extranjeras la autoría de las situaciones de crisis o negativas que se estén sucediendo en determinada coyuntura. Salgado (2003), basada en diversos autores, manifiesta:

Ya sea que se trate de refugiados o inmigrantes sobre todo irregulares en los países de recepción se mantiene la visión de los “extraños”, los intrusos que invaden el espacio de los nacionales “los propios”. Estos “extraños” se convierten en el perfecto chivo expiatorio de muchas problemáticas que vive el país o ciudad de destino. En efecto, estos “son relacionados a determinadas problemáticas como la delincuencia, la inseguridad, la falta de integración a la cultura “nacional”, a la reducción de fuentes de trabajo para la ciudadanía local, etc.” (p. 5).

Enrique, uno de los entrevistados, exteriorizó:

La otra vez estábamos en un colectivo y estábamos hablando de las identidades y todo eso y el señor les daba palo a los bolivianos. Y [él] mandaba lo peor [él decía]: “estos vienen, no tienen ni plata, y trabajan, se chupan todo, agarran un trabajo. Aparte son sucios, son cochinos. Lo peor.

El relato anterior revela otras construcciones que sobre las personas bolivianas ha creado la sociedad de acogida. Por un lado, es menester notar los “sucios” y “cochinos”. El fundamentalismo cultural, al defender los “valores” culturales de una sociedad, crea estos estereotipos con la finalidad de crear, en el sentido máximo posible, una visión de inferioridad del otro, no sólo porque, como se dijo arriba, son peligrosos o atentan permanentemente contra la sociedad de acogida, sino porque no se ajustan a cierto “sentido de la higiene” que, precisamente, la sociedad receptora, si tiene. Todo esto apunta a justificar la irreconcilable incompatibilidad de otras expresiones culturales.

Por otro lado, también puede notarse la centralidad del tema laboral. El relato de Enrique evidencia la prevalencia del prejuicio social de que los inmigrantes “roban” el empleo a los nacionales. El INADI (2012), sobre este mito, esclarece que:

Durante las últimas décadas del siglo XX, se dio en la Argentina un proceso de desmoronamiento del Estado benefactor y, a su vez, la emergencia del Estado neoliberal que supuso el fin del pleno empleo por una nueva disposición del trabajo.

Este reordenamiento se plasmó en la reducción de las condiciones laborales y los derechos de los/as trabajadores/as, surgiendo categorías tales como la flexibilización y la precarización laboral. En este marco, la reducción del trabajo, la incertidumbre laboral y la competencia excesiva han generado la lógica del “sálvese quien pueda”, depositando la responsabilidad en el otro: el/la otro/a trabajador/a, que se transforma en competidor/a enemigo/a. Esta situación se refuerza con los/as inmigrantes, categorizados, de manera xenófoba, como los/as culpables del desempleo de la población nacional.

En consonancia con lo antedicho, es necesario remarcar que los/as inmigrantes, por lo general, realizan trabajos que los/as habitantes nacionales no están dispuestos/as a hacer, ya sea por estar socialmente desacreditados, o por cuestiones de mayor nivel educativo o bienestar general (p. 23).

La lógica de peligrosidad expuesta en este apartado nos lleva a ver algunos fundamentos ideológicos sobre los que se justifica la supuesta oposición del boliviano con relación al argentino y que al fin de cuentas, hace parte de la configuración subjetiva negativa adjudicada a la población boliviana: no “quieren” a los argentinos, son personas sucias y cochinas (carentes de estándares de higiene) y potenciales sustractores de la propiedad privada ya sea por la vía del robo o por quitar el trabajo que debería ser para los nacionales.

En este último caso se enfatiza que, si bien el hecho de trabajar, socialmente, no es visto como un delito, el relato social tiende a calificar negativamente, prácticamente en términos delictivos, que una persona extranjera acceda al empleo, pues es, “en perjuicio” de lo que debe corresponder, naturalmente, a los habitantes nacionales.

## **Deshumanización y racismo contra la otredad. El papel de los medios de comunicación**

Los medios de comunicación de las sociedades receptoras juegan un papel importante en la edificación de los discursos sociales acerca de las personas inmigrantes. Para Ortega (2004)

Lo que se ha contado ha creado la imagen del inmigrante como persona desvalida y desesperada, que está dispuesta a todo para sobrevivir y, en consecuencia, que no es muy de fiar. No parece ser ésta la fórmula más adecuada para profundizar en la convivencia y en los valores democráticos de una sociedad (p. 1).

Esta imagen del extranjero como una persona que no es de fiar, también alimenta los valores nacionales exaltados en oposición del no nacional. Los medios de comunicación, a través de los énfasis noticiosos, la manera de presentar la noticia, las cargas semánticas y la repetición constante de ciertas imágenes, terminan configurando una batería negativa de prejuicios en contra de los extranjeros.

En los migrantes gay entrevistados se notó una preocupación constante por el desdén con el que los medios de comunicación argentinos dan cobertura a las noticias en las que están implicadas personas bolivianas. Así pues, los medios masivos de comunicación suelen ser claros exponentes del fundamentalismo cultural (Caggiano, 2006, p. 39).

Yo escuché algunos periodistas: “no, vámonos de acá”. Cuando quemaron acá, el taller de los niños, [dijeron] “vámonos de acá porque esto se pone duro, estos tienen otra movida, estos tienen otra cultura, así que hay que irse (Enrique).

En el relato de Enrique es posible ver cómo la actitud de los medios de comunicación hacia las personas bolivianas, en su carácter de extranjeras, refrenda lo de considerar lo distinto como no necesario para cubrir mediáticamente, por tanto, inferior a lo argentino. Enrique continúa:

Y se iban. Sacaban la foto, hacían la nota, pero la hacían desde otro panorama, de lejos ¿no? Pasó eso, pero no estaban ahí en el momento. Pasaban las imágenes, pero desde un punto [de vista]: esto pasó en tal parte de Argentina, pero nosotros lo redactamos desde otra esquina porque ellos son diferentes.

Sobre esta selección intencional de imágenes que señala Enrique, puede afirmarse que los medios de comunicación se esfuerzan sistemáticamente por el forjamiento de las personas bolivianas como una ajenidad a la que suceden experiencias y traumas negativos y funestos, pero que no es necesario desentenderse porque no es de acá. Una especie de extraterritorialización del sufrimiento cuando sucede al extranjero. Acerca de las imágenes usadas por los medios de comunicación para abordar las circunstancias dramáticas y hacerlas encajar en un “horror estereotipado” de los inmigrantes, Gaona (2004), comenta:

Hay que resaltar dos hechos: en primer lugar, el protagonismo que ejecutan las distintas imágenes, presentes en las fotografías o por ejemplo en los videos. En segundo lugar, insistir en la gran carga informativa de las imágenes al contener dos tipos diferentes de información en las imágenes, una información cognitiva y una información exhortativa o conativa.

Las imágenes son los elementos más susceptibles de ser manipulados, además, la selección de una imagen u otra, puede transformar totalmente el sentido de una información. Inclusive podemos ir mucho más allá, y manifestar que las imágenes pueden impactar considerablemente a las audiencias. Dentro de esa consciente intencionalidad del uso de las imágenes, una de las tónicas significativas más recurrentes se centra en los sentidos de dramatismo y horror

Las imágenes sobre la inmigración, son repetitivas en tanto a su carga semántica centrada en el horror y, el dolor, así como de exclusión semántica pues emigrar no es sinónimo de dolor. Pero hablamos de un horror muchas veces “estereotipado”, tanto en sus contenidos como en sus formas. Es decir, hay una dinámica de trabajo estereotipada en ese “horror estereotipado”, y estamos negando la pluralidad en toda manera de sentir y actuar (pp. 1-2).

Por otro lado, los relatos de las personas gay migrantes revelan también el papel de los medios masivos de la comunicación en la constante inferiorización de las personas extranjeras con relación a los habitantes nacionales en las notas periodísticas. Por un lado, esta inferiorización lleva a una banalización de lo sufrido por las personas no argentinas visible en la falta atención y la constancia que los medios dedican a las experiencias de inmigrantes en el país.

Acá en la villa murió una chica, desapareció una nena que se llamaba Lizeth hace un tiempo atrás. Hicieron una marcha y casi los medios de comunicación estaban detrás de la policía tomando fotos. Pero, si Lizeth hubiese sido una argentina, estuvieran con la mamá. “Pobre mamá” que esto, que el otro, “¿qué dice ahora el hermanito?”, “¿qué dice el tío?”. Hay más prioridad (para los argentinos) (Enrique).

Los medios de comunicación, al promover el fundamentalismo cultural al destacar la diferenciación cultural de los inmigrantes bolivianos en detrimento de la sociedad

argentina, también alienta la configuración de prejuicios racistas, sobre todo, por el uso constante de lo negro como calificativo de todo lo negativo transmitido mediante las notas periodísticas en todos los ámbitos de la información. Esto cobra una relevancia total si se tiene en cuenta la peyorativa carga de discriminación con la que se usa el término “negro” en la sociedad argentina.

Entonces, la acción o por ejemplo decir, los archivos negros de no sé qué cosa. [Los medios] encajan toda la acción de colores igual a raza. En realidad, sí, el grado de color está relacionado, ennegreciéndose, como está negativo y como muchas identidades particulares sin pensarlo, nos asignan (Fernando).

Sobre el uso del término “negro” y términos atingentes, INADI (2012) explica:

En nuestro país se ha instalado desde mediados del siglo XX toda una terminología despectiva vinculada al color de la piel y a la situación socioeconómica de algunas personas como “cabecitas negras”, “negrada”.

Es importante tener en cuenta que esta denominación posee una fuerte carga despectiva que pone en primer plano la diferencia del color de la piel y que ha sustentado históricamente a los discursos racistas. En la actualidad, el término “afrodescendiente” se encuentra aceptado en los estándares internacionales para referirse a quienes descienden de personas africanas esclavizadas, traídas a la Argentina, y a los africanos/as o sus descendientes en general. No se recomienda el uso de la denominación “negra/o”, aunque parte de la comunidad afrodescendiente se haya apropiado de ella y la porte con orgullo.

El informe de Buenas prácticas en la comunicación pública sobre afrodescendientes del INADI (2011) recomienda no utilizar el calificativo “negro” para adjetivar negativamente cualquier elemento o situación. Por ejemplo, no referirse a:

1. Un “día negro”: deja en evidencia la connotación negativa que se le ha dado a la africana esclavizada y al africano esclavizado que fueran objeto de cosificación y maltrato por su procedencia y color de piel;
2. “Trabajo en negro”: naturalizado como término que evoca el trabajo sin remuneración y en malas condiciones que tenían las y los africanos esclavizados; sugerimos utilizar “trabajo formal” o “trabajo no formal/informal”, “trabajo registrado” o “trabajo no registrado” (p. 22).

Finalmente, los medios de comunicación, de acuerdo a las narrativas de los migrantes gay, contribuyen a la deshumanización de las personas bolivianas extranjeras, hecho dramático que queda plasmado en el recuerdo de Fernando: “Porque, recuerdo eso que dijo Crónica:

“Hubo dos muertos y un boliviano”. Esta expresión encierra la negación del carácter de persona a los inmigrantes bolivianos, es decir, una otredad, incluso, desprovista de la dimensión jurídica que le permite ser titulares de derechos, de protección y dignidad. Penalva (2002), acerca del papel de los medios de comunicación en la influencia de la aceptabilidad social de conductas reprobables, incluida la deshumanización, opina:

No obstante, ciertos recursos persuasivos (mediáticos y no mediáticos) ayudan a que una conducta reproducible se convierta en aceptable: la reestructuración cognitiva del comportamiento por medio de justificaciones morales y caracterizaciones paliativas es el mecanismo psicológico más efectivo para promover conductas transgresoras (Bandura, 1996: 103). Las tendencias a la deshumanización, demonización, de las víctimas (justificaciones morales); los estereotipos sociales sobre ciertos colectivos como inmigrantes, mujeres, ancianos (caracterizaciones paliativas); y la fuerza de la autoridad (prensa y telediaris; “expertos” y políticos); producen el desplazamiento y la difusión de la responsabilidad del individuo (p. 8).

## **La “generosidad” de otros argentinos: experiencias de no discriminación**

Las experiencias narradas por los migrantes gay entrevistados en este proceso de investigación, dieron cuenta de otras actitudes no discriminatorias de las que fueron parte. Es menester resaltar acá que todas las experiencias que los entrevistados señalaron como “positivas” se relacionaron con cómo las diversas actividades de su vida en la sociedad de acogida produjeron un roce directo con su dimensión sexual. Esto es interesante si se toma en cuenta que ninguna de las personas entrevistadas declaró a la orientación sexual como un motivo migratorio en la etapa de la preparación; sin embargo, surge como un motivo principal entre las situaciones que resultaron ser no discriminatorias en su proceso de instalación en Argentina.

En primera, se resalta las experiencias relacionadas con la inserción laboral. Para INADI e IPPDH (2016), las personas migrantes provenientes de países limítrofes a la Argentina, suelen insertarse en actividades laborales que exigen baja calificación.

Históricamente, se insertaron en el mercado de trabajo argentino a partir de la demanda de empleos de baja calificación en el sector informal. Entre las actividades más recurrentes se ubica el trabajo en talleres textiles y de compostura de calzado, la construcción y el trabajo doméstico. Se trata de tres actividades en las que prevalece el trabajo no registrado (p. 22).

En lo atinente a los estudios relacionados con las relaciones laborales y personas gay, la investigación académica se ha ocupado muy poco del asunto. Pérez, Correa y Castañeda (2013), reflexionan:

En América Latina la discusión de lo laboral para hombres gay, mujeres lesbianas, bisexuales y transgéneros, ha estado particularmente ausente en los estudios del mundo del trabajo. Pocas reflexiones académicas se han ocupado de encontrar esta interseccionalidad y explorar sus lógicas y especificidades. Una revisión rápida a la literatura existente en el tema permite corroborar esta ausencia y señalar que algunas consideraciones han estado orientadas en el plano de la jurisprudencia en términos de derechos, o englobadas en la discusión del género en términos de la discriminación, la división sexual del trabajo y la hegemonía heterosexual masculina en el campo productivo (p. 13).

Uno de los entrevistados manifestó haber trabajado en un taller de costura en cuanto llegó a Argentina. De acuerdo a su relato, estuvo “bastante escondido” y relata, como parte de su trayectoria, que recibió del empleador aceptación por su orientación sexual.

Y cuando ya estaba acá, en el primer año estaba bastante escondido, trabajando en un taller de costura. Creo que ahí se daban cuenta, pero como éramos la mayoría bolivianos, nunca se daba la charla, ¿no? Pero ya había una que otra molestia, aunque te molestaban siempre había un respaldo de la persona en jefe. (Él) decía “estamos en Argentina, déjalo si él se siente libre así, estamos en Argentina” (Enrique).

Por otra parte, otra experiencia narrada por este mismo migrante gay entrevistado, relacionó que luego de trabajar en el taller de costura, se logró insertar como enfermero, una profesión que no está generalmente abierta al mercado laboral de personas inmigrantes de países limítrofes. Su relato sobre la inserción, marcado por el providencialismo religioso y el optimismo por lo ocurrido, es el siguiente:

Cuando yo presenté currículum por enfermería, en el [partido] de Vicente López, yo empecé trabajando como monotributista, pero el simple hecho de haberlo pasado, no sé si ha pasado, pero gracias a Dios y a la virgen, cuando presenté el currículum todo bien con los uniformes, pues dicen que la primera impresión se lleva la primera vista ¿viste?, cuando yo estuve ahí, al hablar, al pararme, al expresarme no me preguntaron más, me dieron el trabajo de una (Enrique).

Luego, en su relato Enrique comenta que el jefe del lugar para el que estaba empleado le hizo saber que estaba informado de su orientación sexual y que las personas como él valían mucho, pues, además, realizaban un ejercicio efectivo de las labores asignadas y que no tenía por qué ocultarse.

Me dijeron... Con nosotros no tiene que esconder nada, me dijo el encargado-nosotros sabemos cómo sos vos, por eso vamos a confiar en vos. Simplemente ese detalle, ¿me entiendes lo que te queremos decir? Y yo me hacía el loco. Las personas como vos valen mucho. Te haces cargo de tal cosa y de una te haces cargo de cinco personas, me dieron el trabajo así, de

una, en el currículum no decía mi condición, decía mi nacionalidad y cuando vieron mi nacionalidad y luego reafirmaron mi condición... al salir de la oficina, el licenciado me dice: “tú eres así, ¿verdad? Tú tienes otra preferencia sexual (Enrique).

En el ámbito laboral, las personas gay están sometidas a los controles sociales devenidos de los roles hegemónicos de género. Es así, como el derecho a la intimidad de las personas gay está supeditado a la orientación sexual, por lo que estos controles hacen que en el trabajo las personas gay tengan que ocultar permanentemente su orientación sexual y que esta se permite “siempre y cuando se oculte, no se divulgue” (Pérez, Correa y Castañeda, 2013, p. 14). Además, la persona gay en cuanto a su intimidad en los entornos laborales, renuncia a ella, convirtiéndose esta en una exigencia laboral. Medina y Osorio (2008) citados por Pérez, Correa y Castañeda (2013), explican:

La opción sexual queda envuelta en una contradicción discursiva: por un lado se plantea que es una cuestión exclusivamente laboral; pero la opción sexual de un trabajador homosexual deja de ser un tema íntimo y pasa a convertirse en exigencia social, dentro de un ambiente laboral que aparentemente no la contempla como un elemento de valoración (p. 14).

Aparte de las cuestiones laborales, uno de los migrantes gay entrevistados recordó como parte de su trayectoria, un episodio de discriminación homofóbica que recibió de una portera del instituto secundario en el que estudiaba en Argentina.

Tuve un conflicto con la portera del instituto, y me dijo esa vez: “¿vos qué te creés?”, “¿la mariquita, la señorita de todo el instituto?”, “¿Vos te creés la niña bonita de toda la escuela?” (Enrique).

Sin embargo, ante la agresión homofóbica es interesante hacer notar que el personal docente y el director del instituto se convirtieron en una red de ayuda frente a la discriminación sufrida, hecho que se puede remarcar como positivo en la trayectoria de este gay migrante.

Y ella no sabía, pero mi profesor, el capo de la cátedra, era gay, ella gritaba tan fuerte, como para que todos sepan y todos los que intuían que yo era [gay], agarraron y dijeron: “¿Qué querés?”, “¿Qué hagamos una carta?”. Si te dice algo más, avísanos y por ley ella se va, y todos estaban a mi favor. Ese día me armé de valor dije “profe” y él [dijo]: “¿Por qué te pones a llorar?”, “nunca te callés, porque tu director también es (gay)” (Enrique).

Moreno (2005) coloca su atención en el papel central del personal de las escuelas en la normalización de la orientación gay:

Parte del proceso de normalización de la orientación lesbiana y gay en el ámbito escolar estaría conseguida si las profesoras lesbianas y los profesores gays pudieran expresar su vida afectiva y hablar de su vida familiar con la

misma libertad que gozan sus colegas heterosexuales. Unos y otros se enfrentan al reto de acercar la realidad de lesbianas, gays, transexuales y bisexuales desde una escasa formación en este terreno y la casi total ausencia de materiales de aplicación en el aula. Es importantísimo que no sólo el personal docente, sino todo el personal de los centros de enseñanza sea formado en la prevención de los problemas específicos de los jóvenes homosexuales y que se comprenda la específica problemática de las lesbianas y gays (p. 100).

## Conclusiones

En el proceso de instalación de las personas entrevistadas se pudo apreciar las diversas vicisitudes que los migrantes gay atravesaron, tanto por contextos de homofobia como por las circunstancias personales en las que habían realizado su proceso migratorio hacia la Argentina. Se permitió conocer los imaginarios que construyeron acerca de la Argentina como sociedad de acogida, calificándola, en general, de un lugar propicio para el desempeño de actividades laborales con un ambiente social menos homofóbico.

También se pudo identificar algunos imaginarios que, según los entrevistados, los argentinos han construido sobre las personas bolivianas en general, destacándose, construcciones relativas a las personas bolivianas como personas trabajadoras y con alto nivel de soportar condiciones de restricción laboral, pero que en realidad demuestra una lógica de vulneración de derechos hacia los ciudadanos bolivianos por parte de los empleadores argentinos.

Por otro lado, también se logra observar que producto del fundamentalismo cultural presente en la sociedad argentina, los migrantes entrevistados relataron experiencias de discriminación y otras situaciones negativas devenidas de la consideración de las personas bolivianas como personas peligrosas. También, es destacable las experiencias de discriminación homofóbica que los migrantes gay bolivianos entrevistados atravesaron por otros miembros de la comunidad boliviana radicados en la Argentina.

## Referencias bibliográficas

- Bayón, M. (2015). *La integración excluyente. Experiencias, discursos y representaciones de la pobreza urbana en México*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Caggiano, S. (2006). *Racismo, fundamentalismo cultural y restricción de la ciudadanía: formas de regulación social frente a inmigrantes en Argentina en Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*. Buenos Aires: CLACSO.
- Chacón, F., Gómez, L. y Alas, T. (2013). Configuración de imaginarios sociales sobre la migración irregular en jóvenes potenciales migrantes y retornados, *Revista Estudios Centroamericanos (ECA)*, 68 (735), 511-543.
- Durand, J. (2004). Ensayo teórico sobre la migración de retorno, *El principio del rendimiento decreciente, Cuadernos Geográficos*, 35, (2), 103-116.

- Gallardo, H. (2002). Imaginarios sobre el pobre en América Latina, *Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica*, XL (101), 59-70.
- Gaona, C. (2004). Correspondencia visual de la inmigración: un análisis de los movimientos migratorios desde la imagen en: Los inmigrantes y los medios de comunicación. Presentada en Jornadas de Periodismo y Comunicación.
- González-Rábago, Y. (2014). Los procesos de integración de personas inmigrantes: límites y nuevas aportaciones para un estudio más integral, *Athenea Digital*, 14 (1), 195-220.
- Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo e Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (2016). La situación de las personas migrantes regionales en la Ciudad de Buenos Aires. *Acceso a derechos sociales y estadísticas de criminalidad*. Buenos Aires: IPPDH-INADI.
- Kofi, M. (2012). Conceptos de racismo y xenofobia dentro de la realidad migratoria con el fin de “unir sin confundir, distinguir sin separar”. Recuperado de [http://segundaslenguaseinmigracion.com/Actas\\_Congresos/congresalmeria/kofi.PDF](http://segundaslenguaseinmigracion.com/Actas_Congresos/congresalmeria/kofi.PDF)
- Micolta León, A. (2005). Teorías y conceptos asociados al estudio de las migraciones internacionales. *Trabajo Social*. (7), 59-76.
- Moreno, M. (2013). El sexilio en la era de la superdiversidad. Visibilizando el colectivo lgbt inmigrante, *Revista Iberoamericana de Salud y Ciudadanía*. II, (1), 94-114.
- Moreno, O. (2005). Invisibilidad, falta de formación y escasez de materiales en: Homofobia en el sistema educativo, 100-123. Madrid: Comisión de Educación de COGAM.
- Novick, S. (2006). *Migración y políticas en Argentina: tres leyes para un país extenso (1876-2004)* en *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*. Buenos Aires: CLACSO.
- Novick, S., Benencia, R., Caggiano, S., Domenech, E... Herrera, G. (2006). *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*. Buenos Aires: CLACSO.
- Ortega, P. (2004). *La inmigración contada en: Los inmigrantes y los medios de comunicación*. Presentada en *Jornadas de Periodismo y Comunicación*.
- Pérez, A., Correa, G. y Castañeda, W. (2013). *Raros... y oficios: diversidad sexual y mundo laboral: discriminación y exclusión*. Medellín: Corporación Caribe Afirmativo y ENS, Escuela Nacional Sindical.
- Pérez, G., Ordaz, X. y Acuña., L. (2015). *Migración LGBT a la ciudad de México. Diagnóstico y principales desafíos*. Ciudad de México. Fundación Arcoiris por el Respeto a la Diversidad Sexual.
- Restrepo, J. (2014). *Sexualidad y migración. La experiencia migratoria de los varones homosexuales y bisexuales colombianos en España*. Tesis de doctorado. Madrid.
- Retortillo, A., Ovejero, A., Cruz, F., Lucas, S. y Arias, B. (2006). Inmigración y modelos de integración: entre la asimilación y el multiculturalismo, *Revista universitaria de ciencias del trabajo*, (7), 123-139.
- Ruiz, M. (2009). *Sexualidad y cruce de fronteras, el nexos olvidado, Entre tierras* Boletín sobre Políticas Migratorias y Derechos Humanos, (5).

- Segato, R. L. (2010). *Género y decolonialidad: en busca de claves de lectura y de un vocabulario estratégico decolonial*. Lima: Universidad Ricardo Palma-Cátedra América Latina y Colonialidad del poder.
- Villanueva, A. (2014). Construcción del relato biográfico y proyecciones de vida. Versiones de la migración haitiana en Santiago de Chile, CLACSO. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20140311044544/ICR.pdf>
- Wagman, D. (2006). *Los medios de comunicación y la criminalización de los inmigrantes en: Medios de comunicación e inmigración*. Murcia: Convivir sin racismo.

## NEONACIONALISMO: CRISIS ECONÓMICA Y DE LEGITIMIDAD DEL ESTADO

---

Luis Campos Pérez

Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Estratégicos (Universidad Central de Nicaragua, 2016), Licenciado en Ciencia Política (Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, 2010).

Contacto: luis@mytractiontools.com

Recibido: 22.09.17/Aceptado: 23.09.19

### RESUMEN

A pesar de tener manifestaciones divergentes por regiones y nivel de desarrollo nacional, la emergencia del neonacionalismo tiene sus raíces causales en la crisis económica catalizada por el colapso financiero de 2008 y el declive de la legitimidad del Estado. El actual ascenso del neonacionalismo podría traer consigo un incremento general en la conflictividad política y militar internacional, aunque algunos de sus efectos estructurales más próximos afectarían la sostenibilidad de organismos de integración regional, incidirían en el incremento en la militancia y combatividad de grupos fundamentalistas, y en el incremento de disputas de zonas de resonancia por parte de potencias mayores.

### PALABRAS CLAVE

Nacionalismo, crisis económica, deslegitimación del estado, postmodernismo, islamismo.

### ABSTRACT

Despite having divergent manifestations in each region and level of national development, the emergence of neonationalism has its casual roots in the economic crisis catalyzed by the financial collapse of 2008 and the decline of the state's legitimacy. The current rise of neonationalism could lead to a general increase in international political and military conflict, although some of its closest structural effects would affect the sustainability of regional integration organizations, they would have an impact on the increase in militancy and combativeness of fundamentalist groups, and in the increase of resonance zones disputes by mayor powers.

### KEYWORDS

Nationalism, economic crisis, state de legitimization, postmodernism, islamism.

## Sumario

Introducción | Raíces casuales y presencia del neonacionalismo  
| Características generales del espectro ideológico neonacionalista  
| Algunos futuros probables | Referencias bibliográficas |

## Introducción

En el paseo peatonal Las Ramblas, en Barcelona, el 17 de agosto de 2017 una furgoneta se abalanza contra una multitud de cientos de personas, dejando 13 muertos y más de cien heridos (García, 2017). El mismo día el movimiento neonacionalista español, Falange, convoca a una manifestación en Barcelona, contra la “islamización de Europa”, la cual es saludada por más de una veintena de movimientos neonacionalistas de la región. En Charlottesville, Virginia, el 12 del mismo mes, se realiza una manifestación nombrada Unir a la Derecha (*Unite the Right*), dirigida por grupos supremacistas blancos y neonacionalistas, que se salda con una muerte y más de 35 heridos, al producirse una confrontación entre estos y una contramarcha identificada como antifascista (Rousseau, 2017).

El 22 de mayo del mismo año, un atacante suicida provoca la muerte de 22 personas y hiere a 64, al hacer explotar una bomba junto al Manchester Arena (Excelsior, 2017). Treinta y dos días antes, un oficial de policía muere en la Avenida de los Campos Elíseos, en París, tras ser tiroteado por un militante del Estado Islámico de Irak y el Levante (ISIS), menos de un año después de que 84 personas murieran en otro ataque en Niza, durante la celebración del día de la Bastilla, y poco más de un año después de que un comando islamista asaltara la sala de conciertos Bataclán, matando a 90 personas (BBC News, 2016).

El 17 de marzo de 2017, en Turquía, el presidente Recep Tayyip Erdoğan, hizo un llamado a sus connacionales en Europa a colmar y escalar sus sociedades “pues son el futuro de Europa” (Goldman, 2017). Casi tres meses después, el 5 de junio, al sur del Golfo Pérsico, los países miembros del Consejo de Cooperación del Golfo rompen relaciones diplomáticas y comerciales con Qatar, como medida para contrarrestar una política exterior crecientemente asertiva y nacionalista.

En el sudeste asiático, un año antes, el presidente filipino Rodrigo Duterte, inicia un mandato caracterizado por la ruptura de la posición tradicional de política exterior de su país, al abandonar su alineamiento con Washington, país que describe como una “potencia forajida y agresiva” (Teehankee, 2016). Seis meses después, el 8 de noviembre de 2016, Donald J. Trump resulta ganador en las elecciones presidenciales de Estados Unidos, con un discurso enérgicamente neonacionalista y antiliberal, cinco meses después de que el 52% de los ciudadanos del Reino Unido votara a favor de su retiro de la Unión Europea (BBC News, 2016).

Estos eventos, entre otra amplia variedad, son indicadores de la intensificación en el ritmo de propagación e intensidad de un fenómeno político antiglobalizador que tiene alrededor

de una década de gestación, como es el neonacionalismo. Este ensayo ofrece un análisis de los factores causales de la emergencia del neonacionalismo, a partir de la revisión de la crisis económica, exacerbada por el colapso financiero de 2008, entre otros procesos económicos de orden estructural, y el declive en la legitimidad del Estado, particularmente afectada por desafíos de seguridad nacional ante amenazas provenientes de grupos radicales y por la falta de alternativas de resiliencia económica. Además, se presenta una caracterización general del espectro ideológico neonacionalista, y un ejercicio reflexivo acerca de algunos futuros probables que podrían ser estimulados por el neonacionalismo contemporáneo.

## **Raíces causales y presencia del neonacionalismo**

Los neonacionalismos —y se alude al fenómeno pluralmente, debido a que sus manifestaciones se presentan de manera divergente en distintas regiones y contextos políticos, sociales y económicos— pueden ser organizados en dos categorías, la primera conformada por regiones como el espacio europeo, y en particular el centro y arco sur de Europa, así como en Estados Unidos, y la otra, por regiones como el Medio Oriente, el norte de África, el sudeste asiático y América Latina. Sin embargo, en un sentido estructural las raíces causales a nivel global son las mismas, factores predominantemente económicas combinadas con una crisis de legitimidad del Estado.

En Europa y Estados Unidos existen dos facetas divididas por criterios socioeconómicos. Un estrato está compuesto por la clase media profesional y las élites económicas principalmente del sector servicios —medios de comunicación, finanzas, tecnología, telecomunicaciones, entre otros—, el otro comprende a personas con educación media y baja, obreros principalmente, que hace pocas décadas formaran parte de una sólida clase media y que como consecuencia de la crisis económica, catalizada por el colapso financiero global de 2008, tienen dificultades para permanecer dentro de dicho estrato socioeconómico, o se encuentran en franca situación de pobreza. Un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) indica que en Europa existe una correlación entre la creciente desigualdad económica y la reducción de la confianza ciudadana en las instituciones, que puede desembocar en inestabilidad política y social (Förster, Nozal, y Thévenot, 2017).

La segunda masa poblacional, cuyas expectativas en la economía de mercado y el gobierno mínimo fueran frustradas por las transformaciones estructurales de la economía y particularmente de los mercados de trabajo, representa una base de apoyo potencial para los movimientos, partidos y líderes neonacionalistas. Naturalmente, es el mismo segmento poblacional el que absorbe el impacto directo de las crisis internacionales de migrantes y refugiados.

En sentido amplio, las clases medias y altas, tanto en Europa como en Estados Unidos, no han lidiado con el problema directamente, por ello en el contexto político actual se tiende a identificarlas políticamente como clases de orientación liberal, que abogan por la apertura de fronteras y la asimilación material, pero no cultural, de migrantes y refugiados. Y es

justamente la tensión que se produce entre los estratos medio-altos y bajos, la que energiza a los movimientos neonacionalistas, de variados niveles de radicalización, y evidencia una creciente polarización social y política en las sociedades de Occidente.

Las transformaciones económicas y de mercados laborales han generado una tendencia negativa en las plazas dentro del sector de producción de bienes, así como un crecimiento acelerado en la demanda de mano de obra, con educación universitaria, para el sector servicios, el cual está cada vez más representado por los rubros de informática y telecomunicaciones. En Estados Unidos, según datos del Buró de Estadísticas Laborales (BEL) (2015), en la línea de tiempo de 2004 a 2024, el sector productor de bienes –incluyendo agricultura, construcción, minería y manufacturas- tiene una evolución del 16.6% al 13.3%, –mientras que el sector servicios que abarca comercio total, actividades financieras, información, profesionales, salud, entre otros- creció del 76.8%, en 2004, a 80.1% en 2014, y se espera que crezca hasta el 81% en 2024.

El sector servicios no sólo domina las economías postindustriales, sino que la calificación profesional se presenta como una exigencia cada vez más apremiante. Actualmente la porción de la población de Estados Unidos con educación profesional es del 33% (Ryan y Bauman, 2016), lo que indica una creciente presión social que contrasta el nivel de educación con las tendencias del mercado laboral, que concentran los empleos de clase media en el sector servicios, con una creciente presencia de las telecomunicaciones y la informática. Una alternativa fácilmente previsible es que el sector representado por Silicon Valley presione por una mayor inmigración particularmente de profesionales extranjeros para solventar el déficit de mano de obra calificada, lo cual dentro del esquema ideológico postliberal contemporáneo es políticamente aceptable y sistémicamente necesario, pero pronostica un incremento en la polarización política y socioeconómica.

A la presión económica se agregan otras dinámicas que tienden a representar al “otro interno” –es decir, minorías extranjeras no asimiladas en la cultura y lealtad nacional- como causante parcial del declive de la economía en naciones occidentales. La migración masiva a Europa y Estados Unidos, entre otros países, ha servido como una oportunidad de justificación para los movimientos neonacionalistas, que agregan a las causas económicas estructurales y de deslegitimación del Estado, la extranjerización de lo nacional como base discursiva de atracción. El rechazo al “otro interno” islámico en Europa parte de dos dinámicas. La primera consiste en el efecto psicosocial que ejercen los ataques terroristas de inspiración islamista, por cuanto influyen en la desconfianza y el resentimiento de las poblaciones locales hacia tales grupos minoritarios. Y la segunda, comprende la problemática cultural.

La población musulmana no siempre interioriza los valores y lealtades locales de los países de alojamiento. La cultura islámica tiene dos fuentes de lealtades tradicionales. La primera es la vecindad comunal, y la segunda el *ummah*, o comunidad de los fieles, de la cual se desprende la principal fuente de regulación ética musulmana, *la shari'ah*, o ley islámica. Esto representa un referente fundamental del sentido de lealtad pública árabe, y provoca una contradicción respecto a las fuentes de lealtad en Occidente, donde los valores suelen ser individualistas y ligados a una tradición secularista. Grosby (2005) explica:

En las sociedades occidentales y musulmanas las lealtades están distribuidas y orientadas hacia objetos profundamente diferentes. Las sociedades occidentales son individualistas, seculares y materialistas, y su lealtad hacia el Estado nacional es bastante estable; por el contrario, las sociedades musulmanas son más tradicionales, comunales y profundamente religiosas, y su lealtad hacia el Estado es mucho más débil que la autoridad y ley religiosas (p 35).

Sin embargo, las fuentes de lealtad en el islam no niegan el papel y la responsabilidad del Estado. Yossef y Cerami (2015, p. 3) explican que los Estados árabes, desde mediados del siglo XX, en su relación con la sociedad operaron bajo un acuerdo social no escrito, por medio del cual la población se abstenía de participar en asuntos políticos, a cambio de que el Estado proveyera bienes y servicios sociales, así como otras demandas no políticas, con la mayor eficiencia posible. Es decir, en su forma más ideal, la relación sociedad-Estado sería despolitizada, y encontraría su fuente de legitimidad en su capacidad de proveer beneficios sociales, como vivienda, infraestructura y empleo, entre otros. Es en el colapso de dicha capacidad estatal y el agotamiento del sistema político, que se encuentran las raíces de la llamada primavera árabe.

Con el derrocamiento de gobiernos autoritarios en el mundo árabe se restableció progresivamente el sentido de pertenencia y lealtad a expresiones más comunales y basadas en la fe. El caso del Estado Islámico de Irak y el Levante, conocido como ISIS, entre otros como el Talibán y Al-Qaeda, se trata de una expresión radicalizada que intenta apropiarse del Estado, para instaurar la ley religiosa, pero manteniendo fuentes de legitimidad similares a los sistemas que trata de desplazar. Es decir, de legitimidad basada en la provisión de bienes y servicios públicos. Cuando ISIS lanzó su ofensiva de ocupación y expansión territorial en 2015, se apresuró a establecer o restablecer los servicios públicos a las poblaciones bajo su administración de facto (Revkin y McCants, 2015).

En tal sentido, los grupos yihadistas representan parcialmente manifestaciones neonacionalistas en el mundo árabe, y forman parte de la espiral ascendente de este en Occidente, por cuanto obedecen a una lógica religiosa y reaccionaria -que busca revisar y restablecer el statu quo ante- sin trascender el marco de cultura política e instituciones precedentes. El agotamiento del modelo y capacidad del Estado se hizo explícito en las causas que condujeron a las crisis iniciales en Libia, Siria y Egipto. En Libia, el régimen de Muamar Qaddafi mantenía unido en una pieza al país, al ilegalizar las formas de lealtad tribal para instaurar una basada en el aparato estatal centralizado, a través de los liderazgos sociales populares. Una vez que el sistema se debilitó y terminó por ser depuesto, las formas de autoridad y lealtad precedentes reemergieron, desatando el conflicto intertribal que todavía persiste (Yossef y Cerami, 2015, p. 4). En Siria, el gobierno logró mantener la cohesión entre los diferentes grupos tribales y confesionales, hasta que la capacidad del Estado menguó, afectando también su legitimidad. Como explican Yossef y Cerami (2015):

Agobiado por el crecimiento poblacional y estructuras económicas ineficientes, el régimen de Assad, en Siria, empezó a tolerar, desde finales de los 1990, una amplia red de actividades caritativas de grupos islamistas

(especialmente Jamat Zayd, una organización de inspiración sufi políticamente consiente) (p.6).

En Egipto, la Hermandad Musulmana surgió como una organización paraestatal que desafió la iniciativa y capacidad del gobierno de Hosni Mubarak, al proveer servicios paralelos a los del Estado, lo que contribuyó a formar una masa crítica que terminó por volcarse en la Plaza Tahrir en 2011. Es en estos contextos de caos, crisis e inseguridad que se producen las migraciones masivas desde el norte de África y el Medio Oriente, al sur y centro de Europa. No es aleatorio que en Europa las tasas de desempleo juvenil más altas se encuentren en el arco nororiental del Mediterráneo -Grecia (47.3%), España (44.4%) e Italia (37.8%) (Eurostat, 2017)-. Lo que en Europa y Estados Unidos, entre otros, catalizó la emergencia del neonacionalismo, tiene también raíces en la crisis de legitimidad del Estado árabe, provocada, a su vez, por factores económicos y políticos similares a los presentes en Occidente, y constituye el punto de convergencia causal de la emergencia de los neonacionalismos a nivel global, en tanto transformaciones económicas estructurales, y de legitimidad del Estado y las élites políticas tradicionales.

En perspectiva regional, se aprecia incluso la internacionalización de expresiones neonacionalistas europeos, como el Movimiento por una Europa de Naciones y Libertad, fundado en el seno del Parlamento Europeo y liderado por Marine Le Pen, del Frente Nacional, de Francia.

Otras expresiones están conformadas por una variedad de grupos de ultraderecha, como: *Generation Identitarie*, que ha impulsado la iniciativa *Defend Europe* para repeler migrantes en aguas del Mar Mediterráneo (RT, 2017); el Partido Libertad de Austria, liderado por Norbert Hofer, que estuvo a punto de ganar las elecciones presidenciales de 2016, sobre la base de un discurso político nacionalista, antislámico y antigubernamental; el Partido Alternativa Nacionalista para Alemania, que también está creciendo en popularidad con su discurso antimigracionista (Ulansky y Witenberg, 2016); el Partido por la Libertad, de Holanda, liderado por Geert Wilders, quien ha sido descrito como “el hombre que inventó el Trumpismo” (Chakelian, 2017); el Lega Nord, de Italia, que está incrementando su popularidad desde la masificación de la inmigración del norte de África en 2015; y los partidos Alternativa para Alemania, Movimiento para una Mejor Hungría, Frente Nacional, en Francia, Movimiento Amener Dorado, de Grecia, el Partido Demócratas de Suecia, y el Partido Popular Danés.

Otros ámbitos, a nivel interestatal europeo, también han presenciado el peso del neonacionalismo. Las recientes tensiones entre Austria e Italia, a causa de la negativa de Austria de absorber parte del volumen de migrantes que actualmente tiene Italia, ha incluido despliegue de tropas y vehículos de combate en la frontera común (Euronews, 2017), y genera tensión y debilitamiento del bloque Unión Europea. De manera similar, la Comisión Europea lanzó un proceso de penalización contra Chequia, Polonia y Hungría, por negarse a cumplir con cuotas de distribución de los refugiados (RT, 2017), a lo que las autoridades de los tres países han respondido que prefieren asumir sanciones de la UE que recibir migrantes.

Rusia es otro país donde se manifiesta el neonacionalismo, y probablemente con mayor potencia y grado de éxito. Tras el colapso de la Unión Soviética (URSS) y los años de crisis y reestructuración económica y política, y hasta principios del siglo XXI, la figura del presidente Vladimir Putin emergió y representa el neonacionalismo postliberal eslavófilo de una Rusia renovada y resignificada. El nacionalismo ruso de actualidad mezcla elementos de cristianismo ortodoxo, Estado fuerte y proveedor de seguridad, énfasis en la soberanía territorial, la preservación de valores tradicionales y una visión geopolítica paneurasiática que le distingue de otras formas de neonacionalismo, y que se ha convertido en un referente para otras expresiones a nivel global. Sin embargo, el mismo Putin representa una perspectiva relativamente moderada del nacionalismo emergente.

Como señala Stratfor (2016), la influencia política e intelectual de figuras como Vladimir Zhirinovskiy, Alexander Bastrykin, Sergei Glazyev y más notablemente, Alexander Dugin, proveen un marco justificativo casi místico que promueve el desplazamiento de ideologías contendoras como el islam y el postliberalismo, además de la persecución de una política exterior más agresiva y geófaga. Esto anticipa que Rusia continúe siendo el pináculo del neonacionalismo emergente.

El caso de Turquía es uno que comparte cierta similitud con Rusia, en tanto a una visión y aspiración de liderazgo geopolítico regional, que en este particular puede ser descrita como nuevo otomanismo, con matices antikemalistas. La base del neonacionalismo del presidente Recep Tayyip Erdoğan es una evocación de revisionismo histórico y ampliación de la influencia turca más allá de sus fronteras internas. Erdoğan se ha desplazado paulatinamente hacia un discurso antioccidental y neonacionalista. En una comparecencia el 17 de marzo de 2017, el presidente Erdoğan dijo a sus compatriotas en Europa “vayan a vivir a los mejores vecindarios. Conduzcan los mejores autos. Vivan en las mejores casas, no tengan tres, sino cinco hijos. Porque ustedes son el futuro de Europa” (Goldman, 2017).

En las Filipinas, el presidente Rodrigo Duterte, ha caracterizado su gestión gubernamental por un abordaje radical de la lucha contra el narcotráfico, apartándose de los estándares de derechos humanos comúnmente aceptados por la comunidad internacional, especialmente en Occidente, y que también se manifiesta en un rechazo enérgico a la política exterior estadounidense y su influencia tradicional sobre el archipiélago. También, ha apoyado su gestión en tres pilares generales: antiliberalismo, antioccidentalismo y revisionismo histórico.

Un caso ilustrativo de la propagación del neonacionalismo, se encuentra en la crisis diplomática en torno a Qatar, en la cual los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), Arabia Saudí, Bahréin y Egipto, además de otros del norte de África y el Medio Oriente, rompieron relaciones diplomáticas con Doha de manera coordinada, bajo denuncias de apoyo a la Hermandad Musulmana, así como de impulsar campañas mediáticas contra las autoridades establecidas en la región, a través de Al-Jazeera, y de apoyar a grupos terroristas.

La situación del Golfo evidencia una creciente asertividad política por parte de Qatar, apoyada por el incremento del nacionalismo a nivel interno, en apoyo al Emir, Tamim bin Hamad Al Thani. Sin embargo, un análisis más profundo del asunto sugiere que la reacción de los países del CCG, especialmente de Arabia Saudí, resiente el fortalecimiento de las relaciones entre Teherán y Doha, hasta el punto que días antes de la crisis diplomática que se activó el 5 de junio de 2017, ambos gobiernos iniciaron la ejecución del proyecto de explotación del yacimiento de gas natural *South Pars-North Dome*, lo que supone un punto de influencia geopolítica a favor de Irán en el extremo sur del Golfo Pérsico.

Dicho panorama irrita particularmente a Arabia Saudí, quien es el contendor natural de Irán por la hegemonía regional. El cambio en la doctrina de política exterior de Qatar, que tenía tradición de operar dentro del espectro de influencia de Riyad, ha considerado un camino de mayor asertividad y nacionalismo, al desarrollar otras alternativas de alianzas estratégicas, con Irán y en alguna medida con China.

En el caso de América Latina, el neonacionalismo todavía no tiene manifestaciones endógenas más allá de constituir algunos focos que guardan cierta similitud con la región MENA. Es decir, el binomio fenoménico de crisis económica y de legitimidad del Estado se encuentra también presente en Centroamérica y otras partes de la región, y constituye una fuente de migraciones a Estados Unidos, de poblaciones que huyen de la inseguridad y la falta de oportunidades económicas. Además de servir de puente para migraciones masivas del norte de África con destino a Estados Unidos. Sin embargo, no se identifican todavía focos significativos de neonacionalismo, en el sentido de la emergencia de movimientos de defensa de lo doméstico, rechazo al “otro interno”, oposición a la influencia de potencias exteriores, o proteccionismo comercial.

Aunque como ejercicio analítico resulta provechoso anotar que ciertos elementos del neonacionalismo se encuentran presentes en el código discursivo del gobierno de Nicaragua —particularmente en el núcleo del Frente Sandinista de Liberación Nacional, como fuerza política— el cual a pesar de provenir de una tradición política marxista leninista, a partir de mediados de la primera década del siglo XXI, integró a su discurso simbolismos de la fe cristiana, la evocación a la “nicaraguanidad” cultural (tradicionalismo), y el concepto socioeconómico vida contrapuesto al de crecimiento, justo al mismo nivel que la categoría socialismo, dando como resultado una especie de izquierda neoconservadora, peculiarmente influenciada por la cuarta teoría política, explorada por Alexander Dugin.

México, en términos de potencialidad neonacionalista, es el país de la región latinoamericana con mayor propensión a la exacerbación, considerando la tensión existente entre la administración Trump y el gobierno mexicano, sobre la temática migratoria y comercial. Sin embargo, las expresiones de nacionalismo en general dentro de la región todavía mantienen el esquema geopolítico clásico, en cual impera la soberanía territorial, expresado a través de disputas limítrofes. Aunque es plausible considerar que, en el futuro, si los neonacionalismos continúan el auge, empiecen a surgir expresiones de tal índole en la región, tomando en cuenta otro rasgo de la geopolítica tradicional de la región, como es la permeabilidad ante procesos sociopolíticos y económicos extrarregionales.

## **Características generales del espectro ideológico neonacionalista**

El neonacionalismo comprende un espectro ideológico general y no una perspectiva monolítica, unificada. En sentido amplio, se encuentra en la derecha conservadora, aunque también puede abarcar perspectivas liberales conservadoras, y otras más radicalizadas y deterministas como el racismo y la xenofobia. Un ejemplo para ilustrar las dinámicas ideológicas del neonacionalismo -y cómo puede comprender una escala relativamente amplia dentro del espectro de derecha- se encuentra en la candidatura de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos.

En su momento, incluso luego de su nominación formal por parte del Partido Republicano, muchos analistas coincidieron al postular que su candidatura fracasaría en ganar la elección, ya que su discurso solamente podría apelar al ciudadano blanco nativo, con bajo nivel educativo, y probablemente racista. Sin embargo, el candidato republicano atrajo 62,985,134 votos populares (Leip, 2016), lo que indica que su discurso de ánimo populista -definido a través de la exaltación de la figura del ciudadano promedio, que debe enfrentar a una élite política distanciada de sus intereses- logró llegar a un sector no necesariamente motivado por un sentido de arraigo etnoracial, sino por los desafíos socioeconómicos que enfrenta regularmente.

Según datos del Buró de Censos de Estados Unidos (2017), la masa poblacional habilitada para votar comprende un 37% de personas no blancas, es decir afroamericanos, latinos, asiáticos, amerindios, nativos isleños del Pacífico, principalmente. Esto indica que si la retórica, frecuentemente catalogada como xenófoba y racista, de Trump hubiera sido interpretada como tal por las minorías etnoraciales, entonces este conglomerado habría volcado su apoyo a favor de la candidata demócrata, Hillary Rodham Clinton, lo cual hubiera fortalecido su base existente de votantes jóvenes blancos de clase media con educación media y universitaria, y dando como resultado una victoria electoral holgada.

Sin embargo, al parecer el conglomerado poblacional, al menos en Estados Unidos, que apoya posturas ideológicas como las que representa Trump, son estratos que perciben una situación económica en franco deterioro, nuevas dinámicas de migración que amenazan sus puestos de trabajo, una economía de libre mercado que les deja a la saga de sus beneficios, y un declive en la legitimidad del Estado y de las élites políticas tradicionales.

El neonacionalismo ubica a las élites políticas y burocráticas, principalmente liberales, como enemigos internos que detentan el poder ilegítimamente y cuyos intereses distan de los del pueblo. Ejemplo de esta perspectiva es el discurso de Marine Le Pen, líder de Frente Nacional en Francia; ella afirma insistentemente en que las élites políticas representan al enemigo de las mayorías y que “el pueblo francés está harto de ese viejo mundo político” (BBC News, 2015), en clara alusión a la necesidad de establecer un nuevo orden. Más tarde, en la elección presidencial del 24 de abril de 2017, los medios de comunicación describieron el resultado general como una derrota para la élite política tradicional francesa (Griffiths, 2017). Otro ejemplo fue el discurso de Donald J. Trump, quien basó la mayor parte de su mensaje de campaña en ataques a lo que llamaba “la élite de Washington” y

“los políticos”, idea que también fue ilustrada por el excongresista estadounidense, Bob Livingston, al señalar:

Estoy realmente, realmente enojado con estas personas [los líderes del Partido Republicano] que creen que son más inteligentes que el pueblo americano. La mayoría del pueblo americano se está expresando con claridad prácticamente en cada Estado. [En] la mayor parte de las primarias, él [Donald Trump] está teniendo la mayoría de los votos. Quiero que se escuche al pueblo americano y quiero ver a Donald Trump como presidente (Collinson, 2016).

Sobre la idea de un neonacionalismo de izquierda, debe considerarse que dicho espectro ideológico tiende a presentar el sentido de lealtad con base a un programa político y no con base a un sentido histórico, institucional o territorial. El liberalismo progresista postmoderno apunta, en general, al globalismo, es decir a un sentido de pertenencia a la comunidad global y cuya forma de lealtad más importante es estrictamente individualista.

Como consecuencia de características inherentes a la ideología postliberal, la izquierda contemporánea tiende a minimizar el peso de lo nacional, identificándolo, incluso, como un obstáculo para el progreso de la humanidad y proclive a la homogenización cultural y racial. Por ello, existe en la actualidad una tendencia a que neonacionalismo y liberalismo postmoderno con enfoque de justicia social, no se lleven demasiado bien. En perspectiva histórica reciente, el nacionalismo ha servido más como un recurso utilizado por el conservadurismo, para reforzar el *statu quo* o restaurar el *statu quo* ante. Como explican Spencer y Wollman (2002):

Hacia la parte final del siglo XIX, existía acumulada evidencia de que el nacionalismo era una ideología que los conservadores podían utilizar para su ventaja. Este fue el período cuando el nacionalismo, muchos afirman, “mutó” de ser un fenómeno liberal originado en las democracias populares, a ser algo más compatible, más útil para las élites gobernantes, monarquías e imperios (Anderson, 1991, p. 86). En el caso de estos últimos, vieron al nacionalismo [clásico], que asociaban con la revolución francesa, con franco horror, analizándolo como una fuerza nueva, desestabilizadora y subversiva de las instituciones, valores y creencias existentes (p. 15).

Otra característica ideológica general del neonacionalismo consiste en la premisa y paradigma de reglas del juego político y económico doméstico que operan dentro del esquema de democracia constitucional con economía de libre mercado. Sin embargo, las características de la dimensión económica del pensamiento neonacionalista se orientan hacia el proteccionismo comercial. Es decir, hacia el favorecimiento de las industrias nacionales a través de la imposición de medidas políticas, administrativas o arancelarias a las importaciones, así como la repatriación de procesos de negocios y capitales.

En Estados Unidos, la plataforma de campaña del presidente Donald Trump apostó por un discurso proteccionista en el que señaló al Tratado de Libre Comercio de Norteamérica

(North American Free Trade Agreement – NAFTA) como el “peor acuerdo comercial de la historia mundial” (Jagannathan, 2017), y firmó una directiva ejecutiva de revisión y renegociación una vez llegado a la Casa Blanca (Liptak y Merica, 2017). Además, dispuso retirar a su país de la iniciativa Asociación Transpacífica (Trans-Pacific Partnership- TPP).

En manera similar, la administración Trump ha presionado a manufactureras vehiculares para que repatrien las filiales que en la actualidad operan en países que ofrecen costos de producción más reducidos, especialmente en mano de obra calificada. En tal situación se encuentran las empresas Ford y General Motors, las cuales han sido presionadas por Trump para abandonar sus operaciones en México, a riesgo de sufrir elevadas cargas arancelarias (Pozzi, 2017). Estas medidas también van acompañadas por la reforma fiscal 2018, que busca, desde una perspectiva de poder suave, renovar los incentivos a empresas nacionales.

La perspectiva proteccionista en Estados Unidos no se limita al discurso del presidente Trump. El 2 de marzo de 2017 el Congreso reintrodujo una iniciativa bipartidaria, nominada *Ley de Trabajadores de Centros de Llamadas y Protección al Consumidor* (H. R. 1300 -United States Call Center Worker and Consumer Protection Act of 2017), que busca desincentivar a compañías estadounidenses de establecer *call centers* fuera del país, a través de listas de inelegibilidad de acceso a créditos federales (United States House of Representatives, 2017).

El proteccionismo comercial también alcanza otras regiones, como es el caso de Reino Unido. El llamado Brexit –que supone la retirada de Londres de la Unión Europea– probablemente constituye el paquete de medidas proteccionistas más importante de la historia económica reciente. Posiciones similares se han manifestado desde otros países, los cuales identifican a la Unión Europea como un organismo que sirve de plataforma de proyección de poder para Alemania y cuyos beneficios se distribuyen desigualmente. A dicha perspectiva se suma el casi unánime rechazo a la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (*Transatlantic Trade and Investment Partnership-TTIP*), por parte de Europa.

Otros rasgos ideológicos del neonacionalismo, y que se desprenden directamente de la temática económica comercial, son las posiciones políticas que exaltan el imperativo de la soberanía territorial (Campos, 2016), como oposición a las fuerzas de la globalización económica, comercial, mediática y cultural, a los procesos de integración regional y tratados de libre comercio y, en general, a los acuerdos internacionales que establezcan la transferencia parcial de soberanía a organizaciones supranacionales, sean bloques económicos comerciales u organizaciones de integración política regional. En medida no reducida, la animosidad antintegracionista y antiglobalista tiene su antecedente más reciente en el estallido de la crisis financiera global de 2008, la cual evidenció que la alta integración de mercados de divisas y créditos internacionales representa considerables desventajas para las naciones más desarrolladas.

Una faceta que también forma parte de ideario general del neonacionalismo es la inclusión de valores religiosos como parte de un discurso político de preservación de la cultura

nacional. Esto supone la tendencia a rechazar la diversificación religiosa y cultural, especialmente de Occidente respecto al islam, y ofrece la asimilación cultural como requisito de permanencia. Otras expresiones ideológicas que pueden encontrarse dentro del espectro neonalistas, en lugares más particulares como Estados Unidos, son las perspectivas neoconservadora y libertaria, que rechazan la legitimidad ética y moral de reconocer derechos especiales -o igualitarios, según el espectro ideológico desde el cual se aprecie- a personas de la comunidad LGBTI y minorías étnicas.

### **Algunos futuros probables**

La emergencia del neonacionalismo se manifiesta como una crítica a la globalización postmoderna. Ante la persistencia de desafíos sociales y económicos globales, el neonacionalismo surge como un repliegue al *statu quo* ante. Sin embargo, desde una perspectiva histórica estructural, no representa una nueva forma de filosofía o teoría política, capaz de contender exitosamente con el postliberalismo contemporáneo. Es decir, no parece constituir una progresión postliberal. En su lugar, se presenta como una reacción política doméstica, y una revisión del orden internacional. En síntesis, una resignificación de la realidad política.

En sentido general, la tensión actual producida entre las fuerzas neonacionalistas y el postliberalismo, no dará como resultado el desplazamiento del segundo por parte del primero, al menos no en la forma en que sucedió tras el final de la Guerra Fría, pero tampoco supone la reiteración de los valores postliberales –como defendiera Francis Fukuyama.

A pesar del papel que podría juzgar el neonacionalismo, como crítica a las principales debilidades estructurales y valorativas del postmodernismo, es crucial considerar cómo el fenómeno podría afectar la estabilidad internacional y, por tanto, las probabilidades de un incremento en la conflictividad internacional. Comúnmente los medios de comunicación tienden a adoptar como premisa la noción de que mayor nacionalismo conduce a un riesgo incrementado de guerra. La lógica de tal premisa supone que, si las personas desarrollan resentimiento contra “otros internos”, se producirá una dinámica creciente de rechazo recíproco internacional que desembocará en conflictos de importante escala. Sin embargo, dichas perspectivas no consideran dinámicas como la diplomacia neonacionalista que también forma parte del escenario global actual, y que propone un orden político internacional fundado en una mezcla de *realpolitik* y funcionalismo clásicos. Es decir, un orden internacional de naciones soberanas que cooperan donde existan intereses comunes y compiten donde sea necesario.

Esto supone un modelo de orden internacional relativamente estable, pero como todos los precedentes con vulnerabilidades inherentes. Si la reemergencia del nacionalismo a nivel global, conduce a escenarios de conflictos violentos de escala mayor y de naturaleza multilateral, es probable que surja un nuevo orden que privilegie el integracionismo regional y posiblemente se hable entonces de un sistema de postnaciones. El otro rango de futuros probables plantearía que se produzca una elongación de las tensiones actuales, que desemboquen en un conflicto violento intercivilizacional, y que como resultado

produzca puntos comunes de cooperación internacional –o incluso postnacional- con base en intereses colectivos globales, asentados en nuevos paradigmas políticos y económicos, que necesariamente tendrían que colocar la tecnología en un lugar de preeminencia o cercano a ella.

Pero el neonacionalismo, en tanto efecto y causa, incrementa el riesgo de conflictos interestatales violentos y de la actividad combativa de grupos extremistas. Por ello, dentro de los futuros probables en torno a este, se encuentra una mayor competencia entre potencias mayores por el control estratégico de zonas de amortiguamiento, como Estados Unidos respecto a Asia Pacífico y otros países del espacio noratlántico; Rusia respecto a Europa oriental y el espacio postsoviético en Asia central; Turquía, respecto al Mediterráneo oriental, Siria e Irak y China, respecto al arco occidental del Pacífico, en los países del sudeste asiático.

Otro futuro probable, que no excluye lo anteriormente imaginado, supone el debilitamiento de la Unión Europea como alternativa viable y colectivamente provechosa para los países de la región, hasta el punto de la irrelevancia política actoral. Un escenario tal supone también un debilitamiento generalizado en la legitimidad global de las organizaciones y espacios de integración regional, al menos a nivel de doctrina de política exterior. Al estilo de Huntington, también se podrían producir conflictos violentos entre grupos y Estados de membresía civilizacional distinta. Sin embargo, una variable crucial a observar será el surgimiento de figuras personales carismáticas con capacidad de movilizar la animosidad neonacionalista hacia extremos ideológicos radicales. Después de todo, y como lo demuestra la Segunda Guerra Mundial, no se requieren más que uno o dos estadistas radicales para desencadenar una guerra total internacional.

## Referencias bibliográficas

BBC News:

(7 de diciembre de 2015). France elections: Le Pen says political elite 'crumbling'. Recuperado de <http://www.bbc.com/news/world-europe-35025846>.

(26 de julio de 2016). Timeline: Attacks in France. Recuperado <http://www.bbc.com/news/world-europe-33288542>.

Bureau of Labor Statistics. (8 de diciembre de 2015). Employment by major industry sector. Recuperado de [https://www.bls.gov/emp/ep\\_table\\_201.htm](https://www.bls.gov/emp/ep_table_201.htm)

Campos, L. (2016). *Desafíos y Oportunidades Geopolíticas para la Profundización de la Integración de Centroamérica*. Managua: Universidad Central de Nicaragua.

Chakelian, A. (8 de marzo de 2017). Rise of the nationalist: a guide to Europe's far-right parties, *New Statesman*. Recuperado de <http://www.newstatesman.com/world/europe/2017/03/rise-nationalists-guide-europe-s-far-right-parties>.

- Collinson, S. (21 de marzo de 2016). Trump's anti—Washington campaign hits Washington. Recuperado de <http://edition.cnn.com/2016/03/21/politics/donald—trump—washington—republicans/index.html>.
- Euronews. (4 de julio de 2017). Austria despliega tanques en su frontera con Italia. Recuperado el 3 de Agosto de 2017, *Euronews*. Recuperado de <http://es.euronews.com/2017/07/04/austria—desplega—tanques—en—su—frontera—con—italia>.
- Eurostat (2017). Youth unemployment figures, 2007—2016. Recuperado [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics—explained/images/6/6a/Youth\\_unemployment\\_figures%2C\\_2007—2016\\_%28%25%29\\_T1.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics—explained/images/6/6a/Youth_unemployment_figures%2C_2007—2016_%28%25%29_T1.png).
- Excélsior. (23 de mayo de 2017). Crónica: Un día de furia en Inglaterra, *Excélsior*. Recuperado de: <http://www.excelsior.com.mx/global/2017/05/23/1165303>.
- Förster, M., Nozal, A. y Thévenot, C. (2017). *Understanding the Socio—Economic Divide in Europe*. Organization for Economic Cooperation and Development—COPE Centre for Opportunity and Equality.
- García, J. (18 de agosto de 2017). Un atentado terrorista en Barcelona provoca al menos 13 muertos, *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/ccaa/2017/08/17/catalunya/1502982054\\_017639.html](https://elpais.com/ccaa/2017/08/17/catalunya/1502982054_017639.html).
- Goldman, R. (17 de marzo de 2017). 'You Are the Future of Europe,' Erdogan Tells Turks, *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/2017/03/17/world/europe/erdogan—turkey—future—of—europe.html>.
- Griffiths, J. (24 de abril de 2017). Macron and Le Pen: How two outsiders defeated France's political elite, *CNN*. Recuperado de <http://edition.cnn.com/2017/04/24/europe/french—election—outsiders—macron—le—pen/index.html>.
- Grosby, S. (2005). *Nationalism. A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press.
- Jagannathan, M. (27 de abril de 2017). Here are all the terrible things President Trump has said about NAFTA — before deciding to stick with it, *New York Daily News*. Recuperado de <http://www.nydailynews.com/news/politics/terrible—president—trump—nafta—article—1.3107104>.
- Leip, D. (2016). 2016 Presidential General Election Results, *United States Election Atlas*. Recuperado el <http://uselectionatlas.org/RESULTS/>.
- Liptak, K. y Merica, D. (27 de abril de 2017). 'Trump agrees 'not to terminate NAFTA at this time'', *CNN*. Recuperado de <http://edition.cnn.com/2017/04/26/politics/trump—nafta/index.html>.
- Özkirimli, U. (2003). *Nationalism and its Futures*. New York: Palgrave Macmillan.
- Pew Research Center. (11 de mayo de 2016). America's Shrinking Middle Class: A Close Look at Changes within Metropolitan Areas, *Pew Research Center Social & Demographic Trends*. Recuperado de <http://www.pewsocialtrends.org/2016/05/11/americas—shrinking—middle—class—a—close—look—at—changes—within—metropolitan—areas/>.
- Postel, K. (15 de marzo de 2017). How Neo—Nationalism Went Global, *U. S. News*. Recuperado de <https://www.usnews.com/news/best—countries/articles/2017—03—15/a—look—at—global—neo—nationalism—after—brexit—and—donald—trumps—election>.

Pozzi, S. (4 de enero de 2017). Trump obliga a Ford y General Motors a dejar México. *El País*. Recuperado de [https://economia.elpais.com/economia/2017/01/03/actualidad/1483460498\\_635963.html](https://economia.elpais.com/economia/2017/01/03/actualidad/1483460498_635963.html).

Revkin, M., y McCants, W. (20 de noviembre de 2015). Experts weigh in: ISIS good at governing?, *The Brookings Institution*. Recuperado de <https://www.google.com.ni/amp/s/www.brookings.edu/blog/markaz/2015/11/20/experts—weigh—in—is—is—is—good—at—governing/amp/>.

Rousseau, N. (13 de agosto de 2017). Deadly car attack, violent clashes in Charlottesville: What we know now, *USA Today*. Recuperado de <https://www.usatoday.com/story/news/nation/2017/08/13/charlottesville—protests—what—we—know—now/562911001/>.

RT:

(13 de junio de 2017). La UE inicia proceso contra Hungría, Polonia y República Checa por no aceptar refugiados. Recuperado de *Actualidad*: <https://actualidad.rt.com/actualidad/241205—ue—inicia—proceso—hungria—polonia—republica—checa>.

(20 de julio de 2017). Denuncian a un grupo ultra que quiere abordar barcos de inmigrantes en el Mediterráneo, *Actualidad*. Recuperado de <https://actualidad.rt.com/actualidad/244808—grupo—ultra—abordar—barcos—inmigrantes—mediterraneo>.

Ryan, C. y Bauman, K. (marzo de 2016). Educational Attainment in the United States: 2015, *United States Census Bureau*. Recuperado de <https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2016/demo/p20—578.pdf>.

Spencer, P. y Wollman, H. (2002). *Nationalism. A Critical Introduction*. London: SAGE Publications.

Stratfor (4 de noviembre de 2016). Russian Ultra—Ultranationalism: A Monster of Moscow's Making, *Stratfor*. Recuperado de <https://worldview.stratfor.com/analysis/russian—ultra—nationalism—monster—moscow—s—making>.

Teehanke, J. (2016). Duterte's *Resurgent Nationalism in the Philippines: A Discursive Institutional Analysis*. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*.

Ulansky, E. y Witenberg, W. (2016). Is Nationalism on the Rise Globally?, *Huffington Post*. Recuperado de [http://www.huffingtonpost.com/elena—ulansky/is—nationalism—on—the—ris\\_b\\_10224712.html](http://www.huffingtonpost.com/elena—ulansky/is—nationalism—on—the—ris_b_10224712.html).

United States House of Representatives (2 de marzo de 2017). H.R.1300—United States Call Center Worker and Consumer Protection Act of 2017, *Congress*. Recuperado de: <https://www.congress.gov/bill/115th—congress/house—bill/1300/all—actions?overview=closed#tabs>.

Yossef, A. y Cerami, J. (2015). *The Arab Spring and the Geopolitics of the Middle East: Emerging Security Threats and Revolutionary Change*. London: Palgrave Macmillan.

## EXTERNALIZACIÓN DE COSTES Y CONSUMO POLÍTICO

---

Carlos Gil de Gómez Pérez-  
Aradros

(1976) ensayista, licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Autónoma de Madrid. Funcionario del Cuerpo Superior de Administradores del Principado de Asturias. Correo: carlos.gildegomezperez-aradros@asturias.org

Recibido: 11.02.18/Aceptado: 02.03.19

### RESUMEN

La catástrofe de noviembre de 2015 que afectó a poblaciones de Brasil como Bento Rodrigues, Paracatú o Gesteira y que tendrá consecuencias sociales, económicas y medioambientales durante generaciones, nos debe servir para reflexionar sobre los hábitos de vida en el norte industrializado. Este artículo pretende conectar este desastre con una práctica cada vez más extendida, como es el consumo político, tanto en su vertiente positiva como negativa: *buycott* y *boycott*.

### PALABRAS CLAVE

Medioambiente, consumo, externalización, *boycott* y *buycott*.

### ABSTRACT

The November 2015 catastrophe that affected the populations of Brazil such as Bento Rodrigues, Paracatú or Gesteira and it will have social, economic and environmental consequences for generations, it should serve us to reflect on the habits of life in the industrialized north. This article aims to connect this disaster with an increasingly widespread practice, such as political consumption, both in its positive and negative side: *buycott* and *boycott*.

### KEYWORDS

Environment, consumption, outsourcing, *boycott* and *buycott*.

## Sumario

Un día cualquiera | Todo empieza y acaba en el consumo  
| Comprar o no comprar, esa es la cuestión  
| Las empresas, ¿lavado de cara? | Referencias bibliográficas |

## Un día cualquiera

Imaginen un día cualquiera en un país del mal llamado primer mundo, usando vehículos propios o colectivos, bebiendo numerosas latas de refrescos ricos en azúcares o un artificialmente aromático café de cápsula, tan bien vendido y promocionado. Ni que decir que estas personas no son o no quieren ser conscientes de los costes (sociales, medioambientales y éticos) que supone el uso y consumo de estos bienes y servicios. Tampoco preocupa la realidad de las numerosas zonas del mundo que se dedican a extraer los recursos necesarios para que nuestras vidas sean, supuestamente, más cómodas y sencillas.

Pocos de estos ciudadanos, incluso los más concienciados, recordarán que el 5 de noviembre de 2015 se cumplieron todos los pronósticos. El dique de la minera Samarco se rompió y un mar de residuos tóxicos, concretamente 44 millones de metros cúbicos el equivalente del contenido de agua de 17.600 piscinas olímpicas, acabó con la vida de 19 personas, la historia de 300 familias y con el 80% del ecosistema de la quinta mayor cuenca hidrográfica de Brasil. Tampoco sabrán que nunca se atendieron las advertencias de la Secretaría de Medio Ambiente sobre la fragilidad del dique que contenía los residuos tóxicos de la minera ni que trabajaban sin haber obtenido la renovación de la licencia ambiental ni disponían de un plan de contingencia y de prevención de riesgos actualizado.

El pueblo de Bento Rodrigues (interior de Minas Gerais) en cuestión de horas quedó sepultado. Dos días después las ciudades de Paracatú y Gesteira correrían la misma suerte y miles de habitantes de las comunidades de pescadores de la región vieron cómo su forma de vida, la única que conocían, desaparecía. En una semana el barro recorrió 655 kilómetros a través del Río Doce hasta llegar al océano Atlántico, a la altura del Estado de Espírito Santo, al norte de Río de Janeiro.

El silencio de las autoridades brasileñas y de los responsables de Samarco (empresa que pertenece a las dos mayores mineras del mundo, la brasileña Vale y la anglo-australiana Bhp Billiton), contrasta con el lamento de las 300 familias que siguen sin recuperar su vida, que velan a sus muertos, a los del 5 de noviembre y a los que han fallecido a lo largo de estos años.

La adaptación a la ciudad ha sido para los afectados una de las partes, más algunos se quejan de que los vecinos no les hablan, de lo caro que está el kilo de tomates (ellos los plantaban), o de lo duro que es no tener un horizonte por el que mirar desde la ventana. Los pedidos de asistencia psicológica han aumentado un 125%.

El verde y el azul de los más de seiscientos kilómetros de río siguen marrón. Según el profesor Marcus Vinícius Polignano, el 80% del río Doçe está perdido, la densidad de los residuos minerales y la pérdida de oxígeno del agua dejaron 11 toneladas de peces muertos en un caudal que por tramos aparece totalmente seco, obstruido por el barro. El investigador Carlos Alfredo Jol y, del Instituto de Biología de la Universidad de Campinas, asegura que “todo el ecosistema está afectado, no estaremos vivos para ver una mínima recuperación de la vegetación perdida”. Además, recuerda que tendrá un “efecto crónico”: cuando llueva sobre el río, los residuos retomarán su camino hacia el mar y la contaminación del agua será intermitente. El flujo de nutrientes en toda la cadena alimentaria en la tercera parte de la región del sudeste de Brasil y la mitad del Atlántico sur se verá comprometida por un mínimo de cien años”, advirtió en BBC Brasil el biólogo marino André Ruschi (Marra, 2017, [www.publico.es](http://www.publico.es)).

Toda esta información nos debe llevar a repensar nuestro día a día. ¿Podemos externalizar los costes de nuestra ostentosa vida? ¿Se pueden mostrar las preferencias éticas adquiriendo o rechazando un determinado producto en el mercado? ¿Tenemos responsabilidad con terceros países o con ecosistemas alejados de nuestra zona de confort? ¿El consumo diario deber ser, inexorablemente, político?

## **Todo empieza y acaba en el consumo**

El consumo político es una forma de participación política según la cual la ciudadanía recurre al mercado para mostrar sus preferencias políticas y, en su caso, tratar de influir en las decisiones presentes, pasadas o futuras de instituciones públicas o empresariales. Se refiere al “uso del mercado como un escenario para la política con el fin de cambiar las prácticas institucionales o de mercado que se consideran éticas, ambientales o políticas objetables” (Stolle y Micheletti, 2013, p. 39).

Micheletti, Follesdal y Stolle (2003) definen el consumo político como la “elección del consumidor de productores y productos con el objetivo de cambiar prácticas institucionales o de mercado objetables” (p.24). Estas elecciones que realizan los consumidores se sustentan en valores y principios relacionados con cuestiones no estrictamente económicas, bien relacionadas con la justicia, el bienestar, la ética o bien con actuaciones llevadas a cabo por empresas y gobiernos. De esta manera, las y los consumidores otorgan a los productos un significado social, reconociendo la política que se esconde detrás de los mismos (Micheletti, Follesdal y Stolle, 2003).

Con estas acciones, el consumidor, de una forma consciente, vincula una determinada marca o producto a unos valores e ideas políticos, decidiendo adquirirlo o, por el contrario, no hacerlo por esos motivos políticos subyacentes.

Según Stolle, Hooghe y Micheletti (2005, pp. 254-255) para que las acciones de compra/no compra de los consumidores puedan considerarse como consumo político deben cumplirse tres condiciones:

- 1) Existir un comportamiento motivado por razones políticas, éticas o medioambientales;
- 2) Debe haber cierto grado de sensibilización por parte de los consumidores así como
- 3) Una frecuencia o hábito, configurándose un patrón de comportamiento.

Las acciones de consumo político pueden ser tanto individuales como colectivas, es decir, el consumidor puede ejercerlo de modo individual, o bien a través de asociaciones, o adhiriéndose a acciones de carácter colectivo (normalmente relacionadas con el *boycott*). El consumo político ha supuesto un “proceso de individualización” (Beck, Giddens, Lash, Alborés, 1997) que entronca con la “acción colectiva individualizada” (Micheletti, 2010). El estilo de vida (privacidad individual) ya no es un ámbito ajeno a la acción colectiva (esfera pública). Se producen, de esta forma, nuevas formas de expresión política en el día a día que redefinen las formas relacionales tanto horizontales (ciudadano-ciudadano) como verticales (ciudadano-gobierno/empresa/marca/institución), desdibujándose las fronteras entre lo público y lo privado.

Esta individualización no significa de ningún modo el aislamiento o la desvinculación de la ciudadanía con los asuntos públicos, sino que se aleja de las formas tradicionales de participación política y cívica. La catástrofe brasileña no ha depurado responsabilidades ni ha tenido culpables ni efectos económicos para las multinacionales responsables, factores que deben hacernos pensar en la legitimidad y eficacia de los cauces tradicionales de participación de exigencia de responsabilidad penal, social y corporativa.

## **Comprar o no comprar, esa es la cuestión**

El consumo político integra dos acciones opuestas: la opción del consumo político positivo o *buycott* y la opción del consumo político negativo o *boycott*. La primera de ellas se concreta en la compra de un producto o marca de forma intencionada, evidenciando una afirmación política. La segunda, consiste en la decisión de no comprar, es decir, de boicotear un determinado producto o marca manifestando valores, principios e ideas políticas.

Las personas pueden boicotear (o evitar comprar) productos o marcas para castigar a las empresas por políticas o prácticas comerciales indeseables, es decir, el *boycott* se produce “cuando un número de personas se abstienen de comprar un producto, al mismo tiempo como resultado de un mismo acto o comportamiento grave, aunque no necesariamente por las mismas razones” (John y Klein, 2003, p. 1198). Alternativamente, las personas pueden comprar (*buycott*) productos o servicios deliberadamente para recompensar a las empresas o marcas por prácticas comerciales favorables.

Este comportamiento de las personas consumidoras, motivadas por razones políticas, éticas o medioambientales, se politiza cuando la compra o la abstención de comprar un producto tiene la intención de ejercer influencia sobre las decisiones y los comportamientos de otros actores (Sapiro, 2000; Andersen y Tobiasen 2001; Stolle, 2005). Los estudios existentes sobre los *boicotts* de las y los consumidores identifican la intención

de comunicar el descontento con las políticas de las empresas objetivo y de obligar a las mismas a modificar sus políticas, con el fin de definir las características motivacionales de este tipo de acción de la y el consumidor (Friedman, 1985; Garrett, 1987). Este último rasgo del consumo político desde la perspectiva del ciudadano, la intención de hacer que otro se comporte de acuerdo con las preferencias de uno, vincula claramente el motivo subyacente del consumo político a las nociones estándar del ejercicio del poder como rasgo central de la política. En resumen, existen unos propósitos políticos detrás de estas elecciones de consumo.

## Las empresas, ¿lavado de cara?

Al examinar la relación entre el consumo político y las pautas de compra política, la investigación en ciencia política se ha centrado principalmente en acuerdos formalizados como los sistemas de etiquetado (Bostrom y Klintman, 2006; Stolle, 2003; Stolle y Micheletti, 2013; Tobiasen, 2005). Los esquemas de etiquetado deben informar a las y los consumidores sobre el cumplimiento de una empresa o de un producto de un estándar o norma. El cumplimiento está supervisado por alguna institución (independiente) distinta de la propia compañía (Atkinson, Rosenthal, 2014; y McEachern, 2005; Linden, 2005), mientras que el uso y la difusión de la información del etiquetado depende de la disposición de las y los consumidores a elegir productos etiquetados sobre otros (Rousseau y Vranken 2013).

Sin embargo, un concepto clave similar que es bien conocido en la investigación de negocios y que rara vez se considera en ciencia política es la Responsabilidad Social Corporativa. Se refiere a las diferentes prácticas éticas, sociales y medioambientales de las empresas (Comisión Europea, 2011; Lin-Hi, 2008). Por lo general, se trata de proyectos particulares en los que las empresas cooperan con otras partes de la sociedad, como, por ejemplo, servicios de asistencia social, instituciones gubernamentales o ciudadanos (Matten y Crane, 2005; Scherer y Palazzo, 2011; Scherer y Smid, 2000).

Al mostrar su compromiso, las empresas ofrecen una ilustración clara de sus normas, valores o principios (Aguilera, 2007). En consecuencia, entregan una guía para distinguir entre prácticas de mercado comparables a los esquemas de etiquetado. Sin embargo, mientras que los esquemas de etiquetado usualmente involucran enfoques formales basados en el mercado, la Responsabilidad Social Corporativa se relaciona con compromisos voluntarios relativamente flexibles basados en la cooperación entre empresas y otros actores de la sociedad civil. Lo que significa que los dos se basan en diferentes estilos de resolución de problemas sociopolíticos que se mueven en la interfaz de la política y el mercado.

Al igual que en el *boicott* y la compra, los dos tipos de pautas son de diferente naturaleza y se relacionan con distintas intenciones subyacentes. Igualmente, la difusión, tanto de la Responsabilidad Social Corporativa como de los esquemas de etiquetado, es diferente entre países. En Irlanda y en el Reino Unido, por ejemplo, los esquemas de etiquetado parecen ser más importantes que la participación voluntaria de las empresas, mientras que,

en Europa Central, la Responsabilidad Social Corporativa parece estar comparativamente más extendida.

A este respecto, la participación en *boycotts* se puede rastrear con mayor precisión a lo largo del tiempo. Las ESS realizadas entre 2002 y 2014 muestran que la participación en *boycotts* es relativamente estable, aunque recientemente se observa un ligero aumento en el norte y en el resto de Europa. Este patrón no se puede interpretar como algo más generalizado sobre el consumo político, ya que la mayoría de las personas “boicoteadoras” se involucran por un tiempo amplio, mientras que los que ejercen consumo positivo solo se involucran la mitad del tiempo. Esto no es sorprendente ya que, como señala Copeland (2014), la lógica estratégica subyacente en *buycotts* es diferente a la de los *boycots*. Mientras que el primero está “orientado a la recompensa” o está dirigido a un cambio inmediato (por ejemplo, reducción de la huella de carbono), el segundo está típicamente “orientado al castigo” y está más dirigidas al cambio indirecto a través de la influencia en la política corporativa (De Moor, 2017). Se espera que las diferencias sean incluso más profundas que en otras formas de consumo político, que comúnmente implica un compromiso mucho mayor con el cambio que seleccionar un producto sobre otro (De Moor y Balsiger, 2019, p. 435).

Las acciones cotidianas de consumo pueden tener un significado político (Van Deth, 2012) o ser parte de actividades de movimientos sociales. (Dubuisson-Quellier, 2013; Starr, 2010). Al comprar o rechazar un producto o una marca, cada vez más ciudadanos llevan a cabo elecciones éticas, sociales o medioambientales que se corresponden con valores específicos (comercio justo o libre de crueldad animal). No obstante, estas opciones de compra también se basan en intereses particulares: son más baratas, se adaptan a sus gustos o se acomodan a sus preferencias estéticas, es decir, no responden a valores morales de tipo ético o medioambiental. El consumo político, de esta forma, responde a un interés propio además de perseguir objetivos colectivos (Busch, 2016).

Las y los ciudadanos que se involucran en acciones de consumo político persiguen objetivos políticos, incluso cuando sus objetivos son cotidianos e individuales, no están profundamente contruidos y ocultan una comprensión limitada del funcionamiento democrático (Huddart y Parkins, 2016). A modo de ejemplo, en relación con las prácticas de consumo verde, las investigaciones demuestran que las personas conciben sus acciones individuales como parte de un movimiento más amplio y colectivo (Carfagna, 2014).

La literatura especializada ha establecido los perfiles de quienes participan en actividades de consumo político (Stolle, Micheletti, 2013), sin embargo, algunos han apuntado a motivaciones heterogéneas y a perfiles distintos (Neilson, 2010). Respecto a la negativa de comprar un producto o una marca específica por motivos políticos, el *boycott* se relaciona con una cultura de protesta y se asocia a actividades de militancia muy intensa y altamente visible (Fournier, 1998) así como al fomento de alternativas de consumo (Harrison, Newholm y Shaw, 2014). Por su parte, como sugieren estos estudios, la elección de compra de un bien en lugar de otro por motivos políticos tiende a considerarse un acto menos activo, visible y radical.

A menudo, los actos de *buycott* y *boycott* se han visto como antitéticos, ya que los primeros promueven el consumo, lo que genera una recuperación de las pérdidas producidas por los segundos y fomenta formas alternativas de consumo que van en detrimento de los actos negativos de consumo (Harrison, 2014). Sin embargo, los dos forman un continuo que va desde el apoyo (comprar) a las prácticas de denuncia (*boycott*) y a menudo se combinan (Balsiger, 2014).

Centrándose en prácticas o hábitos de consumo más generalizados, algunas investigaciones cualitativas destacan el proceso de formación de normas en juego (Baumann, Engman y Johnston, 2012). La generalización de la compra de productos basados en razones medioambientales, éticas o políticas se convierte en una tendencia, lo que es visto como un obstáculo a los fines propios del *boycott* cuando tienen como objetivos las grandes corporaciones, ya que la compra de productos orgánicos, locales o de comercio justo terminan vendiéndose a precios superiores, si bien, estos hábitos cada vez más masivos también crean catálogos de buenas prácticas (Johnston, 2011).

En el contexto actual, interconectado a todos los niveles y en todos los ámbitos, las consecuencias de una acción u omisión (económica, financiera, empresarial o de consumo) no son exclusivas ni excluyentes. La globalización no es un fenómeno solamente económico, también lo es cultural, social, ético y medioambiental. Por ello, las decisiones de consumo en el (mal) llamado primer mundo no debe ni pueden ser ajenas a las consecuencias que, inevitablemente, tienen en otros lugares del mundo. Este hecho hace que seamos responsables con las sociedades y con los ecosistemas de terceros países, ante las externalidades negativas que generan los bienes que consumimos y que no repercuten en ellas.

En conclusión, al ser una realidad que en las sociedades del bienestar y del consumo ostentoso se está llegando a una mayor concienciación sobre los efectos de sus hábitos de consumo, no es menos cierto que todavía no se ha llegado a un nivel de reflexión ética, social y medioambiental proporcional a los efectos que estos estilos de vida provocan en los productores o extractores de los recursos utilizados por estas sociedades.

## Referencias bibliográficas

- Andersen, J. y Tobiasen, M. (2001). Political Consumption and Political Consumers. Globalization and Political Consumption in Everyday Life Aarhus: Institut for Statskundskab.
- Baumann, S., Engman, A. y Johnston, J. (2015). Political consumption, conventional politics, and high cultural capital. *International Journal of Consumer Studies*, 39(5), 413-421.
- Beck, U., Giddens, A., Lash, S. y Alborés, J. (1997). *Modernización reflexiva: política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid: Alianza Editorial.
- Copeland, L. (2013). Political Consumerism: Boycotting, Buycotting, and the Expansion of Political Participation in the United States. *Paper presented at the 9th Annual California Graduate Student Conference*, California.

- Copeland, L. (2014). Value Change and Political Action: Postmaterialism, Political Consumerism, and Political Participation. *American Politics Research*, 42(2), 257-282.
- Copeland, L. (2014). Conceptualizing political consumerism: How citizenship norms differentiate boycotting from buycotting. *Political Studies*, 62(1), 172-186.
- Creyer, E. y William, R. (1997). The of firm behavior on purchase intention: Do consumers care about business ethics? *Journal of Consumer Marketing*, (14), 421-32.
- De Moor, J. (2017). Lifestyle politics and the concept of political participation. *Acta Politica*, 52(2), 179-197.
- De Moor, J. y Balsiger, P. (2019). *Political Consumerism in Northwestern Europe*. The Oxford Handbook of Political Consumerism.
- Dohle, M., Bernhard, U. y Kelm, O. (2017). Presumed media influences and demands for restrictions: Using panel data to examine the causal direction. *Mass Communication and Society*, 20 (5), 595-613.
- Dubuisson, S. (2010). From consumerism to the empowerment of consumers: the case of consumer oriented movements in France. Paris, *Sustainability*, 2 (7), 1849-1868.
- John A. y Klein J. (2003). The boycott puzzle: consumer motivations for purchase sacrifice. *Manag Sci* 2003; 49 (9), 1196–209.
- Marra, A. (2019), Silencio y abandono ante la mayor tragedia medioambiental de Brasil, *Público*. Recuperado de [www.publico.es/internacional/minera-samarco-silencio-abandono-mayor-tragedia-medio-ambiental-brasil.html](http://www.publico.es/internacional/minera-samarco-silencio-abandono-mayor-tragedia-medio-ambiental-brasil.html).
- Micheletti, M. (2010) *Political virtue and shopping: Individuals, consumerism, and collective action*. New York: Palgrave Macmillan.
- Micheletti, M., Follesdal, A. y Stolle, D. (2003). *Politics, Products, and Markets. Exploring Political Consumerism Past and Present*. New Brunswick: Transaction Publisher.
- Neilson, L. (2010). Boycott or Buycott? Understanding Political Consumerism. *Journal of Consumer Behaviour*, 9, 214-227.
- Rössel, J. y Schenk, P. (2017). How Political is Political Consumption? The Case of Activism for the Global South and Fair Trade. *Social Problems*, 65 (2), 266-284.
- Sapiro, V. (2000). Economic activity as political activity. *Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association*, Washington.
- Stolle, D. Micheletti, M. (2013). *Political Consumerism: Global Responsibility in Action*. New York, Cambridge University Press.
- Stolle, D., Hooghe, M. y Micheletti, M. (2005). Politics in the supermarket: Political consumerism as a form of political participation. *International Political Science Review*, 26(3), 245-269.
- Stone, P. (1954). City shopper and urban identification: Observation on the social psychology of city life. *American Journal of Sociology*, 60, 36-45.
- Strømsnes, K. (2009). Political Consumerism: A Substitute for or Supplement to Conventional Political Participation? *Journal of Civil Society*, 5(3), 303-314.

- Tobiasen, M. (2005). Political consumerism in Denmark. *Political consumerism: its motivations, power, and conditions in the Nordic countries and elsewhere*, 113-144.
- Van Deth, J. (2012). *Is Creative Participation Good for Democracy in Creative Participation: Responsibility-Taking in the Political World*. New York: Routledge.
- Verba, S. y Nie, N. (1972). *Participation in America: Social equality and political democracy*. New York: Harper y Row.

# JOHAN GALTUNG Y EL MÉTODO TRANSCEND: EXPERIENCIAS PRÁCTICAS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS INTERNACIONALES CON MÉTODOS PACÍFICOS EN AMÉRICA LATINA

---

Diego Battistessa

Docente e Investigador del Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria” de la Universidad Carlos III de Madrid. Latinoamericanista especializado en temas de Cooperación Internacional, DDHH, Migraciones y Refugio.  
Contacto: jarodiego85@gmail.com

Recibido: 24.07.19/Aceptado: 10.09.19

## RESUMEN

En el presente documento se realizará un análisis del contexto Latinoamericano en términos de construcción de identidades nacionales, conflictos/disputas territoriales y conflictos generadores de violencia, tanto en términos de guerras, como de violencia organizada al interior de los estados. Posteriormente se presentará el método TRANSCEND y se analizará su precedente histórico en la región y sus posibilidades de implementación con el fin de establecer un nuevo paradigma de transformación pacífica de los conflictos en América Latina.

## PALABRAS CLAVE

Transcend, conflicto, resolución de conflictos, relaciones internacionales, América Latina.

## ABSTRACT

This document will provide an analysis of the Latin American context in of national identity construction, territorial conflicts/disputes and conflicts that generate violence, both in terms of wars and violence organized within the states. The TRANSCEND method will be presented and its historical precedent in the region and its possibilities of implementation will be analyzed in order to establish a new pacific transformation paradigm of the Latin America conflicts.

## KEYWORDS

Transcend, conflict, conflict resolution, international relationships, Latin America.

## Sumario

| Introducción | Exégesis del conflicto y la violencia en América Latina  
| Un camino democrático | Johan Galtung y el método Transcend:  
su aplicación en la región latinoamericana | Reflexiones finales  
| Referencias bibliográficas |

## Introducción

En la región latinoamericana, los conflictos nacionales e internacionales han sido protagonistas desde la época de la independencia hasta el día de hoy (Carou y Lois, 2014). La nueva etapa democrática de una parte importante de América Latina empezada en 1978, ha conseguido resultados prometedores (Tommasoli y Zovatto, 2014), sin embargo, resulta evidente que, desde entonces, en la región se ha vivido una conflictividad importante tanto interestatal, así como extraestatal (Villarruel, 2014). La diplomacia ha ofrecido repuestas para la resolución definitiva y/o temporánea de dichos conflictos, pero es importante preguntarnos ¿existe otra manera de afrontar el conflicto?; ¿sería posible para América Latina hacer propia una vía pacífica de resolución de los conflictos evitando la violencia?

La experiencia de Johan Galtung en la región nos dice que sí (Dietrich, 1993). En el presente texto argumentaré las posibilidades de aplicación en la región latinoamericana del método *transcend*, un método creado por el sociólogo y matemático noruego Johan Galtung, destacado protagonista de las investigaciones sobre la paz y los conflictos sociales a nivel mundial. *Transcend* es el resultado de los estudios y experiencias de Galtung y se propone como un camino para la resolución de conflictos por medios pacíficos. Las premisas para este método han sido extraídas de las religiones hindúes, budistas, cristianas, taoístas, islámicas y judías. Galtung ya obtuvo una aplicación real y efectiva en el ámbito de las relaciones internacionales en América Latina, cuando él mismo fue invitado en calidad de mediador en Guatemala en 1995 para dirimir las cuestiones entre Perú y Ecuador. El resultado se encuentra en el acta de Brasilia firmada en 26 de octubre en 1998.

## Exégesis del conflicto y la violencia en América Latina

Los efectos de la globalización sobre el mundo abren paso a dos visiones distintas, según el análisis propuesto por Rita Laura Segato en su texto *Identidades políticas / Alteridades históricas una crítica a las certezas del pluralismo global* (2002). El foco se concentra en definir los aspectos de homogeneidad y heterogeneidad en los procesos identitarios nacionales y en las diferentes perspectivas generadas en la confrontación de estos últimos con la globalización.

La autora sostiene que, si bien es verdad que estamos frente a una homogenización de los estilos de vida y a una unificación global, resulta también verídico que nos encontramos frente a una proliferación de identidades transnacionales que surgen a raíz de procesos de etnogénesis y de radicalización de perfiles identitarios preexistentes. Se manifiestan

transnacionalizaciones de identidades étnicas que reclaman nuevos derechos en función de su nuevo estatus y que ponen de alguna manera en discusión la tendencia aglutinadora del proceso de globalización, proceso sustentado por principios de ciudadanía global y derechos humanos que resultan ser “armas de doble filo”.

La autora clasifica este nuevo contexto como “*ambiguo e inestable*” ya que en él se afirman por un lado los derechos de los grupos minoritarios y por el otro se impulsa una fuerza capaz de homogeneizar las diferentes culturas a nivel internacional. En dicho contexto Segato (2002) nos recuerda que “la utopía posible del momento es la utopía de un mundo diverso, no debemos perder de vista la dimensión de la diferencia radical de culturas y la pluralidad de mundos donde esas diferencias cobran sentido” (p. 106).

El análisis de esta ambigüedad y de estas diferencias no puede ser realizado sólo considerando como actores protagónicos de los procesos identitarios nacionales, los Estados nacionales y los grupos minoritarios que en ellos encuentran cabida, sino que resulta fundamental ampliar la mirada hacia los pueblos indígenas.

Los Estados nacionales sufren un debilitamiento de sus soberanías, elemento que deja al descubierto los enfrentamientos abiertos entre grupos y corporaciones transnacionales. Es esto el caso de numerosos pueblos indígenas en América Latina que sufrieron por las políticas de los mismos Estados nacionales, políticas de aislamiento forzoso de la vida social y privación de los derechos ciudadanos, elementos que generaron en los pueblos indígenas un fuerte sentimiento de alteridad.

Segato cita autores como Gros, que identifican en sus análisis una posible ventaja para los Estados nacionales “en administrar la etnicidad en vez de trabajar por su desaparición” (Gros, 1997, p. 32) ofreciendo el ejemplo de organizaciones indígenas cuya existencia y fortalecimiento ha sido impulsado por la acción interesada del Estado más que por la lucha y las reivindicaciones de las mismas organizaciones. Segato (2002) identifica una visión de las identidades nacionales y su cambio/evolución frente al reto de la globalización, por otro lado, Carou y Lois nos presentan una reflexión sobre la transformación del orden geopolítico en el que versa América Latina a partir del fin de la guerra fría, demostrando que esta última no ha tenido un papel protagónico en las contiendas de la región: contiendas que surgen principalmente a partir de un nacionalismo territorial procedente de las luchas de independencias de 1800 (Carou y Lois, 2014).

Dicho nacionalismo territorial fue más extremo en la década de los 70 del siglo XIX, identificada también como la década de las dictaduras en América Latina, comparado con el periodo de desarrollo y fortalecimiento en la región de los regímenes democráticos en las últimas tres décadas. En el texto *Geografía política de las disputas de fronteras: cambios y continuidades en los discursos geopolíticos en América Latina* los ya citados autores, analizan los diferentes conflictos territoriales y explican como la fragmentación de la región en múltiples entidades político-administrativas (fragmentación posterior al fallido proyectos de Simón Bolívar de construcción de la Gran Colombia) haya provocado una creación ambigua e imprecisa de trazados fronterizos que es precisamente uno de los puntos de origen de dichos conflictos territoriales posteriores. Los Estados nacionales conformados

en la primera mitad de 1800 eran hijos de una “patria imaginaria”, construida a partir de los intereses de las grandes metrópolis y sin plena legitimización en todo el territorio sobre el que ejercían su soberanía.

El nacionalismo territorial generado en aquella época ha resistido a la polarización de los dos bloques en la guerra fría (Estados Unidos y Unión Soviética) cuyo enfrentamiento no ha venido a alterar de manera importante contenciosos territoriales en la región latinoamericana. Finalmente, los autores terminan su texto hallando un elemento innovador en el orden geopolítico regional, argumentando que hoy “el discurso de la integración se ha convertido en dominante (en la región) y que

Por un lado, las fronteras de los Estados implicados en dichos procesos pasan a ser contempladas más como continuidades que discontinuidades, y, por otro, las políticas externas de los Estados se piensan crecientemente en términos de agregación más que de independencia (Carou , 2003, p.31).

Esto determina una transformación sustancial en el contexto regional en el que parece que las contiendas territoriales ya no encuentren cabida, análisis que fortalece la argumentación de Segato, que nos presenta una situación en la cual los retos de los Estados nacionales que conforman América Latina hoy proceden más de la definición de nuevas identidades nacionales internas que de las contiendas fronterizas.

A través de estas dos primeras aportaciones de Segato, de Carou y Lois, podemos encontrar en América Latina ejemplos de conflictos. Conflictos que se remontan desde la actual conformación de los Estados, después de las luchas emancipatorias del siglo XIX, hasta los conflictos sociales del siglo XX. Conflictos dentro de las fronteras del Estado, entre bloques contrapuestos y nuevos actores sociales que demandan derechos y protagonismo. Conflictos que en muchos casos desencadenan violencia.

Aarón Villarruel Mora en su artículo *Tendencias y Patrones de la Violencia Organizada en América Latina 1990-2010* nos acerca al fenómeno de la violencia a nivel latinoamericano a partir de la década de los años 90, una época de fuerte contraste social y de insurgencia. En esta década en América Latina se ha realizado un ajuste o actualización de los movimientos sociales que venían conformándose y operando desde los años 70 y 80. En otras palabras se plantea una nueva búsqueda de identidad y de significado epistemológico de los conceptos de “sociedad civil” y “ciudadanía” en la región, privilegiando una nuevo sistema de asociacionismo más relacionado con las oenegés y que se enfrenta de manera directa y frontal con el nuevo paradigma del Estado neoliberal hijo del fin de la guerra fría y de la nueva configuración mundial: lo que Fukuyama (1992) llamó “el fin de la Historia”. Como postulado por Gohn (2005):

Lo que emerge no es una nueva sociedad civil, sino el protagonismo de una nueva idea de sociedad civil que trata de proyectar el nuevo escenario como radicalmente novedoso, priorizando determinados actores, categorías y espacios de actuación. Las ONG pasan a ser los actores privilegiados y la horizontalidad, la espontaneidad, la

legitimidad, la acción comunicativa y la intermediación societaria, las categorías fundamentales de análisis.

En este escenario resulta fundamental el desarrollo a nivel mundial de un nuevo aparataje comunicacional/tecnológico (tecnología de la información) que rinde la divulgación de las nuevas ideas y tendencias a nivel regional, más fluida e inmediata (Giarracca, 2003, pp. 250-283). La entrada en escena de internet favorece la penetración en diferentes ámbitos de la sociedad, de ideas rupturistas en contraste con las políticas neoliberales operadas por los Estados de la región de acuerdo con la entrada en vigor los tratados de libre comercio (TLC) y el Consenso de Washington de 1989 (Almeida, 2016).

Por un lado, nos encontramos con un Estado cuya obra reguladora del mercado se ve reducida a los mínimos términos y cuyo interés/inversión para las políticas sociales se ve disminuido de manera importante. Por el otro, constatamos el surgir de nuevas luchas que asumen un carácter transnacional y que aglutinan diferentes ámbitos de la sociedad. Como recuerda Giarracca (2003), 1994 resulta ser un hito fundamental en la década de los 90 ya que asistimos a la irrupción en el escenario de “pensamientos” resistentes que cambiaron el panorama regional.

El movimiento zapatista en México fue el precursor de una nueva resistencia que tomaba distancia del discurso de izquierda de los años sesenta y setenta y que proponía un nuevo paradigma de oposición al Estado, un Estado que en el caso mexicano estaba justo adhiriendo en aquel entonces al TLC. Resultado de estas nuevas tendencias aglutinadoras fue el histórico *Encuentro Intercontinental por la Humanidad y contra el Neoliberalismo*, que se realizó en Chiapas (México) en julio de 1996 y al cual adhirieron alrededor de 50 organizaciones de todo el mundo. La importancia histórica de este evento reside en el hecho que el mismo sea considerado como el punto de partida de movimiento antiglobalización neoliberal.

También en Venezuela en 1989 con el “caracazo” (López, 2001) en Argentina en 1993 con el “santiagueño” y en Ecuador en 1994 con la convocación de una movilización general por parte del movimiento indígenas se ha asistido a un levantamiento espontáneo de protesta en contra de la nueva arquitectura estatal en la que predominaba el espíritu neoliberal. Se abren pasos nuevas ideas rupturistas e innovadoras como el fomento de la soberanía alimentaria, la protección de la biodiversidad, el derecho al agua, la protección de los recursos naturales, la diversidad cultural, los derechos humanos, el respeto a la igualdad de género, y se generan federaciones y plataformas nacionales y supranacionales que elevan estas luchas y reivindicaciones a un nuevo nivel.

Almeida en un estudio sobre los movimientos populares en Centroamérica señala que las protestas populares a finales de los 90 en Costa Rica, El Salvador, Panamá, Nicaragua, Guatemala y Honduras presentaban un patrón común bastante delineado. Escribe en su obra “estos conflictos usualmente se centraban en la privatización de un tipo determinado de infraestructura pública y poco después de 2000, el TLC de Centroamérica se sumó a lista de temas que polarizaban la situación” (Almeida, 2016).

Por lo tanto, es posible señalar que desde la Patagonia hasta Chiapas pasando por los Andes y Centroamérica, toda la región se ve involucrada en una nueva ola de protestas regidas por estructuras y resistencias trasfronterizas y de oposición a las políticas y ajustes impuestos por el TLC y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Volviendo al texto de Villarruel Mora, la primera consideración en relación con los conflictos armados en la región latinoamericana, en el espacio temporal analizado, es la considerable disminución de estos últimos junto con la disminución de las muertes. Entre 1990 y 2000 ha habido un total de 15 conflictos (6 solo en 1990).

A destacar en términos cualitativos el notable desarrollo de la gobernabilidad democrática de la región (que se sitúa por encima del promedio mundial) que ha favorecido la disminución de los conflictos armados, aunque otros tipos de violencias organizada se acentúan gradualmente (conflictos no estatales). México es un caso destacado en este sentido, con el enfrentamiento de los carteles de la droga y la lucha contra el narcotráfico que han provocado entre 50,000 y 150,000 muertes. El caso específico de México (con grande utilización de armas de gran calibre e importantes números de víctimas) analizado en el texto pone de manifiesto que aun cuando América Latina y el Caribe no presenten el mismo grado de conflictividad de otras zonas del mundo (Cáucaso, África Subsahariana, sudeste asiático) la región no está exenta de violencia organizada.

## Un camino democrático

En el año 2013 en América Latina se celebró el 35° aniversario desde el inicio de la tercera ola democrática, celebrándose este hito con el comienzo de un ciclo electoral en el cual 17 países celebraron elecciones presidenciales. Estos 17 sumando a los otros 17 procesos electorales que se celebraron entre 2009 y 2012 nos consignan una cifra que no da la dimensión del compromiso regional con la democracia en tan sólo ocho años. En la nueva etapa democrática de América Latina empezada en 1978 (con la excepción de Cuba) se han conseguido resultados realmente prometedores como la reducción de la pobreza, la desigualdad y se ha creado una clase media (32% según datos del Banco Mundial) que es mayoría con respecto a quienes viven en la pobreza (28%).

La ciudadanía se ha beneficiado de políticas de escolarización universal y de lucha al analfabetismo con un fuerte aumento de la cobertura en la educación superior. Este marco nos ofrece una visión más que positiva de los que ha significado la democracia en América Latina en los últimos 35 años, pero nos tenemos que olvidar que, como observan Tommasoli y Zovatto (2013, p.15) en *La calidad de las democracias en América Latina*, hay todavía asignaturas pendientes, como:

1. Debilidad de las instituciones democráticas y crisis de representación.
2. El excesivo presidencialismo y el auge de la reelección.
3. Altos niveles de corrupción y opacidad.
4. Los elevados niveles de inseguridad.
5. Ataques a la independencia de la justicia y a la libertad de expresión.

6. Necesidad de fortalecer la participación y presencia de la mujer en la política.

Para poder solventar estas “asignaturas pendientes” es necesario recuperar un consenso sobre el concepto de democracia y de defensa colectiva de la misma, instaurar elecciones con integridad y transparencia, fortalecer las instituciones y su imagen ante la sociedad, incorporar en los organismos decisionales a grupos vulnerables y minorías. Todo esto para llegar a poder obtener en América Latina una democracia de calidad, que en palabra de Morlino (2014) es “una estructura institucional estable que permite que los ciudadanos alcancen la libertad e igualdad mediante el legítimo y correcto funcionamiento de sus instituciones y mecanismos” (p. 25).

Asumiendo entonces la existencia de una democracia consolidada en la región, es importante abrir el debate sobre la calidad de esta. Pasar de una democracia electoral a una democracia de ciudadanía e instituciones resulta ahora ser importante, así como lograr compaginar un nuevo nivel democrático con unas políticas de desarrollo sostenible. Esto ha de producirse en sociedades que en las últimas tres décadas han cambiado mucho y que presentan nuevas inquietudes, nuevas reivindicaciones un mayor nivel de cohesión y mayor equidad de género: en definitiva, sociedades en conflicto. Otros retos de las democracias en América Latina están constituidos por regular la relación entre el Estado y el mercado, y al mismo tiempo afrontar nuevas dinámicas internas (sociedades más complejas, más modernas, más jóvenes y urbanas) y externas (globalización).

América Latina se encuentra ahora frente a un gran desafío: si bien en la última década 70 millones de personas salieron de la pobreza, también es cierto que la sostenibilidad de esta tendencia a mediano y largo plazo parece encontrar numerosos obstáculos, ya que como recuerdan Tommasoli y Zovatto nos encontramos en un contexto global complejo y volátil, plagado de retos e incertidumbres (2014, p. 33).

## **Johan Galtung y el método Transcend: su aplicación en la región latinoamericana**

### *La teoría de Galtung*

La teoría desarrollada por Johan Galtung sobre la paz y la no violencia está inspirada en Gandhi y el budismo, que, según el sociólogo noruego, sería la única religión capaz de explicar completamente la esencia de la paz (Galtung, 1984).

La principal contribución del autor a la investigación para la paz es la definición positiva del concepto de paz y el desarrollo de una metodología que mira a trascender la violencia y a construir la paz con medios pacíficos. Al criticar la definición negativa (paz como ausencia de guerra) propuesta por Boulding en 1957, Galtung definió la paz como la ausencia de violencia estructural (Galtung, 1964, pp. 1-4) retomando una primera definición de paz positiva ya formulada por el premio nobel de la paz Jane Addams en

1902 (Davis, 1993). Dado que la violencia estructural ocurre cuando los logros humanos reales permanecen por debajo de las realizaciones potenciales, la paz es la realización, por parte del hombre, de todos sus potenciales económicos, sociales y ambientales.

Galtung teorizó la subdivisión de la mediación en tres fases “primero, identifique a los participantes, haga un reconocimiento de sus objetivos y encuentre sus contradicciones; en segundo lugar, distinguir entre objetivos legítimos e ilegítimos; finalmente, construyendo puentes entre sus respectivas posiciones legítimas” (Galtung, 2004). El concepto rector de la mediación debe ser la construcción de “puentes”. La mediación tiene la función de generar nuevas posibilidades de soluciones capaces de alcanzar los objetivos de todos los actores del conflicto, destacando que la situación no representa necesariamente un juego de suma cero.

Entre las contribuciones teóricas de Galtung en torno al estudio de las relaciones internacionales, también se encuentra la noción de “semáforo”, que introdujo por primera vez en la esfera académica. La práctica del semáforo, identificada por Galtung en 1988, fue una consecuencia de la oposición bipolar entre los Estados Unidos y la URSS. En este período, las tensiones entre los dos bloques causaron guerras convencionales en el tercer mundo, combatidas por tres actores: los dos actores locales directamente involucrados y uno de los dos grandes poderes (nunca ambos). Ejemplos de este concepto son la guerra de Vietnam y la guerra de Afganistán (1979-1989).

### *El método Transcend*

El método Transcend, es el resultado de los estudios y experiencias de Galtung, este propone como un camino para la resolución de conflictos por medios pacíficos. Las premisas para este método han sido extraídas de las religiones hindú, budista, cristiana, taoísta, islámica y judía. El manual para mediadores se resume en los siguientes 10 puntos:

- 1) Se presenta a los operadores sus perfiles personales y sociales y se exploran las relaciones con las partes en conflicto.
- 2) Sigue un diálogo preliminar. El diálogo es la principal herramienta operativa para los operadores.
- 3) Presentación del conflicto, explorando sus conceptos teóricos fundamentales, es decir, actitudes, comportamientos y contradicciones.
- 4) Todo esto está relacionado con el operador, a través de los conceptos de la práctica del conflicto: empatía, no violencia y creatividad.
- 5) Como la violencia es siempre posible, se examinan los conceptos fundamentales de la teoría de la violencia: violencia directa, estructural y cultural.

- 6) Estos conceptos están vinculados al trabajo del operador en el módulo dedicado a la práctica de la violencia, en el que se presentan los conceptos de diagnóstico, pronóstico y alerta temprana.
- 7) Para prevenir la violencia y desarrollar el potencial creativo de un conflicto, debe haber una transformación, cuyo significado se explora.
- 8) Para alcanzarlo, el operador inicia un diálogo de paz bien articulado, que incluye un análisis social.
- 9) El propósito de todo el ejercicio, la transformación del conflicto se explora a nivel global, social y personal.
- 10) Para lograr la transformación del conflicto en paz es necesario introducir medidas educativas en el contexto (Galtung, 2004).

### *Galtung y el conflicto entre Perú y Ecuador*

Galtung, en la conferencia de paz en Guatemala en 1995 dio una importante contribución a la solución del conflicto entre Ecuador y Perú, dos Estados involucrados en una secular disputa territorial que en siglo XX se materializó en tres conflictos armados.

La primera guerra del siglo XX entre Ecuador y Perú, también llamada “*Guerra del 41*”, se libró entre el 5 y el 31 de julio de 1941. La fricción entre los dos Estados se remonta a su independencia de España, y la de 1941 fue el primero de los tres conflictos que se desataron entre los dos Estados latinoamericanos en el siglo XX. Durante la guerra, Perú ocupó la provincia occidental de El Oro en Ecuador y partes de la provincia andina de Loja, y avanzó hacia la zona amazónica ocupada por Ecuador según un acuerdo de *status quo* firmado en 1936.

La guerra fue concluida por el Protocolo de Río de Janeiro firmado el 29 de enero de 1942 entre los ministros de relaciones exteriores de Perú y Ecuador con la garantía de los Estados Unidos, Brasil, Chile y Argentina, que sancionó algunos movimientos territoriales y, sobre todo, asignados a Perú oficialmente alrededor de 200,000 km<sup>2</sup> de tierra en el Amazonas.

Dada una cierta supuesta falta de cumplimiento del protocolo, entre los dos Estados hubo dos conflictos más: en 1981 se libró la guerra del *falso Paquisha* y en 1995 la *guerra del Cenepa*; la disputa se resolvió finalmente en 1998 con la firma del llamado pacto de Brasilia (Acta de Brasilia).

El periódico español *El País*, el 27 de octubre de 1998 publica un artículo titulado *Los presidentes de Perú y Ecuador firman la paz en Brasilia y delimitan su frontera*. En el mismo artículo se puede leer que “uno de los puntos de la decisión incluye la creación de dos parques contiguos en la zona limítrofe de la cordillera del Cóndor”.

En este último punto, encontramos la aplicación del método *Transcend* de Galtung en las relaciones internacionales como medio de resolución pacífica de conflictos entre Estados. Dietrich Fischer, colaborador de Galtung y director de la *Transcend University Press*, relata en el libro *Johan Galtung: Pioneer in Peace Research (2013)*, cómo se logró establecer este último acuerdo entre los dos países en conflictos.

Fischer en el libro nos da a conocer algunos detalles sobre cómo Galtung medió entre los dos Estados en conflicto. En el tratado de paz de 1942, después de la guerra fronteriza en 1941, Perú y Ecuador habían trazado la frontera en la Cordillera de los Andes. Más tarde, acordaron que la frontera debía correr a lo largo de la cuenca alta del Amazonas. Pero dependiendo de la lluvia, la cuenca cambiaba de un lado a otro dificultando el “reconocimiento” de la frontera. Desde 1941, Ecuador y Perú habían ya librado tres guerras en este territorio apenas habitado de 500 kilómetros cuadrados y la fuerza aérea peruana ya habían hecho planes para bombardear la ciudad capital de Ecuador, Quito, en un nuevo conflicto que se iría a desencadenar en poco tiempo.

En la conferencia de paz en Guatemala en 1995, Johan Galtung fue invitado a reunirse con el jefe de negociación de la delegación de Ecuador en las conversaciones fronterizas con Perú. Galtung lo escuchó pacientemente mientras él se quejaba de la inflexibilidad y obstinación del Perú. Galtung prestaba mucha atención también en lo que el negociador no decía. El negociador nunca dijo que cada metro cuadrado tenía que ser de un solo país, porque se suponía que era obvio desde el tratado de Westafalia de 1648.

Finalmente, Galtung le preguntó qué pensaba acerca de convertir el asentamiento fronterizo en una zona binacional con un parque natural administrada conjuntamente por ambos países. El jefe de la delegación ecuatoriana dijo: “en 30 años de negociaciones, nunca había escuchado tal propuesta. Es demasiado creativa. Necesitamos 30 años sólo para pensarla y otros 30 años para implementarla. No nos ayuda ahora”. Pero por curiosidad, fue propuesto en la siguiente ronda de negociaciones de paz a la delegación peruana que aceptó con entusiasmo la propuesta. Este punto también condujo a la paz firmada en Brasilia el 27 de octubre de 1998 y demostró como una mediación no violenta e innovadora pueda encontrar terreno fértil en América Latina.

## Reflexiones finales

América Latina vivió el llamado desarrollo dependiente, siendo objeto y no sujeto de las relaciones de fuerzas establecidas entre los dos bloques, estadounidense y soviético, en el siglo XX. Sin embargo, podemos destacar que la región está ofreciendo, más que ninguna otra en el mundo, descartando Europa, una dinámica original e innovadora de integración. Después de los conflictos antiguos y nuevos mencionados en este texto ahora el camino de la integración regional parece haber adelantado, con diferencia, otras dinámicas que habían caracterizado las relaciones internacionales en América Latina.

Los Estados han realizados esfuerzos sin precedentes para lograr una mediación que fuera capaz de poner en valor la unión y las peculiaridades de cada uno. En este contexto el

utilizo del método *transcend* podría ser un importante vehículo de éxito para canalizar las intenciones de integración y superación en positivo de las diferencias. En un contexto de integración política regional multinivel como testimoniado por el ALBA<sup>1</sup>, MERCOSUR<sup>2</sup>, Comunidad Andina<sup>3</sup>, UNASUR<sup>4</sup>, entre otras, el método *transcend* se propone como el medio para alcanzar metas de mediación y negociación que apunten al desarrollo de la paz positiva para la población de los estados miembros.

Si bien el ciclo político llamado “Marea rosa” hay llegado quizás a su fin y se vislumbra otro tipo de dinámica de alianzas (PROSUR sustituiría UNASUR) el rumbo hacia el establecimiento de acuerdos regionales siempre más grandes parece trazado. Sin embargo, como hemos podido ver a través de las aportaciones por ejemplo de Villarruel Mora, no han cesado los conflictos y con ellos la violencia. Aquí reside el valor añadido del método desarrollado por Johan Galtung con respecto a otro tipo de mediaciones más “ortodoxas” que llenan el panorama “occidentocéntrico” de las relaciones internacionales. América Latina debería apostar por una mediación que ponga la creatividad y la no violencia en el centro, creando de este modo una nueva tendencia de acercamiento a los conflictos y estableciendo un patrón regional que aporte nueva linfa a la disciplina de las relaciones internacionales.

El método *transcend*, como demostrado en la mediación entre Ecuador y Perú que llevó a la Acta de Brasilia de 1998, ha sido comprobado con éxito en la región. Podríamos definir esta experiencia de fin de siglo XX como un proyecto piloto realizado en Latinoamérica, proyecto que abre camino a la idea de poder establecer una voluntad política y académica para impulsar un nuevo modo de interpretar los conflictos como oportunidades y no como crisis. La trascendencia de los conflictos podría ser de este modo el faro que ilumine en las próximas décadas la política y las relaciones internacionales de la región latinoamericana, un método que estructure los procesos de mediación enfocados en la integración regional.

Los efectos de un cambio de perspectiva sobre la resolución de conflictos y la implementación de políticas que suporten el concepto de paz positiva podrían llevar los Estados de la región a obtener beneficios multinivel con un desarrollo de sus potenciales económicos, sociales y ambientales. Estos efectos no estarían restringidos a las relaciones internacionales o al plano geopolítico ya que podrían repercutir de manera substancial en la calidad de la vida de los ciudadanos y las ciudadanas que habitan la región. La metodología propuesta por Galtung mira a atacar la violencia estructural presente en las sociedades, violencia que impide el pleno desarrollo humano. Adoptar esta metodología como plan de acción intersectorial podría ser el valor añadido para capitalizar el proceso

---

<sup>1</sup> Alianza bolivariana para América Latina y el Caribe, proyecto fundado el 14 diciembre 2004.

<sup>2</sup> Mercado Común del Sur, proceso de integración regional fundado en 1991. Estados miembros Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Estados Asociados: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam.

<sup>3</sup> Antes de 1996 fue conocida como Pacto Andino o Grupo Andino, y actualmente está conformada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

<sup>4</sup> Unión de Naciones Suramericanas, organismo que surgió en 2008 con la firma del Tratado constitutivo de Unasur, el cual entró en vigor en 2011. Integrado originalmente por los doce Estados independientes de Suramérica, en abril de 2018, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú decidieron suspender su participación en el organismo por tiempo indefinido.

de integración regional y demostrar la viabilidad y la fuerza de esta alternativa que ya dejó su semilla en 1998.

## Referencias bibliográficas.

- Almeida, P. (2016). *Neoliberalismo y movimientos populares en Centroamérica*. San Salvador: UCA editores.
- Anrup, R. y Oieni, V. (1999). Ciudadanía y nación en el proceso de emancipación, *Anales. Universidad de Göteborg, Instituto Iberoamericano*, (2), 13-44.
- Carou, H. y Lois, M. (2014). Geografía política de las disputas de fronteras: cambios y continuidades en los discursos geopolíticos en América Latina (1990-2013), *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*. Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Colombia, 23 (2), 45-67.
- Davis, A. (1993). *American Heroine. The life and Legend of Jane Addams*. Chicago: Ivan R. Dee.
- Dietrich, F. (2013). *A brief history of TRANSCEND*. Recuperado de <https://www.transcend.org/history/>
- Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. New York: The Free Press.
- Galtung, J:
- (1964). An editorial: what is peace research, *Journal of Peace Research. And editorial*, 1 (1), pp. 1-4.
- (1967). *Theories of Peace - A Synthetic Approach to Peace Thinking*. Recuperado de [https://www.transcend.org/files/Galtung\\_Book\\_unpub\\_Theories\\_of\\_Peace\\_-\\_A\\_Synthetic\\_Approach\\_to\\_Peace\\_Thinking\\_1967.pdf](https://www.transcend.org/files/Galtung_Book_unpub_Theories_of_Peace_-_A_Synthetic_Approach_to_Peace_Thinking_1967.pdf).
- (1984). *Buddismo. Una via per la pace*. Turín: EGA.
- (1987). *Gandhi oggi*. Turín: EGA.
- (2000). *Pace con mezzi pacifici*. Milán: Esperia.
- (2001). *Toward Peaceful Worlds - A Guide to Peace*. Recuperado de [https://www.transcend.org/files/Galtung\\_Book\\_unpub\\_Toward\\_Peaceful\\_Worlds\\_-\\_A\\_Guide\\_to\\_Peace.pdf](https://www.transcend.org/files/Galtung_Book_unpub_Toward_Peaceful_Worlds_-_A_Guide_to_Peace.pdf).
- (2004). *Transcend and Transform: An Introduction to Conflict Work*. London: Paradigm Publishers.
- (2009). *Theories of conflict. Definitions, dimensions, negations, formations*. Recuperado de [https://www.transcend.org/files/Galtung\\_Book\\_Theories\\_Of\\_Conflict\\_single.pdf](https://www.transcend.org/files/Galtung_Book_Theories_Of_Conflict_single.pdf).
- Giarracca, N. (2003). De las fincas y las casas a las rutas y las plazas: las protestas y las organizaciones sociales en la Argentina de los mundos “rururbanos”. Una mirada desde América Latina, *Sociologías*. Porto Alegre, 8, 250-283.
- Gohn, M. (2005). *O protagonismo da sociedade civil*. São Paulo: Cortez.
- Gros, C. (1997). *Indigenismo y etnicidad: el desafío neoliberal*. Bogota: Instituto Colombiano de Antropología.

- López, M. (2001). Venezuela después del Caracazo: formas de protesta en un contexto desinstitucionalizado, *Working Paper 287* Oxford.
- Mahuad, J. y Fujimori, A. (1998). *Acta de Brasilia*, Brasilia. Recuperado de <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://www.deperu.com/archivos/acta-de-brasilia-peru-ecuador.pdf>.
- Morlino, L. (2014). *La calidad de las democracias en América Latina, informe para IDEA, International IDEA*. Recuperado de <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/la-calidad-de-las-democracias-en-america-latina.pdf>.
- Segato, R. (2002). Identidades políticas/Alteridades históricas una crítica a las certezas del pluralismo global, *Revista Runa*. Universidad de Buenos Aires (UBA). Instituto de Ciencias Antropológicas (ICA), 23 (1), 239-275.
- Tommasoli, M. y Zovatto, D. (2014). *El debate sobre la calidad de las democracias en América Latina: 35 años después del inicio de la Tercera Ola en la región*. Costa Rica: International IDEA.
- Villarruel, A. (2014). Tendencias y Patrones de la Violencia Organizada en América Latina 1990-2010 en Medina Núñez, Ignacio y Oliva Campos, Carlos (Coords.). 2014. *Integración, Seguridad y Democracia en América Latina*. ITESO.

# LOS VALORES INTANGIBLES EN LOS MÉTODOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN NUEVO LEÓN, MÉXICO

---

Vanny Maltez-Navarro

Docente investigador de la Universidad Autónoma de Nuevo León, México.  
Doctorando en Métodos Alternos de Solución de Conflictos por la Universidad Autónoma de Nuevo León, México.  
Contacto: maltznv@gmail.com.

Recibido: 17.04.19/Aceptado: 17.10.19

## RESUMEN

El presente artículo académico evidencia la situación actual los MSC en el Estado de Nuevo León, México, presentando el bajo grado de eficiencia que ofrece el sistema judicial tradicional y se contraponen con el potencial existente en la eficiencia de los MSC. Se enfatiza en los valores intangibles que brindan los MSC y el beneficio percibido por los usuarios como estrategia de persuasión para el uso de los MSC. Y se plantea la necesidad de continuar las investigaciones científicas para la utilización de los MSC.

## PALABRAS CLAVES

Mediación, valores intangibles, persuasión, impetración de la justicia, percepción.

## ABSTRACT

This academic article highlights the current situation the MSCs in the State of Nuevo León, Mexico, presenting the low degree of efficiency offered by the traditional judicial system and it is a contrast with the existing potential in the efficiency of MSCs. It emphasizes the intangible values provided by MSCs and the benefit of users as a persuasion strategy for the use of MSCs. And there is a need to continue scientific research for the use of MSC.

## KEYWORDS

Mediation, intangible values, persuasion, impetration of the justice, perception.

## Sumario

Introducción | Los MSC en Nuevo León, México  
| Alcance de los Métodos de Solución de Conflictos  
| El valor intangible de los MSC | ¿Qué camino tomar?  
| Referencias bibliográficas |

## Introducción

**E**n el presente artículo académico se abordan dos perspectivas de la situación actual de los Métodos de Solución de Conflictos (MSC), una primera perspectiva desde el accionar de los MSC en el marco normativo de los Estados Unidos Mexicanos en el Estado de Nuevo León, abordando su reconocimiento legal como mecanismo de resolución de conflictos, el alcance y eficiencia en el marco de la justicia tradicional.

Una segunda perspectiva presenta los valores intangibles de los MSC como procesos idóneos para resolver conflictos en la sociedad, con elementos de bienestar como lo es la economía familiar, la flexibilidad del proceso, el tiempo invertido por las personas y el acercamiento de la justicia a la población.

Como objetivo el artículo pretende contraponer la eficiencia, limitantes y efectos de la justicia tradicional en el Estado de Nuevo León, contra un sistema de justicia basado en los MSC, considerados como herramientas de paz que promueven la modernización y ciudadanización de la justicia y considerar el potencial de los valores intangibles para posicionar los MSC.

El desarrollo del artículo cuenta con una reseña del reconocimiento de los MSC en Los Estados Unidos Mexicanos, centrando su atención en el Estado de Nuevo León, una descripción estadística de la situación actual en alcance y eficiencia de los MSC, un enfoque estratégico de persuasión novedoso basado en los valores intangibles de los MSC, concluyendo con una reflexión para continuar con las investigaciones científicas dándole el lugar central a la población y su percepción hacia los MSC.

## Los MSC en Nuevo León, México

Los Estados Unidos Mexicanos trabajan el tema de justicia alternativa desde 1966, por medio de la resolución número 2,205 dictada por Naciones Unidas, organismo internacional del que México era miembro. Esta resolución referente a la solución de conflictos de derecho comercial internacional fue el ápice de mención de los MSC en México.

Así mismo México formó parte de muchos acuerdos internacionales en materia de MSC, entre ellos está la convención interamericana sobre arbitraje comercial publicada en 1978, la Convención de New York publicada en el año 1971, ambas sobre el reconocimiento y sentencias arbitrales extranjeras, y la Convención Interamericana sobre eficacia extraterritorial de las sentencias y laudos arbitrales extranjeros, realizada en Uruguay en el año 1987.

La tendencia internacional a solucionar los conflictos por medio de MSC como vías idóneas, ha incentivado a los países en la adopción de normas para la impartición de justicia, es entonces, cuando vemos en el año 2008, el reconocimiento de México de los MSC como justicia alternativa en su Constitución Política en el artículo 17.

Posteriormente el cuerpo normativo de México empezó a sufrir adecuaciones en el proceso de modernización de la justicia respecto a los MSC, iniciando en materia penal con la ley nacional de mecanismos alternativos de solución de conflictos publicada en el 2014. Sin embargo, en materia civil, mercantil y familia se encuentran detenidas al reconocimiento de los MSC.

En materia comercial, el título cuarto del Código de comercio establece los lineamientos sobre el arbitraje comercial y los artículos 595 y 596 del Código de procedimiento civil federal, abren la puerta a una audiencia preliminar y conciliatoria previa a juicio. Esto se debe comprender como un derecho tutelado en vía judicial, es decir, forman parte del proceso tradicional de justicia.

El Estado de Nuevo León actualmente cuenta con una Ley de mecanismos alternativos para la solución de controversias con su última reforma en el año 2017 y que en su artículo cuarto establece es materia susceptible de MSC los convenios que no afecten la norma. La interpretación de este artículo puede concluir en que el Estado de Nuevo León se encuentra desarrollado en materia de MSC, estableciendo principios propios de voluntariedad, información, confidencialidad, flexibilidad y simplicidad, imparcialidad, equidad y honestidad.

Se puede apreciar toda una estructura legal nacional y estatal en Nuevo León sobre los MSC, empero, la culturización de los MSC está siendo apañada por dos factores determinantes. El primero la comunidad de abogados con una resistencia al cambio y la forma en que gestionan los conflictos, principalmente este gremio porque son quienes dan inicio de la asesoría para solucionar los conflictos de las personas (Nava y Breceda, 2017, p. 217).

El segundo factor son los usuarios de los MSC, todas las personas de la población en búsqueda de justicia, que desconocen sus beneficios y como resultado terminan en el proceso judicial convencional y son un reflejo de la mala percepción que tiene la población sobre los MSC por no tener otras alternativas para solucionar controversias (Carretero, 2017, p. 47).

La situación actual del gremio de abogados y de la población, denominados usuarios de los MSC, expone una debilidad en las estrategias de promulgación y divulgación sobre los beneficios y valores generados por los MSC hacia los usuarios (Gorjón, 2017, p. 17).

Los datos estadísticos confirman la mala percepción existente en los usuarios de los MSC, según Vargas Vaca (2013, p. 326) el porcentaje sobre toda la población, incluyendo aquellas personas que tienen una controversia y que no utilizan medios formales de justicia, y que logra acuerdo a través de los MSC es del 10.4%, describiendo la experiencia de los usuarios sin poder diferenciar entre un esquema auto-compositivo de los MSC y un esquema inquisitivo de la justicia tradicional.

## **Alcance de los Métodos de Solución de Conflictos**

En el período de junio del año dos mil diecisiete hasta diciembre del año dos mil dieciocho el Poder Judicial del Estado de Nuevo León (2019) recibió un total de 1,914,073 asuntos nuevos, de los cuales 1,293,273 quedaron como asuntos en trámite para diciembre del año dos mil dieciocho, obteniendo una eficiencia procesal del 32.4%.

Al mismo tiempo los datos estadísticos de la dirección de planeación y estadística judicial (2019) presenta los indicadores de mediación y convenios del Instituto de Mecanismos Alternativos para la solución de Conflictos del Poder judicial del Estado (IMASC) del periodo enero dos mil diecisiete a diciembre dos mil dieciocho. Para los fines de comparación periódica se toma únicamente el período dos mil diecisiete y dos mil dieciocho. Para el período referido el IMASC tramitó un total de 7,640 solicitudes y un total combinado entre mediaciones y convenios logrados de 5,798 acuerdos, obteniendo una eficiencia del 75.9%.

Una lectura correlativa entre los procesos judiciales y los MSC en el Estado de Nuevo León presenta un total de 1,921,713 controversias en la ciudadanía, con un total de 5,798 controversias solucionadas en vía de MSC, se tiene un resultado de alcance del 0.3% para todas las controversias entre los años dos mil diecisiete y dos mil dieciocho.

Es alentador el alto porcentaje de eficiencia resultante de los MSC, sin embargo, este porcentaje contrastado con el universo de controversias, incluyendo judiciales y no judiciales, queda disminuido a un 0.03% de alcance en la población de Nuevo León.

## **El valor intangible de los MSC**

Hace más de una década, en el seno de la Universidad Autónoma de Nuevo León, se ha venido estudiando los MSC como herramienta de culturización de paz, a raíz de fenómenos sociales sustentados en la impetración de la justicia y la teoría de los intangibles de los MASC, y otras teorías emergentes como lo son la teoría de la inmutabilidad del poder en la mediación, la teoría de la irenología, la teoría procesal dual de la mediación, entre otras. Se funda la escuela de pensamiento de los MSC (Gorjón, 2014, p. 21).

Es así como la escuela de pensamiento de los MSC busca la revolución del pensamiento y crear disrupción al paradigma social sobre el acceso a la justicia. Y por medio del método científico la escuela de pensamiento aporta soluciones a problemas sociales específicos del acceso a la justicia.

Una de las principales preocupaciones del sistema judicial actual es el poco alcance de la justicia, es por eso que muchos sistemas judiciales han apostado a la modernización de sus estructuras legales, brindando medios de solución de conflictos más céleres y accesibles para los miembros de las sociedades.

Es así como observamos la aprobación de normativas que proponen soluciones alternativas a los conflictos jurídicos, entre ellas ley nacional de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal para todo el territorio de México y la ley de métodos alternos para la solución de conflictos para el Estado de Nuevo León. Ambas

con la finalidad de transformar la manera de ver y gestionar los conflictos, sin embargo, a como ya se mencionó el alcance de los MSC en la actualidad no es significativo y su tendencia no es alentadora.

Desde su origen los MSC han sido aplicados y transmitidos a la población como un tecnicismo jurídico, esto debido a la formación de los operadores de los MSC, capacitados con la mentalidad rígida de un abogado. Como bien expresa Wittgenstein (2007, p. 98) los límites del lenguaje son los límites del mundo, de esta forma Wittgenstein plantea la realidad que un lenguaje técnico no podrá llegar a una población con lenguaje sencillo.

Por lo anterior podemos exponer existe una dicotomía entre la visión de un abogado y de una persona en un conflicto. Un abogado se preocupa por el cumplimiento procesal de un juicio, el cumplimiento de la norma jurídica o el ganar un juicio, mientras que por el otro lado una persona en conflicto procura recuperar su tranquilidad, su paz y obtener justicia que sea ajustada a sus necesidades y realidades.

Esta brecha existe porque los operadores de los MSC no hablan el idioma de la sociedad, es aquí en donde toma relevancia la teoría de los valores intangibles de los MSC como estrategia de culturización. Esta teoría propone una nueva forma de concebir los beneficios generados por los MSC, transmitiendo el valor percibido a través de los intereses de las partes con un lenguaje simple (Gorjón, 2017, p. 14).

En esta nueva visión de solucionar los conflictos establece tres elementos de interrelación en todo el procedimiento con el usuario de los MSC, estos son: el capital estructural, el capital humano y el capital relacional.

El capital estructural es la sinergia existente entre los operadores de los procesos y los procesos mismos, con la facilidad y comprensión que brinda la armonía de los sistemas. En los MSC se refiere a toda la estructura organizacional de los centros de arbitrajes, las normas legales existentes y la interrelación entre los usuarios de los MSC. Según Brooking citado por Gorjón Gómez (2017, p. 21) define el capital estructural como la capacidad organizacional que sostiene y relaciona de forma coherente entre las personas y los procesos productivos.

El capital humano según Edvinsson y Malone lo conceptualiza como el conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas de los sujetos para realizar tareas o actividades específicas, y según Brooking es la razón de liderazgo que debe de existir en una organización funcional (Gorjón, 2017, p. 20). En ambos escenarios se concibe el capital humano como todas las características que tiene el factor humano de los servicios. En el mundo de los MSC, son todas las capacidades cognitivas que brindan los operadores de los MSC para apoyar a los usuarios a solucionar sus conflictos.

El uso de los procesos, la interrelación entre la satisfacción, la sensibilidad y la aceptación por el destinatario final, es lo denominado como capital relacional. Es decir, es la interacción e interpretación de cómo entiende un usuario de los MSC todo el proceso. Según Edvinsson y Malone es el capital clientela y se refiere a todas las relaciones existentes y los efectos vinculados con los clientes (Gorjón, 2017, p. 21). Es la parte del proceso de percepción que permite a los servicios incrementar la cantidad de clientes y mejorar su posicionamiento.

Estos tres elementos convergen en un punto cognitivo del usuario, la percepción, creando un sentir de bienestar entre las expectativas generadas en el pasado, lo vivido en el presente y lo esperado en el futuro. Así define la percepción también Edvinsson y Malone como el mayor valor, representado en el balance del presente y el futuro (Gorjón, 2017, p. 19).

Es el análisis detallado de la percepción obtenida del usuario sobre un servicio, la relevancia del término posicionamiento es la relación existente con el éxito y el crecimiento de una compañía (Ampuero y Natalia, 2006, p. 102). Por la naturaleza de servicio que tiene los MSC es importante destacar la relevancia existente en la percepción y el bienestar, ambos se deben potenciar para posicionar mejor los MSC en la sociedad y en consecuencia obtener un mayor alcance de su uso y de la justicia basada en el interés propio de los afectados.

La percepción se define como el proceso mediante el cual un individuo selecciona, organiza e interpreta los estímulos para formarse una imagen significativa y coherente del mundo (Schiffman y Kanuk, 2010, p. 157). Así es como el usuario crea su mundo, con estímulos significativos para su propia realidad. Es decir, cada proceso de MSC tiene su propio valor y beneficio según la percepción de los usuarios.

De esta forma se identifican 43 valores intangibles de los MSC con los cuales se pretende potenciar el beneficio percibido por los usuarios: activo de paz, armonía, asociatividad, autonomía, bajo costo, capital social, cláusula de estilo, competitividad, confianza, confidencialidad, creatividad, empoderamiento, especialización, estabilidad, felicidad, fidelización, flexibilidad, garantía, independencia, innovación, internacionalización, liderazgo, mejora continua, modernidad, monopolización del procedimiento por las partes, motivación, neutralidad, no trae consecuencias económicas sociales, objetividad, perdón, prestigio, prevención del conflicto, productividad, rapidez, re-asociación, reparación del daño, reputación corporativa, satisfacción, seguridad jurídica, simplicidad, sinergia, transparencia, universalidad, y muchos más que se encuentran en investigación (Gorjón, 2017, p. 29).

## ¿Qué camino tomar?

El acceso a la justicia trasciende al concepto universal, formando parte del plan de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, contenido en el objetivo número 16.3 sobre la promoción y garantía al acceso a la justicia para todos (Organización de las Naciones Unidas, 2016).

Un sistema de justicia retributiva y tradicional, siendo la vía de solución de controversias más recurrida por la población, por sus características como retardación en los procesos, altos costos económicos y complejo proceso judicial, resultan en una coartación el acceso a la justicia y en consecuencia su aporte por una sociedad con mayor paz está delimitada a un ganador y un vencedor, con tendencias a incrementar los conflictos por falta de una solución óptima.

En contraparte un sistema de justicia basado en los MSC y utilizados como herramientas de paz que promueven la modernización y ciudadanización de la justicia. (Gorjón, 2015, p.

115). Permite a las personas de un conflicto acercarse a la justicia, con un modelo de solución de ganar-ganar, ha generado resultados de eficiencia superior al 75%.

A pesar del grado de eficiencia que brindan los MSC la población desconoce sus beneficios y los abogados se resisten hacia la aplicación de los mismos. Esto es la respuesta de una estrategia de persuasión que no ha logrado generar el impacto social necesario, de esta forma se explica por qué el alcance de los MSC es ínfimo en la actualidad, dando lugar a una insatisfacción de la población en cuanto a justicia e intereses refiere.

Los MSC son el camino disruptivo correcto en la modernización de la justicia y una cultura para la paz, pero no se ha logrado la inserción adecuada en la población. Es aquí en donde surgen nuevas teorías y elementos científicos para lograr una persuasión adecuada hacia la población, como lo es la teoría de los valores intangibles de la mediación y los MSC (Gorjón, 2017, p. 31).

Esta teoría viene a fortalecer la estrategia de persuasión, brindando un total de 43 valores intangibles identificados en los MSC, de los cuales 26 son percibidos directamente por los usuarios, denominados como mediados, conciliados o arbitrados.

En las estrategias de persuasión, el posicionamiento toma un papel importante al momento de buscar una forma de incrementar el uso de un servicio, y para los MSC no es distinto, el posicionamiento analiza de forma detallada la percepción de los usuarios ante el servicio (Ampuero y Natalia, 2006, p. 102). Siendo la percepción el proceso cognitivo en donde un individuo interpreta la realidad por medio de una selección, organización e interpretación de los estímulos reconocidos en un momento determinado (Schiffman y Kanuk, 2010, p. 157).

Al ser los MSC un servicio y contar con la complejidad de poder apreciar el grado de valor que genera su utilización, el enfoque de los valores intangibles se vuelve acertado cuando éstos son el medio para lograr establecer el grado de aprecio o beneficio que surge al concluir un proceso por medio de un MSC.

En el proceso de percepción los usuarios, en relación a sus expectativas, experiencias y emociones, seleccionan consciente o inconscientemente sensaciones o valores intangibles, que al final del proceso perceptible le brinda un beneficio al usuario. Este beneficio percibido puede ser alto o bajo según los recursos económicos, funcionales, psicológicos, materiales y fisiológicos aportados en el proceso (Schiffman y Kanuk, 2010, p. 10).

Si al final del proceso los usuarios reconocen el beneficio obtenido como lo sería la paz, tranquilidad, felicidad, rapidez, estabilidad, entre otros, por encima a todos los recursos destinado al proceso, se puede afirmar que se obtuvo un valor diferenciado en la utilización de los MSC reconocido como beneficio percibido. Este modelo, al ser el más eficiente para lograr incrementar la utilización de los MSC, actualmente se continúa investigando para identificar los valores intangibles que impactan en la percepción de los usuarios de los MSC con la finalidad de posicionar a estos últimos como la mejor vía para solucionar conflictos, favoreciendo la cultura de paz y aportando al paradigma sobre el acceso a la justicia.

## Referencias bibliográficas

- Ampuero, O. y Natalia, V. (2006). Consumer perceptions of product packaging, *Journal of Consumer Marketing*, 23 (2), 100-112.
- Carretero, E. (2017). La adecuación de la mediación y los métodos alternos de solución de controversias como instrumento para la salvaguarda de los derechos, *Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*. Centro Nacional de Derechos Humanos, 30, 41-68.
- Gorjón, F.:
- (2014). *Escuela de Pensamiento de los Métodos Alternos de Solución de Conflictos*. Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León.
- (2015). Teoría de la Impetración de la justicia. Por la necesaria ciudadanización de la justicia y la paz. Comunitania, *International Journal of Social Work and Social Sciences*, 113-131.
- (2017). *Mediación, su valor intangible y efectos operativos*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch.
- Naciones Unidas (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas.
- Nava, W. y Breceda, J. (2017). Mecanismos Alternos de Resolución de Conflictos: Un acceso a la Justicia consagrado como Derecho Humano en la Constitución Mexicana, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México, (37), 203-228.
- Poder Judicial del Estado de Nuevo León:
- (2019). Estadística Judicial. Obtenido de Portal Web oficial del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, México. Recuperado de <https://www.pjenl.gob.mx/Estadistica/>.
- (2019). Portal Web oficial del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, México. Obtenido de Portal Web oficial del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, México. Recuperado de <https://www.pjenl.gob.mx/MecanismosAlternativos/download/pjenl-cemasc-reporte-estadistico-2018.pdf>.
- Schiffman, L. y Kanuk, L. (2010). *Comportamiento del Consumidor*. Ciudad de México: Pearson.
- Vargas, H. (2013). Participación de los ciudadanos en gestión de conflictos, *Revista Derecho del Estado*. Universidad Externado de Colombia, (31), 297-346.
- Wittgenstein, L. (2007). *Tractatus logico-philosophicus*. Madrid: Tecnos.

## OBSERVACIÓN GENERAL NÚM. 24 (2017) SOBRE LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS EN VIRTUD DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN EL CONTEXTO DE LAS ACTIVIDADES EMPRESARIALES<sup>2</sup>

---

### Sumario

Introducción | Contexto y ámbito de aplicación  
| Obligaciones de los Estados partes en virtud del Pacto  
Recursos | Aplicación |

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

### Introducción

1. Las empresas desempeñan un papel importante en el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales, entre otras cosas por su contribución a la creación de oportunidades de empleo y -mediante la inversión privada- al desarrollo. No obstante, a menudo el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se ha encontrado con situaciones en que, a raíz del incumplimiento por los Estados, en el marco de sus competencias, de normas y disposiciones de derechos humanos internacionalmente reconocidas, las actividades empresariales han tenido repercusiones negativas en los derechos económicos, sociales y culturales. El objetivo de la presente observación general es aclarar las obligaciones que tienen los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en esas situaciones, a fin de prevenir y encarar los efectos adversos de las actividades empresariales en los derechos humanos.

2. El Comité ha examinado en ocasiones anteriores el creciente efecto de las actividades empresariales en el disfrute de derechos concretos del Pacto relativos a la salud<sup>3</sup>, la vivienda<sup>4</sup>,

---

<sup>1</sup> Nota del editor. El contenido de este apartado es texto oficial publicado por la Organización de las Naciones Unidas. Se advierte que se ha respetado, excepcionalmente, el estilo de citación del original que consigna al pie las referencias.

<sup>2</sup> Aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su 1er período de sesiones (29 de mayo a 23 de junio de 2017).

<sup>3</sup> Véase la observación general núm. 14 del Comité (2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, párrs. 26 y 35.

<sup>4</sup> Véase la observación general núm. 4 del Comité (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada, párr. 14.

la alimentación<sup>5</sup>, el agua<sup>6</sup>, la seguridad social<sup>7</sup>, el derecho al trabajo<sup>8</sup>, el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias<sup>9</sup> y el derecho a fundar sindicatos y a sindicarse<sup>10</sup>. Además, el Comité ha abordado la cuestión en las observaciones finales<sup>11</sup> sobre los informes de los Estados partes y en su primer dictamen sobre una Comunicación individual<sup>12</sup>. En 2011, aprobó una declaración sobre las obligaciones del Estado en relación con las responsabilidades empresariales en el contexto de los derechos establecidos en el Pacto<sup>13</sup>. La presente observación general debe leerse junto con esas contribuciones anteriores. También tiene en cuenta los progresos logrados en el marco de la Organización Internacional del Trabajo<sup>14</sup> y de organizaciones regionales como el Consejo de Europa<sup>15</sup>. Al aprobar esta observación general, el Comité ha tenido en cuenta los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos refrendados por el Consejo de Derechos Humanos en 2011<sup>16</sup>, así como las contribuciones hechas en relación con este tema por los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos y diversos procedimientos especiales<sup>17</sup>.

### Contexto y ámbito de aplicación

3. A los efectos de la presente observación general, las actividades empresariales abarcarán todas las actividades de entidades empresariales, sean transnacionales o puramente nacionales, públicas o privadas, e independientemente de su tamaño, sector, ubicación, propiedad y estructura.

4. En algunas jurisdicciones, las personas tienen vías de recurso directo contra las empresas ante las vulneraciones de derechos económicos, sociales y culturales, ya sea para imponer a esas entidades privadas la obligación (negativa) de abstenerse de poner en práctica determinadas conductas o la obligación (positiva) de adoptar ciertas medidas o contribuir a dar efectividad a esos derechos<sup>18</sup>. También hay muchas leyes nacionales destinadas a proteger derechos económicos, sociales y culturales concretos que se aplican de manera directa a las entidades empresariales, por ejemplo, en las esferas de la no discriminación, la prestación de atención de salud, la educación, el medio ambiente, las relaciones laborales y la seguridad del consumidor.

---

<sup>5</sup> Véase la observación general núm. 12 del Comité (1999) sobre el derecho a una alimentación adecuada, párrs. 19 y 20.

<sup>6</sup> Véase la observación general núm. 15 del Comité (2002) sobre el derecho al agua, párr. 49.

<sup>7</sup> Véase la observación general núm. 19 del Comité (2007) sobre el derecho a la seguridad social, párrs. 45, 46 y 71.

<sup>8</sup> Véase la observación general núm. 18 del Comité (2005) sobre el derecho al trabajo, párr. 52.

<sup>9</sup> Véase la observación general núm. 23 del Comité (2016) sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, párrs. 74 y 75.

<sup>10</sup> Véase E/C.12/AZE/CO/3, párr. 15.

<sup>11</sup> Véanse E/C.12/CAN/CO/6, párrs. 15 y 16; E/C.12/VNM/CO/2-4, párrs. 22 y 29; y E/C.12/DEU/CO/5, párrs. 9 a 11.

<sup>12</sup> Comunicación núm. 2/2014, I. D. G. c. España, dictamen aprobado el 17 de junio de 2015.

<sup>13</sup> Véase E/C.12/2011/1, párr. 7.

<sup>14</sup> La Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), inicialmente adoptada en 1977 y revisada por última vez en 2017, fomenta las contribuciones positivas de las empresas a la sociedad para la aplicación de los principios en que se basan las normas laborales internacionales.

<sup>15</sup> Véase la recomendación CM/Rec(2016)3 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre los derechos humanos y las empresas, aprobada el 2 de marzo de 2016 en la 1249ª reunión de los representantes de los Ministros.

<sup>16</sup> Véase A/HRC/17/31, refrendado por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 17/4.

<sup>17</sup> Véase A/HRC/4/35/Add.1.

<sup>18</sup> Véase, por ejemplo, Tribunal Constitucional de Sudáfrica, Daniels v. Scribante and others, causa CCT 50/16, sentencia de 11 de mayo de 2017, párrs. 37 a 39 (sentencia principal del Magistrado Madlanga) (imposición de una obligación positiva al propietario de garantizar el derecho a la seguridad de la tenencia en condiciones que respeten la dignidad humana).

5. Además, de conformidad con las normas internacionales, las empresas deben respetar los derechos enunciados en el Pacto, independientemente de si existe legislación interna y si esta se aplica plenamente en la práctica<sup>19</sup>. Por tanto, la presente observación general también tiene por objeto prestar asistencia al sector empresarial en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos y la asunción de responsabilidades, mitigando así cualquier riesgo de pérdida de reputación que pueda asociarse a vulneraciones de los derechos recogidos en el Pacto en su esfera de influencia.

6. La presente observación general también podría ayudar a las organizaciones de trabajadores y empleadores en el contexto de la negociación colectiva. Un gran número de Estados partes exigen el establecimiento de procedimientos en el lugar de trabajo para el examen de las reclamaciones presentadas por los trabajadores, individual o colectivamente, sin amenaza de represalias<sup>20</sup>. Se podría recurrir de manera más sistemática al diálogo social los mecanismos de presentación de reclamaciones para los trabajadores, en particular en lo que respecta a la aplicación de los artículos 6 y 7 del Pacto.

## Obligaciones de los Estados partes en virtud del Pacto

### *Obligaciones de no discriminación*

7. El Comité ha subrayado en ocasiones anteriores que a menudo se produce discriminación en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales en la esfera privada, incluidos los lugares de trabajo y el mercado laboral<sup>21</sup> y los sectores de la vivienda y la concesión de préstamos<sup>22</sup>. En virtud de los artículos 2 y 3 del Pacto, los Estados partes tienen la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna<sup>23</sup>. El requisito de eliminar tanto la discriminación formal como la sustantiva<sup>24</sup> incluye la obligación de prohibir la discriminación de las entidades no estatales en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.

8. Entre los grupos que se ven afectados de manera desproporcionada por los efectos adversos de las actividades empresariales se encuentran las mujeres, los niños, los pueblos indígenas, en particular en relación con el desarrollo, la utilización o explotación de tierras y los recursos naturales<sup>25</sup>, los campesinos, los pescadores y otras personas que trabajan en las zonas rurales, así como las minorías étnicas o religiosas en los casos en que están políticamente excluidas. Las personas con discapacidad también suelen verse afectadas de forma desproporcionada por los efectos negativos de las actividades empresariales, en particular porque se enfrentan a obstáculos especiales para acceder a los mecanismos de rendición de cuentas y reparación. Como ha señalado el Comité en ocasiones anteriores, los

<sup>19</sup> Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en Práctica del Marco de las Naciones Unidas para “Proteger, Respetar y Remediar”, principio 11 y comentario.

<sup>20</sup> Véase la Recomendación sobre el Examen de Reclamaciones, 1967 (núm. 130), de la OIT.

<sup>21</sup> Véanse, por ejemplo, la observación general núm. 18 del Comité, párrs. 13 y 14; la observación general núm. 20 del Comité (2009) sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, párr. 32; la observación general núm. 6 del Comité (1995) sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, párr. 22; y la observación general núm. 4 del Comité, párr. 8 e).

<sup>22</sup> Véanse la observación general núm. 4 del Comité, párr. 17, y la observación general núm. 20, párr. 11.

<sup>23</sup> Véase la observación general núm. 20 del Comité, párrs. 7 y 8.

<sup>24</sup> *Ibid.*, párrs. 8 y 11.

<sup>25</sup> Véase la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (A/RES/61/295, anexo, art. 32 2).

solicitantes de asilo y los migrantes indocumentados corren un riesgo especial de ser objeto de discriminación en el disfrute de los derechos consagrados en el Pacto debido a la precariedad de su situación y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del Pacto, los trabajadores migrantes son especialmente vulnerables a la explotación, a largas jornadas de trabajo, a salarios injustos y a entornos de trabajo peligrosos e insalubres<sup>26</sup>.

9. Algunos segmentos de la población se enfrentan a un mayor riesgo de discriminación intersectorial y múltiple<sup>27</sup>. Por ejemplo, los desalojos y los desplazamientos vinculados a la inversión a menudo dan lugar a violencia física y sexual contra las mujeres y las niñas, así como a indemnizaciones inadecuadas y una carga adicional en relación con su reasentamiento<sup>28</sup>. Durante esos desalojos y desplazamientos vinculados a la inversión, las mujeres y las niñas indígenas sufren discriminación por su género y porque se identifican como indígenas. Además, las mujeres son mayoría en la economía informal y es menos probable que gocen de protección laboral y de la seguridad social<sup>29</sup>. Asimismo, a pesar de algunas mejoras, las mujeres siguen siendo minoría en los procesos de adopción de decisiones empresariales en todo el mundo<sup>30</sup>. Por lo tanto, el Comité recomienda que los Estados partes aborden los efectos específicos de las actividades empresariales en las mujeres y las niñas, incluidas las mujeres y niñas indígenas, e incorporen una perspectiva de género en todas las medidas para regular las actividades empresariales que puedan afectar negativamente a los derechos económicos, sociales y culturales, en particular consultando las orientaciones relativas a los planes de acción nacionales sobre las empresas y los derechos humanos (*Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights*)<sup>31</sup>. Los Estados partes también deberían adoptar medidas apropiadas, incluso medidas especiales de carácter temporal, para que aumente el número de mujeres en el mercado de trabajo, en particular en los escalones superiores de la jerarquía empresarial.

#### *Obligaciones de respetar, proteger y dar efectividad*

10. El Pacto establece obligaciones concretas de los Estados partes en tres niveles: respetar, proteger y dar efectividad. Esas obligaciones se aplican tanto a las situaciones que se producen en el territorio nacional como a las situaciones que tienen lugar fuera del territorio nacional sobre las que los Estados partes pueden ejercer un control. Los elementos extraterritoriales de las obligaciones se abordan por separado en la subsección III.C. Esa sección aclara el contenido de las obligaciones de los Estados, centrándose en las relativas a la protección, que son las más pertinentes en el contexto de las actividades empresariales.

11. La presente observación general está dirigida a los Estados partes en el Pacto y, en

---

<sup>26</sup> Véanse E/C.12/2017/1 para consultar la declaración del Comité sobre las obligaciones de los Estados con respecto a los refugiados y los migrantes en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la observación general núm. 23 del Comité, párr. 47 e).

<sup>27</sup> Véase la observación general núm. 20 del Comité, párr. 17.

<sup>28</sup> Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), *Desalojos forzados*, Folleto informativo núm. 25/Rev.1 (2014), pág. 18.

<sup>29</sup> Véase A/HRC/26/39, párrs. 48 a 50. Véanse también las orientaciones a los Estados sobre la manera de adoptar medidas para promover los derechos y la protección social de los trabajadores en la economía informal, fomentando al mismo tiempo la transición a la economía formal, contenidas en la Recomendación sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal, 2015 (núm. 204), de la OIT.

<sup>30</sup> Véase A/HRC/26/39, párrs. 57 a 62.

<sup>31</sup> Del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas (Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas) (noviembre de 2016).

ese contexto, solo se ocupa de la conducta de los agentes privados —incluidas las empresas— de manera indirecta. No obstante, de conformidad con el derecho internacional, los Estados partes pueden ser directamente responsables de la acción o inacción de las entidades empresariales: a) si la empresa de que se trate actúa, de hecho, siguiendo las instrucciones de ese Estado parte o bajo su control o dirección al realizar el comportamiento en cuestión<sup>32</sup>, como puede suceder en el contexto de los contratos celebrados por las autoridades públicas<sup>33</sup>; b) cuando una entidad empresarial esté facultada por el derecho del Estado parte para ejercer atribuciones del poder público<sup>34</sup> o en circunstancias tales que requieran ese ejercicio de atribuciones del poder público en ausencia o en defecto de las autoridades oficiales<sup>35</sup>; o c) en el caso y en la medida en que el Estado parte reconozca y adopte ese comportamiento como propio<sup>36</sup>.

### *Obligación de respetar*

12. La obligación de respetar los derechos económicos, sociales y culturales se vulnera cuando los Estados partes dan prioridad a los intereses de las empresas en detrimento de los derechos del Pacto sin la debida justificación o cuando aplican políticas que afectan negativamente a esos derechos. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando se ordenan desalojos forzosos en el contexto de proyectos de inversión<sup>37</sup>. Los valores culturales de los pueblos indígenas y los derechos asociados a sus tierras ancestrales se ven particularmente amenazados<sup>38</sup>. Los Estados partes y las empresas deben respetar el principio de consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en relación con todas las cuestiones que pueden afectar a sus derechos, incluidos las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído, ocupado o utilizado de otro modo, o adquirido<sup>39</sup>.

13. Los Estados partes deben detectar cualquier posible conflicto entre las obligaciones que les incumben en virtud del Pacto y en virtud de los tratados de comercio o de inversión, y abstenerse de celebrar dichos tratados cuando se compruebe la existencia de esos conflictos<sup>40</sup>, como exige el principio de cumplimiento obligatorio de los tratados<sup>41</sup>. Así pues, la conclusión de esos tratados debería ir precedida de evaluaciones del impacto en los derechos humanos que tengan en cuenta los efectos positivos y negativos en los derechos

<sup>32</sup> Véase A/56/10 para consultar los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, con sus comentarios, aprobados por la Comisión de Derecho Internacional, art. 8. Véanse también las resoluciones de la Asamblea General 56/83, 59/35, 62/61, 65/19 y 68/104.

<sup>33</sup> En particular, el Estado puede incurrir en responsabilidad si no incluye cláusulas de trabajo en los contratos celebrados por las autoridades públicas para garantizar una protección adecuada de los trabajadores empleados por los contratistas privados titulares de esos contratos. En este sentido, se remite a los Estados al Convenio sobre las Cláusulas de Trabajo (Contratos Celebrados por las Autoridades Públicas), 1949 (núm. 94) y la Recomendación sobre las Cláusulas de Trabajo (Contratos Celebrados por las Autoridades Públicas), 1949 (núm. 84), de la OIT.

<sup>34</sup> Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, art. 5.

<sup>35</sup> *Ibid.*, art. 9.

<sup>36</sup> *Ibid.*, art. 11.

<sup>37</sup> Véanse la observación general núm. 7 del Comité (1997) sobre los desalojos forzosos, párrs. 7 y 18, y ACNUDH y ONU-Hábitat, Desalojos forzosos, Folleto informativo núm. 25/Rev.1 (2014), págs. 31 a 33. Véase también, por ejemplo, A/HRC/25/54/Add.1, párrs. 55 y 59 a 63.

<sup>38</sup> Véase la observación general núm. 21 del Comité (2009) sobre el derecho de toda persona a participar en la vida cultural, párr. 36. Véase también la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 26.

<sup>39</sup> Véase la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, arts. 10, 19, 28, 29 y 32.

<sup>40</sup> Véase A/HRC/19/59/Add.5. Véase también la recomendación CM/Rec(2016)3 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, apéndice, párr. 23.

<sup>41</sup> Véase la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, arts. 26 y 30 4) b).

humanos de los tratados de comercio y de inversión, incluida la contribución de esos tratados a la efectividad del derecho al desarrollo. Los efectos en los derechos humanos de la aplicación de los acuerdos deberían evaluarse de manera periódica para permitir la adopción de cualquier medida correctiva que pudiera ser necesaria. La interpretación de los tratados de comercio y de inversión en vigor debería tener en cuenta las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo de la Carta de las Naciones Unidas y el carácter específico de las obligaciones de derechos humanos<sup>42</sup>. Los Estados partes no pueden establecer excepciones a las obligaciones contraídas en virtud del Pacto en los tratados de comercio y de inversión que concluyan. Se les alienta a incorporar, en los tratados futuros, una disposición que se refiera de manera explícita a sus obligaciones de derechos humanos y a asegurar que los mecanismos para el arreglo de controversias entre inversores y Estados tengan en cuenta los derechos humanos en la interpretación de los tratados de inversión o los capítulos sobre inversión de los acuerdos de comercio.

### *Obligación de proteger*

14. La obligación de proteger significa que los Estados partes deben prevenir de manera eficaz toda conculcación de los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de las actividades empresariales. Ello requiere que los Estados partes adopten medidas legislativas, administrativas, educativas y otras medidas apropiadas para asegurar una protección eficaz contra las vulneraciones de los derechos consagrados en el Pacto relacionadas con actividades empresariales y que proporcionen acceso a recursos efectivos a las víctimas de esos abusos.

15. Los Estados partes deben considerar la posibilidad de imponer sanciones penales o administrativas y multas, según proceda, en los casos en que las actividades empresariales den lugar a vulneraciones de los derechos recogidos en el Pacto o cuando el hecho de no actuar con la diligencia debida para reducir los riesgos permita que se produzcan tales infracciones; facilitar la interposición de acciones civiles y otros medios eficaces para que las personas cuyos derechos hayan sido transgredidos puedan reclamar una reparación a las empresas responsables, en particular reduciendo los costos para las víctimas y permitiendo formas de reparación colectiva; revocar las licencias comerciales y las subvenciones, cuando corresponda y en la medida necesaria, de los infractores; y revisar los códigos tributarios, la contratación pública<sup>43</sup>, los créditos a la exportación y otras formas de apoyo, privilegios y ventajas del Estado pertinentes en caso de vulneración de los derechos humanos, armonizando los incentivos comerciales a las responsabilidades en materia de derechos humanos. Los Estados partes deberían examinar periódicamente la adecuación de la legislación e identificar y resolver los problemas de incumplimiento y falta de información, así como los contratiempos que surjan<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay (sentencia de 29 de marzo de 2006, serie C núm. 146), párr. 140.

<sup>43</sup> Véanse las conclusiones anexas a la Resolución relativa al Trabajo Decente en las Cadenas Mundiales de Suministro, adoptada por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su 105ª reunión, párr. 16 c).

<sup>44</sup> Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, principio 17 c). Véanse A/HRC/32/19/Add.1, párr. 5, para consultar el mandato modelo para una revisión de la cobertura y la efectividad de las leyes relativas a las violaciones de los derechos humanos relacionadas con las actividades empresariales, y A/HRC/32/19, anexo, a fin de consultar las orientaciones para mejorar la rendición de cuentas de las empresas y el acceso a recursos judiciales por violaciones de los derechos humanos relacionadas con actividades empresariales. Véase también la resolución 32/10 del Consejo de Derechos Humanos.

16. La obligación de proteger entraña el deber positivo de adoptar un marco jurídico que exija que las empresas ejerzan la diligencia debida en materia de derechos humanos a fin de identificar, prevenir y mitigar los riesgos de vulneración de los derechos del Pacto, evitar que se conculquen esos derechos y responder de las consecuencias negativas que hayan provocado o contribuido a provocar sus decisiones y operaciones y las de las entidades que controlan en el disfrute de los derechos consagrados en el Pacto<sup>45</sup>. Los Estados deberían adoptar medidas como imponer los requisitos de la diligencia debida para prevenir las violaciones de los derechos del Pacto en la cadena de suministro de las empresas y por parte de los subcontratistas, proveedores, franquiciados u otros socios comerciales.

17. Los Estados partes deben velar por que, cuando proceda, los efectos de las actividades empresariales en los pueblos indígenas (en particular, las consecuencias adversas reales y potenciales sobre los derechos a la tierra, los recursos, los territorios, el patrimonio cultural, los conocimientos tradicionales y la cultura de los pueblos indígenas) se incorporen de manera específica en las evaluaciones del impacto en los derechos humanos<sup>46</sup>. Al ejercer la diligencia debida en materia de derechos humanos, las empresas deberán celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de las instituciones representativas de los pueblos indígenas a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de iniciar actividades<sup>47</sup>. Esas consultas deberían permitir la identificación de los posibles efectos negativos de las actividades y de las medidas a fin de mitigarlos y contrarrestarlos. También deberían propiciar la creación de mecanismos de participación en los beneficios derivados de las actividades, ya que las empresas tienen la obligación de respetar los derechos de los indígenas a establecer mecanismos que garanticen su participación en los beneficios generados por las actividades llevadas a cabo en sus territorios tradicionales<sup>48</sup>.

18. Los Estados vulnerarían la obligación de proteger los derechos enunciados en el Pacto, entre otros supuestos, en caso de no prevenir o contrarrestar la actuación de una empresa que dé lugar a la conculcación de esos derechos o que quepa prever que tenga ese resultado, por ejemplo rebajando los criterios de aprobación de nuevos medicamentos<sup>49</sup> mediante la exclusión de requisitos relacionados con la realización de ajustes razonables para personas con discapacidad en los contratos públicos, la concesión de permisos de exploración y explotación de los recursos naturales sin tener debidamente en cuenta los posibles efectos adversos de esas actividades en el disfrute por las personas y las comunidades de los derechos consagrados en el Pacto, la exención de determinados proyectos o zonas geográficas de la aplicación de la legislación que protege los derechos del Pacto o la no reglamentación del mercado inmobiliario y los agentes financieros que operan en ese mercado a fin de asegurar el acceso a una vivienda asequible y adecuada para todos<sup>50</sup>. Esas vulneraciones se ven propiciadas cuando no existen salvaguardias suficientes para hacer frente a la corrupción de los funcionarios públicos o entre particulares o cuando, debido a la corrupción de los jueces, las violaciones de derechos humanos quedan impunes.

---

<sup>45</sup> Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, principios 15 y 17.

<sup>46</sup> Véanse A/68/279, párr. 31; Guía de referencia para las empresas: Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, pág. 26; A/HRC/33/42; y A/66/288, párrs. 92 a 102.

<sup>47</sup> Guía de referencia para las empresas: Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, pág. 26; y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 19.

<sup>48</sup> Véase A/66/288, párr. 102.

<sup>49</sup> Véanse A/63/263 y A/HRC/11/12.

<sup>50</sup> Véase A/HRC/34/51, párrs. 62 a 66.

19. La obligación de proteger a veces necesita una regulación e intervención directas. Los Estados partes deberían considerar la posibilidad de adoptar medidas como restringir la comercialización y la publicidad de determinados bienes y servicios a fin de proteger la salud pública<sup>51</sup>, por ejemplo, los productos de tabaco, de conformidad con el Convenio Marco para el Control del Tabaco<sup>52</sup>, y los sucedáneos de la leche materna, de conformidad con el Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna, de 1981, y las resoluciones posteriores de la Asamblea Mundial de la Salud<sup>53</sup>; luchar contra los estereotipos de género y la discriminación<sup>54</sup>; ejercer un control sobre los alquileres en el mercado privado de la vivienda, según sea necesario, para proteger el derecho de toda persona a una vivienda adecuada<sup>55</sup>; establecer un salario mínimo acorde con un salario digno y una remuneración justa<sup>56</sup>; regular otras actividades empresariales relacionadas con los derechos a la educación, el empleo y la salud reproductiva del Pacto, a fin de combatir eficazmente la discriminación por motivos de género<sup>57</sup>; y eliminar de manera progresiva las formas de empleo informales o “no estructuradas” (es decir, precarias) que a menudo dan lugar a la denegación a los trabajadores interesados de la protección de la legislación laboral y la seguridad social.

20. La corrupción constituye uno de los principales obstáculos a la promoción y protección efectivas de los derechos humanos, en particular en lo que respecta a las actividades de las empresas<sup>58</sup>. También socava la capacidad de un Estado para movilizar recursos destinados a la prestación de servicios esenciales para dar efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales. Provoca discriminación en el acceso a los servicios públicos en favor de quienes pueden influir en las autoridades, por ejemplo mediante sobornos o recurriendo a la presión política. Por lo tanto, se ha de proteger a los enunciantes de irregularidades<sup>59</sup> y se deben establecer mecanismos especializados de lucha contra la corrupción, velar por su independencia y dotarlos de recursos suficientes.

21. El papel y el efecto cada vez mayores de los agentes privados en sectores tradicionalmente públicos, como la salud o la educación, plantean nuevos desafíos a los Estados partes en lo que respecta al cumplimiento de sus obligaciones en virtud del Pacto. La privatización no está, en sí misma, prohibida por el Pacto, ni siquiera en esferas como el suministro de agua o de electricidad, la educación o la atención de salud en que la función del sector público ha sido tradicionalmente prominente. No obstante, los proveedores privados deberían ser objeto de normativas estrictas que les impongan las denominadas “obligaciones de los servicios públicos”: en el caso del suministro de agua o de electricidad, estas pueden incluir requisitos relacionados con la universalidad de la cobertura y la continuidad de los servicios, las políticas de fijación de precios, el nivel de calidad y la participación de los

---

<sup>51</sup> Véanse la Convención sobre los Derechos del Niño; Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 16 (2013) sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño, párrs. 14, 19, 20, 56 y 57; Organización Mundial de la Salud, Recomendaciones sobre la promoción de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños (2010); y Organización Mundial de la Salud, A Framework for Implementing the Set of Recommendations on the Marketing of Foods and Non-Alcoholic Beverages to Children (2012).

<sup>52</sup> De la Organización Mundial de la Salud.

<sup>53</sup> Véase A/HRC/19/59, párr. 16.

<sup>54</sup> Véase la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 5.

<sup>55</sup> Véase la observación general núm. 4 del Comité, párr. 8 c).

<sup>56</sup> Véase la observación general núm. 23 del Comité, párrs. 10 a 16 y 19 a 24.

<sup>57</sup> Véase Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 28 (2010) relativa a las obligaciones básicas de los Estados partes de conformidad con el artículo 2 de la Convención, párr. 13.

<sup>58</sup> Véase la resolución 23/9 del Consejo de Derechos Humanos y la resolución A/RES/69/199 de la Asamblea General.

<sup>59</sup> Véanse las conclusiones anexas a la Resolución relativa al Trabajo Decente en las Cadenas Mundiales de Suministro, adoptada por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su 105ª reunión, párr. 16 g).

usuarios<sup>60</sup>. De manera análoga, los proveedores de atención de salud privados deberían tener prohibido denegar el acceso a servicios, tratamientos o información asequibles y adecuados. Por ejemplo, cuando los profesionales de la atención de salud pueden invocar la objeción de conciencia para negarse a prestar determinados servicios de salud sexual y reproductiva, como el aborto, deberían derivar a las mujeres o niñas que demandan esos servicios a otro profesional, dentro de un radio geográfico razonable, que esté dispuesto a prestar esos servicios<sup>61</sup>.

22. El Comité está especialmente preocupado por el hecho de que los bienes y servicios necesarios para el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales básicos sean menos asequibles si se encarga de prestarlos el sector privado o que su calidad se sacrifique en aras de un aumento de los beneficios. La prestación por agentes privados de bienes y servicios esenciales para el disfrute de los derechos enunciados en el Pacto no debe condicionar el disfrute de esos derechos a la capacidad de pago, lo que crearía nuevas formas de segregación socioeconómica. La privatización de la educación pone de manifiesto ese riesgo en los casos en que las instituciones educativas privadas convierten la enseñanza de alta calidad en un privilegio solamente al alcance de los sectores más ricos de la sociedad, o cuando esas instituciones no están suficientemente reguladas, ofreciendo un modelo educativo que no alcanza los niveles mínimos de enseñanza y sirviendo al mismo tiempo de excusa a los Estados partes para no cumplir las obligaciones que les incumben a fin de dar efectividad al derecho a la educación<sup>62</sup>. La privatización tampoco debe dar lugar a la exclusión de determinados grupos históricamente marginados, como las personas con discapacidad. Así pues, los Estados tienen en todo momento la obligación de regular la actuación de los agentes privados para velar por que sus servicios sean accesibles para todos y adecuados, se evalúen periódicamente a fin de atender a las necesidades cambiantes de la población y se adapten a esas necesidades. Dado que la privatización de la prestación de bienes o servicios esenciales para el disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto puede dar lugar a una falta de rendición de cuentas, deben adoptarse medidas para garantizar el derecho de las personas a participar en la evaluación de la idoneidad de la prestación de ese tipo de bienes y servicios.

### *Obligación de dar efectividad*

23. La obligación de dar efectividad requiere que los Estados partes adopten las medidas necesarias, hasta el máximo de sus recursos disponibles, para facilitar y promover el disfrute de los derechos del Pacto y, en algunos casos, proporcionar directamente los bienes y los servicios esenciales para ese disfrute. El cumplimiento de esas obligaciones puede exigir la movilización de recursos por el Estado, entre otras cosas, mediante la aplicación de sistemas de fiscalidad progresiva. Puede requerir la cooperación y el apoyo de las empresas para aplicar los derechos reconocidos en el Pacto y acatar otras normas y principios de derechos

<sup>60</sup> Véase, por ejemplo, la resolución 15/9 del Consejo de Derechos Humanos.

<sup>61</sup> Véase la observación general núm. 22 del Comité (2016) relativa al derecho a la salud sexual y reproductiva, párrs. 14, 42, 43 y 60.

<sup>62</sup> Véanse, por ejemplo, E/C.12/CHL/CO/4, párr. 30, y A/69/402. Evidentemente, pese a su importancia, una regulación adecuada de los proveedores de servicios educativos debe respetar la libertad de cátedra y “la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones” (art. 13, párr. 3, del Pacto). En lo que respecta a la enseñanza primaria, los Estados partes deben asegurar no solo que sea asequible, sino también gratuita, como se exige en los artículos 13, párrafo 2 a), y 14 del Pacto.

humanos.

24. Esta obligación también requiere que la labor de las empresas se oriente al cumplimiento de los derechos consagrados en el Pacto. Al establecer un marco en relación con los derechos de propiedad intelectual, por ejemplo, que esté en consonancia con la Declaración Universal de Derechos Humanos y el derecho a gozar de los beneficios del progreso científico previsto en el artículo 15 del Pacto, los Estados partes deben velar por que los derechos de propiedad intelectual no den lugar a la denegación o restricción del acceso de todas las personas a los medicamentos esenciales necesarios para disfrutar el derecho a la salud<sup>63</sup> o del acceso a recursos productivos, como las semillas, que es esencial para el derecho a la alimentación y los derechos de los agricultores<sup>64</sup>. Los Estados partes también deben reconocer y proteger el derecho de los pueblos indígenas a controlar la propiedad intelectual relativa a su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales<sup>65</sup>. Al contribuir a la investigación y el desarrollo de nuevos productos y servicios, los Estados partes deben aspirar a cumplir los derechos enunciados en el Pacto, por ejemplo, apoyando la creación de bienes, servicios, equipos e instalaciones de diseño universal para facilitar la inclusión de las personas con discapacidad.

### *Obligaciones extraterritoriales*

25. En los últimos 30 años se ha observado un aumento notable de las actividades de las empresas transnacionales, unas corrientes de inversión y de comercio cada vez mayores entre los países y la aparición de cadenas mundiales de suministro. Además, los grandes proyectos de desarrollo cuentan cada vez con más inversiones privadas, a menudo en forma de alianzas público-privadas entre los organismos del Estado y los inversores privados extranjeros. Esos hechos hacen que cobre especial importancia la cuestión de las obligaciones extraterritoriales en materia de derechos humanos de los Estados.

26. En su declaración de 2011 sobre las obligaciones de los Estados partes en relación con el sector empresarial y los derechos económicos, sociales y culturales, el Comité reiteró que las obligaciones de los Estados partes en el Pacto no terminan en sus fronteras territoriales. Los Estados partes deben adoptar las medidas necesarias para prevenir las vulneraciones de los derechos humanos en el extranjero por empresas domiciliadas en su territorio y/o jurisdicción (ya se hubieran constituido con arreglo a su legislación o tuvieran su sede social, administración central o domicilio comercial principal en el territorio nacional), sin atentar a la soberanía ni menoscabar las obligaciones de los Estados anfitriones en virtud del Pacto<sup>66</sup>. El Comité también ha abordado obligaciones extraterritoriales específicas de los Estados partes en relación con las actividades empresariales en sus observaciones generales anteriores relativas al derecho al agua<sup>67</sup>, el derecho al trabajo<sup>68</sup>, el derecho a la seguridad

---

<sup>63</sup> Véase también A/HRC/23/42, párr. 3 (donde se reconoce la obligación de facilitar medicamentos esenciales como una obligación inmediata de todos los Estados partes).

<sup>64</sup> Véanse A/64/170, párrs. 5 y 7, y el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (resolución 3/2001, aprobada el 3 de noviembre de 2001, Conferencia de la FAO, 31er período de sesiones), art. 9.

<sup>65</sup> Véanse la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, arts. 24 y 31; y la observación general núm. 21 del Comité, párr. 37.

<sup>66</sup> Véase E/C.12/2011/1, párrs. 5 y 6.

<sup>67</sup> Véase la observación general núm. 15 del Comité, párrs. 31 y 33.

<sup>68</sup> Véase la observación general núm. 18 del Comité, párr. 52.

social<sup>69</sup> y el derecho al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias<sup>70</sup>, así como en los exámenes de los informes periódicos de los Estados.

27. Esas obligaciones extraterritoriales de los Estados en virtud del Pacto se derivan del hecho de que las obligaciones del Pacto se expresan sin restricción alguna vinculada al territorio o la jurisdicción. Si bien el artículo 14 del Pacto señala que el Estado debe instituir una enseñanza primaria obligatoria “en su territorio metropolitano o en otros territorios sometidos a su jurisdicción”, esa referencia no figura en las demás disposiciones del Pacto. Además, el artículo 2, párrafo 1, menciona la asistencia y las cooperaciones internacionales como un medio para dar efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales. Sería contradictorio que esa referencia permitiera que un Estado adoptara una actitud pasiva cuando un agente domiciliado en su territorio y/o bajo su jurisdicción y, por tanto, bajo su control o autoridad, perjudicara a los derechos de otras personas en otros Estados, o cuando la conducta de ese agente pudiera provocar que se causara un daño previsible. De hecho, los Miembros de las Naciones Unidas se han comprometido a “tomar medidas conjuntas o separadamente, en cooperación con la Organización”, para dar efectividad a los propósitos consignados en el Artículo 55 de la Carta, incluidos “el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades”<sup>71</sup>. Ese deber se expresa sin ninguna limitación territorial y debe tenerse en cuenta al abordar el alcance de las obligaciones de los Estados con arreglo a los tratados de derechos humanos. En consonancia también con la Carta, la Corte Internacional de Justicia ha reconocido el alcance extraterritorial de los tratados fundamentales de derechos humanos, haciendo hincapié en su objeto y fin, su historia legislativa y la falta de disposiciones de limitación territorial en el texto<sup>72</sup>. El derecho internacional consuetudinario también prohíbe que el Estado permita que su territorio se utilice para causar daños en el territorio de otro Estado, exigencia que ha adquirido especial importancia en el contexto del derecho internacional ambiental<sup>73</sup>. El Consejo de Derechos Humanos ha confirmado que esa prohibición se extiende al derecho de los derechos humanos al apoyar los principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos en su resolución 21/11<sup>74</sup>.

<sup>69</sup> Véase la observación general núm. 19 del Comité, párr. 54.

<sup>70</sup> Véase la observación general núm. 23 del Comité, párr. 70.

<sup>71</sup> Carta de las Naciones Unidas, Artículo 56.

<sup>72</sup> Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports (2004), párrs. 109 a 112.

<sup>73</sup> Trail Smelter case (United States of America v. Canada), Reports of International Arbitral Awards, vol. 3 (1941), pág. 1965; Corte Internacional de Justicia, Corfu Channel case (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania) (fondo), I.C.J. Reports, vol. 4 (9 de abril de 1949), párr. 22; y Corte Internacional de Justicia, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, opinión consultiva, I.C.J. Reports (8 de julio de 1996), párr. 29. Véase también A/61/10, proyecto de principios sobre la asignación de la pérdida en caso de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, aprobado en el 58º período de sesiones de la Comisión de Derecho Internacional, celebrado en 2006 (en particular el principio 4, que establece que “cuada Estado debería adoptar las medidas necesarias a fin de que las víctimas de daños transfronterizos causados por actividades peligrosas realizadas en su territorio o sujetas de otro modo a su jurisdicción o control reciban una pronta y adecuada indemnización”). Los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobados en 2011 por una serie de académicos, institutos de investigación y organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, exponen la situación actual del derecho internacional de los derechos humanos en la materia, contribuyendo a su desarrollo progresivo.

<sup>74</sup> La resolución 21/11 aprobó el proyecto final de los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos (véase A/HRC/21/39), que establece en el párr. 92 que “como parte de la cooperación y la asistencia internacionales, los Estados tienen la obligación de respetar y proteger el disfrute de los derechos humanos, lo que entraña evitar las conductas que puedan crear un riesgo previsible de menoscabo del goce de los derechos humanos por las personas que viven en la pobreza fuera de sus fronteras, y realizar evaluaciones de los efectos extraterritoriales de las leyes, políticas y prácticas”.

28. Las obligaciones extraterritoriales surgen cuando un Estado parte puede influir en situaciones que se producen fuera de su territorio, de conformidad con los límites impuestos por el derecho internacional, controlando las actividades de las empresas domiciliadas en su territorio y/o bajo su jurisdicción y, por lo tanto, contribuir al disfrute efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales fuera de su territorio nacional<sup>75</sup>. A ese respecto, el Comité también toma nota de la observación general núm. 16 (2013) sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño, del Comité de los Derechos del Niño<sup>76</sup>, así como de las posiciones adoptadas por otros órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos<sup>77</sup>.

#### *Obligación extraterritorial de respetar*

29. La obligación extraterritorial de respetar requiere que los Estados partes se abstengan de interferir directa o indirectamente en el disfrute de los derechos consagrados en el Pacto por personas que se encuentran fuera de su territorio. Como parte de esa obligación, los Estados partes deben asegurarse de que no obstaculizan el cumplimiento por otros Estados de las obligaciones impuestas en virtud del Pacto<sup>78</sup>. Esa obligación es particularmente pertinente en el contexto de la negociación y celebración de acuerdos de comercio y de inversión o de tratados fiscales y financieros<sup>79</sup>, así como de la cooperación judicial.

#### *Obligación extraterritorial de proteger*

30. La obligación extraterritorial de proteger exige que los Estados partes adopten medidas para prevenir y corregir las vulneraciones de los derechos reconocidos en el Pacto que se producen fuera de su territorio, debido a las actividades de entidades empresariales sobre las que pueden ejercer un control, en especial en los casos en que los recursos de que disponen las víctimas ante los tribunales nacionales del Estado en que se ha producido el daño son nulos o ineficaces.

31. Esa obligación se extiende a cualquier entidad empresarial que los Estados partes puedan controlar, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional aplicable<sup>80</sup>. En el marco de las competencias admisibles en virtud del derecho internacional general, los Estados pueden tratar de regular las empresas que están domiciliadas en su territorio y/o jurisdicción: ello incluye las sociedades constituidas con arreglo a su legislación o que tengan su sede social, administración central o domicilio

---

<sup>75</sup> Véanse la observación general núm. 12, párr. 36, la observación general núm. 14, párr. 39, o la observación general núm. 15, párrs. 31 a 33, del Comité; la observación general núm. 19, párr. 54, la observación general núm. 20, párr. 14, y la observación general núm. 23, párrs. 69 y 70, del Comité; y E/C.12/2011/1, párr. 5.

<sup>76</sup> Véanse los párrs. 43 y 44.

<sup>77</sup> Véanse, por ejemplo, CERD/C/NOR/CO/19-20, párr. 17, y CCPR/C/DEU/CO/6, párr. 16.

<sup>78</sup> Véanse la observación general núm. 8 del Comité (1997) sobre la relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales, y los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, art. 50 (las contramedidas adoptadas por un Estado o un grupo de Estados en respuesta a un hecho internacionalmente ilícito de otro Estado no afectarán a “las obligaciones establecidas para la protección de los derechos humanos fundamentales”).

<sup>79</sup> Véase A/HRC/19/59/Add.5.

<sup>80</sup> Véanse, por ejemplo, la observación general núm. 14, párr. 39, o la observación general núm. 15, párrs. 31 a 33, del Comité. Los Principios de Maastricht fueron objeto de comentarios explicativos; véase Olivier De Schutter y otros, “Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 34 (2012), págs. 1084 a 1171.

comercial principal en el territorio nacional<sup>81</sup>. Los Estados partes también pueden recurrir a incentivos, aparte de imponer obligaciones directas, como las disposiciones en los contratos públicos destinadas a favorecer a las entidades empresariales que hayan establecido mecanismos sólidos y eficaces de diligencia debida en materia de derechos humanos, a fin de contribuir a la protección de los derechos económicos, sociales y culturales a escala nacional y en el extranjero.

32. Un Estado parte, aunque en general no incurre en responsabilidad internacional por las vulneraciones de los derechos económicos, sociales y culturales causadas por la conducta de una entidad privada (excepto en las tres situaciones evocadas en el párrafo 11 de la presente observación general), incumpliría sus obligaciones en virtud del Pacto si la vulneración pusiera de manifiesto que no ha adoptado medidas razonables que podrían haber impedido que se produjeran los hechos. El Estado podrá incurrir en responsabilidad en esas circunstancias aunque hubiera otras causas que hayan contribuido también a esa vulneración<sup>82</sup> y aun cuando el Estado no hubiera previsto que se produjera, siempre que la vulneración fuera razonablemente previsible<sup>83</sup>. Por ejemplo, habida cuenta de los riesgos bien documentados asociados a la industria extractiva, es preciso obrar con la diligencia debida en relación con los proyectos de minería y explotación petrolera<sup>84</sup>.

33. En cumplimiento de su deber de proteger, los Estados partes también deben pedir a las empresas que hagan todo lo posible por asegurar que las entidades en cuya conducta pueden influir, como las filiales (incluidas todas las entidades empresariales en que hayan invertido, ya se hayan constituido con arreglo a la legislación del Estado parte o de otro Estado) o los socios comerciales (como los proveedores, los franquiciados y los subcontratistas) respeten los derechos consagrados en el Pacto. Las empresas domiciliadas en el territorio y/o jurisdicción de los Estados partes deberían tener la obligación de actuar con la diligencia debida para identificar, prevenir y combatir las vulneraciones de los derechos reconocidos en el Pacto por esas filiales y socios comerciales, dondequiera que se encuentren<sup>85</sup>. El Comité recalca que, si bien la imposición de esas obligaciones de diligencia debida tiene repercusiones en las situaciones que se producen fuera del territorio nacional de esos Estados en la medida en que se deben prevenir o remediar las posibles vulneraciones de los derechos del Pacto en las cadenas de suministro mundiales o en los grupos de empresas multinacionales, ello no implica el ejercicio de la jurisdicción extraterritorial por los Estados interesados. Se deben establecer procedimientos apropiados de vigilancia y rendición de cuentas para asegurar una prevención y un cumplimiento efectivos. Esos procedimientos pueden incluir la imposición a las empresas del deber de informar sobre sus políticas y procedimientos para asegurar el respeto de los derechos humanos y el establecimiento de medios eficaces de rendición de cuentas y de reparación por las conculcaciones de los derechos reconocidos en el Pacto.

34. En los casos transnacionales, para lograr una rendición de cuentas y un acceso a medios de reparación efectivos se precisa la cooperación internacional. El Comité remite a ese respecto a la recomendación que figura en el informe sobre la rendición de cuentas y el

<sup>81</sup> Véase la recomendación CM/Rec(2016)3 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, apéndice, párr. 13.

<sup>82</sup> Corte Internacional de Justicia, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)* (fallo de 26 de febrero de 2007), I.C.J. Reports, párrs. 430 y 461.

<sup>83</sup> Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, art. 23, comentario.

<sup>84</sup> Véase A/HRC/8/5/Add.2.

<sup>85</sup> Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, principio 13.

acceso a las reparaciones para las víctimas de violaciones de los derechos humanos relacionadas con actividades empresariales, preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a petición del Consejo de Derechos Humanos<sup>86</sup>, en el sentido de que los Estados deben “adoptar medidas, utilizando las orientaciones” (anexas a ese informe) “para mejorar la eficacia de la cooperación transfronteriza entre los organismos estatales y los órganos judiciales, respecto de la aplicación en derecho público y privado de los regímenes jurídicos internos”<sup>87</sup>. Se debe alentar a que haya una comunicación directa entre las fuerzas del orden respecto de la prestación de asistencia recíproca para poder actuar con mayor rapidez, en particular en lo referente al enjuiciamiento de los delitos.

35. La mejora de la cooperación internacional debería reducir el riesgo de conflictos de competencias positivos y negativos, que pueden provocar incertidumbre jurídica y la búsqueda del foro más favorable por los litigantes o impedir que las víctimas obtengan reparación. A ese respecto, el Comité celebra cualquier iniciativa encaminada a la aprobación de instrumentos internacionales que puedan reforzar la obligación de los Estados de cooperar a fin de mejorar la rendición de cuentas y el acceso a medios de reparación para las víctimas de violaciones de los derechos enunciados en el Pacto en los casos transnacionales. Cabe inspirarse en instrumentos como el Convenio sobre el Trabajo Marítimo, 2006, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en vigor desde 2013, por el que se establece un sistema de legislación nacional armonizada e inspecciones tanto por los Estados del pabellón como por los Estados del puerto de las quejas de la gente de mar a bordo de un buque cuando este entra en un puerto extranjero, o en el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189) y la Recomendación sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 201), de la OIT.

#### *Obligación extraterritorial de dar efectividad*

36. El artículo 2, párrafo 1, del Pacto dispone que se espera que los Estados partes adopten medidas colectivas, en particular mediante la cooperación internacional, con el fin de contribuir a dar efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales de las personas que se encuentren fuera de su territorio nacional<sup>88</sup>.

37. De conformidad con el artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>89</sup>, la obligación de dar efectividad requiere que los Estados partes contribuyan a que se establezca un entorno internacional que permita que los derechos del Pacto se hagan plenamente efectivos. A tal fin, los Estados partes deben adoptar las medidas necesarias en su legislación y sus políticas, incluidas medidas diplomáticas y de relaciones exteriores, para promover y contribuir a crear ese entorno. Los Estados partes también deben alentar a los agentes empresariales en cuya conducta pueden influir a que no socaven los esfuerzos de los Estados en los que desarrollan su labor para dar plena efectividad a los derechos del Pacto,

---

<sup>86</sup> Véase la resolución 26/22 del Consejo.

<sup>87</sup> Véanse A/HRC/32/19, párrs. 24 a 28, y el anexo de ese informe, a fin de consultar las orientaciones para mejorar la rendición de cuentas de las empresas y el acceso a recursos judiciales por violaciones de los derechos humanos relacionadas con actividades empresariales, párrs. 9.1 a 9.7 y 10.1 y párrs. 17.1 a 17.5 (aplicación del derecho público) y 18.1 y 18.2 (aplicación del derecho privado).

<sup>88</sup> Olivier De Schutter y otros, “Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights”.

<sup>89</sup> Véase la resolución 217 A (III) de la Asamblea General.

por ejemplo, recurriendo a estrategias de elusión o evasión de impuestos en esos países. Para luchar contra las prácticas fiscales abusivas de las empresas transnacionales, los Estados deben combatir las prácticas de fijación de precios de transferencia e intensificar la cooperación internacional en cuestiones de tributación, así como estudiar la posibilidad de hacer tributar a las multinacionales como empresas individuales y que los países desarrollados impongan una tasa mínima de impuesto de sociedades durante un período de transición. La reducción del impuesto de sociedades con el único fin de atraer inversores fomenta una competencia a la baja que, en última instancia, merma la capacidad de todos los Estados de movilizar recursos a escala nacional para hacer efectivos los derechos del Pacto. Como tal, esa práctica es incompatible con las obligaciones que incumben a los Estados partes en virtud del Pacto. Una protección excesiva del secreto bancario y unas normas permisivas en materia de impuestos de sociedades pueden afectar a la capacidad de los Estados en que se están llevando a cabo actividades económicas para cumplir su obligación de movilizar el mayor número posible de recursos disponibles con miras a aplicar los derechos económicos, sociales y culturales<sup>90</sup>.

## Recursos

38. En cumplimiento de su deber de protección, los Estados partes deben establecer marcos normativos y reglamentarios apropiados, y hacer que se cumplan. Por lo tanto, se deben poner en marcha mecanismos efectivos de vigilancia, investigación y rendición de cuentas para asegurar la asunción de responsabilidades y el acceso a recursos, preferiblemente judiciales, de las víctimas de vulneraciones de los derechos reconocidos en el Pacto en el contexto de las actividades empresariales. Los Estados partes deberían informar a las personas y los grupos sobre sus derechos y los recursos a los que tienen acceso en relación con los derechos consagrados en el Pacto en el contexto de las actividades empresariales, garantizando en particular que esa información y orientación, incluidas las evaluaciones del impacto en los derechos humanos, sean accesibles para los pueblos indígenas<sup>91</sup>. También deben proporcionar a las empresas información, capacitación y apoyo en la materia, velando por que tomen conciencia de las obligaciones del Estado en virtud del Pacto<sup>92</sup>.

### *Principios generales*

39. Los Estados partes deben proporcionar medios adecuados de reparación a las personas o grupos perjudicados y asegurar la rendición de cuentas de las empresas<sup>93</sup>. Preferiblemente, ello debería adoptar la forma de garantías de un acceso a órganos judiciales independientes e imparciales: el Comité ha subrayado que “los demás medios [de asegurar la rendición de cuentas] utilizados puedan resultar ineficaces si no se refuerzan o complementan con recursos judiciales”<sup>94</sup>.

40. Las directrices sobre reparaciones para las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho

<sup>90</sup> Véanse E/C.12/GBR/CO/6, párrs. 16 y 17, y CEDAW/C/CHE/CO/4-5, párr. 41.

<sup>91</sup> Véanse la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 14; Guía de referencia para las empresas: Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, págs. 46 y 47; y A/68/279, párr. 56 d).

<sup>92</sup> Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, principio 8.

<sup>93</sup> Véase observación general núm. 9 del Comité (1998) sobre la aplicación interna del Pacto, párr. 2.

<sup>94</sup> *Ibid.*, párr. 3. Véase también I. D. G. c. España, párrs. 14 y 15.

internacional humanitario<sup>95</sup> ofrecen indicaciones útiles en cuanto a las obligaciones que se derivan para los Estados de la obligación general de facilitar el acceso a recursos efectivos. En particular, los Estados deberían: adoptar todas las medidas necesarias para prevenir las vulneraciones de derechos; cuando esas medidas de prevención fallen, investigar a fondo las vulneraciones y adoptar medidas adecuadas contra los presuntos autores; proporcionar a las víctimas un acceso efectivo a la justicia, con independencia de quién pueda ser el responsable último de la vulneración; y proporcionar a las víctimas recursos efectivos, incluida la reparación.

41. Para dar plena efectividad a los derechos del Pacto, es imprescindible que haya recursos disponibles, efectivos y rápidos. Ello requiere que las víctimas que deseen obtener reparación tengan un acceso inmediato a una autoridad independiente, que debe tener la potestad de determinar si se ha producido una vulneración y ordenar su cese y la reparación del daño causado. La reparación puede adoptar la forma de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición<sup>96</sup> y debe tener en cuenta la opinión de los afectados. Para garantizar la no repetición, un recurso efectivo puede requerir mejoras en la legislación y las políticas que han resultado ineficaces para prevenir las conculcaciones.

42. Debido a la manera en que están organizados los grupos de sociedades, las entidades empresariales suelen eludir la responsabilidad escondiéndose tras el denominado velo corporativo, mientras que la empresa matriz trata de eludir la responsabilidad por los actos de las filiales incluso cuando podría haber influido en su conducta. Entre otros obstáculos al acceso efectivo a recursos para las víctimas de violaciones de los derechos humanos por entidades empresariales cabe citar la dificultad para acceder a información y pruebas con que fundamentar las reclamaciones, que en gran medida suelen estar en manos de la empresa demandada; la falta de mecanismos de reparación colectiva en los casos en que las violaciones son generalizadas y difusas; y la falta de asistencia letrada y otros arreglos de financiación para que las reclamaciones sean económicamente viables.

43. Las víctimas de vulneraciones cometidas por empresas transnacionales se enfrentan a obstáculos específicos para acceder a recursos efectivos. Además de la dificultad de probar los daños y perjuicios o establecer el nexo causal entre la conducta de la empresa demandada radicada en una jurisdicción y la violación resultante en otra, el litigio transnacional suele ser demasiado costoso en términos de dinero y tiempo y, cuando no se dispone de mecanismos sólidos de asistencia judicial recíproca, el acopio de pruebas y la ejecución en un Estado del fallo dictado en otro conllevan problemas específicos. En algunas jurisdicciones, la doctrina de *forum non conveniens*, según la cual un tribunal puede negarse a ejercer la jurisdicción si las víctimas disponen de otro foro, puede, en efecto, mermar la capacidad de las víctimas que residen en un Estado de obtener reparación ante los tribunales del Estado en que la empresa demandada esté domiciliada. La práctica pone de manifiesto que las reclamaciones a menudo se desestiman haciendo valer esa doctrina en favor de otra jurisdicción, sin cerciorarse necesariamente de que las víctimas tengan acceso a un recurso efectivo en la otra jurisdicción.

44. Los Estados partes deben adoptar las medidas necesarias para abordar esos desafíos

---

<sup>95</sup> Véase la resolución 60/147 de la Asamblea General para consultar los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones, art. 3 a) a d).

<sup>96</sup> Ibid., parte IX, "Reparación de los daños sufridos".

con el fin de impedir la denegación de justicia y asegurar el derecho a un recurso efectivo y a reparación. Ello requiere que los Estados partes eliminen los obstáculos sustantivos, procesales y prácticos a los recursos, entre otras cosas, estableciendo regímenes de responsabilidad de la empresa matriz o del grupo, ofreciendo asistencia letrada y otros sistemas de financiación a la parte demandante, permitiendo las demandas colectivas relacionadas con los derechos humanos y los litigios de interés público, facilitando el acceso a información pertinente y la reunión de pruebas en el extranjero, incluido el testimonio de testigos, y permitiendo que esas pruebas se presenten en los procesos judiciales. La medida en que acceder a un recurso efectivo es posible y realista en la otra jurisdicción debe ser una consideración primordial en las decisiones judiciales basadas en argumentos de *forum non conveniens*<sup>97</sup>. La adopción de medidas por las empresas para desalentar el ejercicio individual o colectivo de recursos, por ejemplo, aduciendo el daño a la reputación de la empresa, no debe utilizarse indebidamente para crear un efecto inhibitorio del ejercicio legítimo de esos recursos.

45. Los Estados partes deberían facilitar el acceso a la información pertinente mediante legislación de divulgación obligatoria y normas de procedimiento que permitan a las víctimas obtener la divulgación de pruebas en poder del acusado. La inversión de la carga de la prueba puede estar justificada cuando la empresa demandada tenga conocimiento exclusivo de la totalidad o parte de los hechos y datos pertinentes para resolver una reclamación<sup>98</sup>. Las condiciones en que se pueden invocar la protección de los secretos comerciales y otros motivos para denegar la divulgación deben definirse de manera restrictiva, sin poner en peligro el derecho de todas las partes a un juicio imparcial. Además, los Estados partes y sus organismos judiciales y del orden público deben cooperar para promover el intercambio de información y la transparencia y evitar la denegación de justicia.

46. Los Estados partes deben velar por que los pueblos indígenas tengan acceso a recursos efectivos, tanto judiciales como extrajudiciales, respecto de todas las vulneraciones de sus derechos individuales y colectivos. Esos recursos deben tener en cuenta las culturas indígenas y ser accesibles para los pueblos indígenas<sup>99</sup>.

47. El Comité recuerda que todos los poderes y organismos de los Estados partes, incluidos el poder judicial y los organismos del orden público, deben cumplir las obligaciones dimanantes del Pacto. Los Estados partes deben velar por que el poder judicial, en particular los jueces y los abogados, estén bien informados de las obligaciones establecidas en el Pacto en relación con las actividades comerciales y puedan desempeñar sus funciones con total independencia.

48. Por último, el Comité señala a la atención de los Estados partes las dificultades a las que se enfrentan los defensores de los derechos humanos<sup>100</sup>. Con frecuencia, el Comité ha tenido noticias de amenazas y ataques dirigidos contra quienes tratan de proteger los derechos

<sup>97</sup> Véase también la recomendación CM/Rec(2016)3 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, apéndice, párr. 34.

<sup>98</sup> Como ya ha señalado el Comité en el contexto concreto de las acciones por discriminación: véase la observación general núm. 20 del Comité, párr. 40. Véase también A/HRC/32/19, anexo, párr. 12.5 (en relación con los casos civiles) y párr. 1.7 (en relación con las causas penales y cuasi-penales).

<sup>99</sup> Véanse A/68/279, párrs. 50 a 53, y Guía de referencia para las empresas: Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, pág. 115.

<sup>100</sup> Véase E/C.12/2016/2 para consultar la declaración del Comité sobre los defensores de los derechos humanos y derechos económicos, sociales y culturales. Véanse también la resolución 31/32 del Consejo de Derechos Humanos y la resolución 53/144 de la Asamblea General, que contiene la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos.

propios o ajenos consagrados en el Pacto, en particular en el contexto de proyectos de extracción y desarrollo<sup>101</sup>. Además, a menudo los dirigentes sindicales, los dirigentes de movimientos campesinos, los dirigentes indígenas y los activistas en la lucha contra la corrupción corren el riesgo de sufrir acoso. Los Estados partes deberían adoptar todas las medidas necesarias para proteger a los defensores de los derechos humanos y su labor. Deberían abstenerse de recurrir al proceso penal para obstaculizar su labor o de obstruirla de cualquier otra manera.

### *Tipos de recurso*

49. A fin de asegurar la rendición de cuentas de las empresas por las vulneraciones de los derechos del Pacto, se necesitan diversos recursos. Las empresas y/o las personas responsables de las violaciones más graves del Pacto deberían incurrir en responsabilidad penal. Tal vez haya que concienciar a las autoridades del ministerio público sobre su papel en la defensa de los derechos del Pacto. Las víctimas de violaciones de los derechos del Pacto deberían tener acceso a medios de reparación cuando esos derechos estén en peligro, se incurra o no en responsabilidad penal<sup>102</sup>.

50. Los Estados partes también deberían considerar la posibilidad de imponer sanciones administrativas para desalentar las conductas de las entidades empresariales que den o puedan dar lugar a vulneraciones de los derechos previstos en el Pacto. Por ejemplo, en sus sistemas de contratación pública, los Estados pueden denegar la concesión de contratos públicos a empresas que no hayan proporcionado información sobre los efectos sociales o ambientales de sus actividades o que no hayan puesto en marcha medidas para asegurarse de que actúan con la diligencia debida a fin de evitar o mitigar cualquier efecto negativo en los derechos consagrados en el Pacto. El acceso a créditos a la exportación y otras formas de apoyo estatal también puede ser denegado en esas circunstancias y, en los contextos transnacionales, los tratados de inversión pueden denegar la protección a los inversores extranjeros de la otra parte que hayan incurrido en conductas que den lugar a una vulneración de los derechos enunciados en el Pacto<sup>103</sup>.

### *Recursos judiciales*

51. Las violaciones de los derechos del Pacto a menudo se remediarán mediante la presentación de una demanda individual contra el Estado, sobre la base del propio Pacto o de las disposiciones constitucionales o legislativas nacionales que incorporen las garantías del Pacto. No obstante, cuando la violación sea imputable de manera directa a una entidad empresarial, se permitirá a las víctimas demandar a esa entidad directamente sobre la base del Pacto en las jurisdicciones en que se considere que el Pacto impone obligaciones de aplicación directa a los agentes privados o sobre la base de la legislación interna de incorporación del

<sup>101</sup> Véanse, por ejemplo, E/C.12/VNM/CO/2-4, párr. 11; E/C.12/1/Add.44, párr. 19; E/C.12/IND/CO/5, párrs. 12 y 50; E/C.12/PHL/CO/4, párr. 15; E/C.12/COD/CO/4, párr. 12; E/C.12/LKA/CO/2-4, párr. 10; y E/C.12/IDN/CO/1, párr. 28.

<sup>102</sup> Véase A/HRC/32/19, anexo, a fin de consultar las orientaciones para mejorar la rendición de cuentas de las empresas y el acceso a recursos judiciales por violaciones de los derechos humanos relacionadas con actividades empresariales (véanse, en particular, los objetivos de políticas 4 a 8 de las orientaciones), así como los principios sobre los delitos empresariales elaborados en octubre de 2016 por la Comisión de Expertos Independientes establecida por la International Corporate Accountability Roundtable y Amnistía Internacional.

<sup>103</sup> Véase, por ejemplo, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones, caso núm. ARB/07/26, Urbaser S.A. y otros c. la República Argentina (laudo de 8 de diciembre de 2016), párrs. 1194 y 1195.

Pacto en el ordenamiento jurídico nacional. En ese sentido, los recursos civiles desempeñan un papel importante a la hora de asegurar que las víctimas de vulneraciones de los derechos del Pacto puedan acceder a la justicia.

52. El acceso efectivo de los pueblos indígenas a la justicia puede requerir que los Estados partes reconozcan las leyes, tradiciones y prácticas consuetudinarias de los pueblos indígenas y la propiedad consuetudinaria de sus tierras y recursos naturales en los procesos judiciales<sup>104</sup>. Los Estados partes también deben velar por que se usen las lenguas indígenas y/o se prevean servicios de interpretación en los tribunales y porque haya servicios jurídicos e información sobre los recursos en los idiomas indígenas<sup>105</sup>, así como por que se ofrezca formación a los funcionarios judiciales sobre la historia, las tradiciones jurídicas y las costumbres indígenas.

### *Recursos extrajudiciales*

53. Aunque, en términos generales, no se debe considerar que sustituyan a los mecanismos judiciales (que a menudo siguen siendo imprescindibles para ofrecer una protección eficaz contra determinadas conculcaciones de los derechos del Pacto), los recursos extrajudiciales pueden contribuir a proporcionar un recurso efectivo a las víctimas cuyos derechos previstos en el Pacto hayan sido vulnerados por agentes empresariales y asegurar la rendición de cuentas por esas violaciones. Esos mecanismos alternativos se deberían coordinar adecuadamente con los mecanismos judiciales existentes, tanto en lo que respecta a las sanciones como a las indemnizaciones para las víctimas.

54. Los Estados partes deberían utilizar una amplia gama de mecanismos administrativos y cuasi-judiciales, muchos de los cuales ya regulan y deciden aspectos de la actividad empresarial en numerosos Estados partes, como las inspecciones y tribunales del trabajo, los organismos de protección ambiental y del consumidor, y las autoridades de supervisión financiera. Deberían estudiar las opciones para ampliar el mandato de esos órganos o crear otros nuevos, con capacidad para recibir y resolver denuncias de presuntas vulneraciones empresariales de ciertos derechos reconocidos en el Pacto, investigar las denuncias, imponer sanciones y prever y aplicar medios de reparación para las víctimas. Se debería alentar a las instituciones nacionales de derechos humanos a que establezcan estructuras adecuadas en sus organizaciones para vigilar las obligaciones de los Estados con respecto a las empresas y los derechos humanos, y se les podría capacitar para recibir denuncias de las víctimas de actuaciones empresariales.

55. Los mecanismos extrajudiciales estatales deberían proteger de manera eficaz los derechos de las víctimas. En los casos en que se establezcan, esos mecanismos extrajudiciales alternativos también deberían tener una serie de características que garanticen que son creíbles y pueden contribuir de manera eficaz a la prevención y la reparación de las vulneraciones<sup>106</sup>; sus decisiones deben ser ejecutables y los mecanismos deben ser accesibles para todos.

---

<sup>104</sup> Véanse A/68/279, párr. 34, y Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 31 (2005) sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal, párr. 5 e).

<sup>105</sup> Guía de referencia para las empresas: Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, pág. 71; y Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 31, párr. 30.

<sup>106</sup> Véase Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, principio 31.

56. Los mecanismos extrajudiciales para las víctimas indígenas deben elaborarse junto con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas. Al igual que en el caso de los recursos judiciales, los Estados partes deben eliminar los obstáculos que tengan los pueblos indígenas para acceder al mecanismo, incluidas las barreras lingüísticas<sup>107</sup>.

57. Además, esos recursos extrajudiciales también han de estar disponibles en los contextos transnacionales. Entre los ejemplos cabe mencionar el acceso de las víctimas que se encuentren fuera del territorio del Estado a las instituciones de derechos humanos o el defensor del pueblo de ese Estado, así como a los mecanismos de denuncia establecidos en el marco de las organizaciones internacionales, como los puntos nacionales de contacto que desarrollan su labor en el marco de las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales.

### **Aplicación**

58. Lograr que las actividades empresariales se lleven a cabo de conformidad con los requisitos del Pacto exige un esfuerzo permanente de los Estados partes. Para apoyarlo, los planes de acción o estrategias nacionales que se prevé que los Estados partes adopten con miras a garantizar la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto deberían abordar de manera específica el papel de las entidades empresariales en la efectividad progresiva de los derechos consagrados en el Pacto.

59. A raíz de la aprobación de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, muchos Estados y organizaciones regionales han adoptado planes de acción sobre las empresas y los derechos humanos<sup>108</sup>. Se trata de un avance positivo, en particular cuando esos planes de acción establecen metas específicas y concretas, reparten las responsabilidades entre los agentes y definen los plazos y los medios necesarios para su consecución. Los planes de acción sobre las empresas y los derechos humanos deberían incorporar principios de derechos humanos, incluida la participación efectiva y significativa, la no discriminación y la igualdad de género, y la rendición de cuentas y la transparencia. Los progresos en la aplicación de esos planes de acción deberían vigilarse, y los planes tendrían que conceder la misma importancia a todas las categorías de derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales. En cuanto al requisito de la participación en la elaboración de esos planes, el Comité recuerda el papel fundamental que las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil pueden y deben desempeñar en el logro de la plena efectividad de los derechos del Pacto en el contexto de las actividades empresariales.

---

<sup>107</sup> Véase A/68/279, párr. 36.

<sup>108</sup> Véase la recomendación CM/Rec(2016)3 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, apéndice, párrs. 10 a 12.

## OBSERVACIÓN GENERAL NÚM. 6 (2018) SOBRE LA IGUALDAD Y LA NO DISCRIMINACIÓN<sup>1</sup>

---

### Sumario

Introducción | La igualdad y la no discriminación de las personas con discapacidad en el derecho internacional | El modelo de la discapacidad basado en los derechos humanos y la igualdad inclusiva | El carácter jurídico de la no discriminación y la igualdad | Contenido normativo | Obligaciones generales de los Estados parte en virtud de la Convención relativas a la no discriminación y la igualdad | Relación con otros artículos específicos de la Convención | Aplicación a nivel nacional |

Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad

### Introducción

1. La finalidad de la presente observación general es aclarar las obligaciones de los Estados partes en relación con la no discriminación y la igualdad, consagradas en el artículo 5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
2. Al Comité le preocupa el hecho de que las leyes y políticas de los Estados partes sigan considerando la discapacidad desde la perspectiva del modelo médico o de beneficencia, a pesar de que esos modelos son incompatibles con la Convención. El uso persistente de esos paradigmas impide reconocer a las personas con discapacidad como plenos sujetos de derecho y titulares de derechos. Además, el Comité observa que los esfuerzos realizados por los Estados partes para superar las barreras actitudinales con respecto a la discapacidad han sido insuficientes. Cabe citar como ejemplo los estereotipos humillantes y duraderos, y el estigma y los prejuicios contra las personas con discapacidad, que son percibidas como una carga para la sociedad. En respuesta a ello, es fundamental que las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, desempeñen una función central en la reforma de las leyes y las políticas.
3. La ampliación de las leyes contra la discriminación y los marcos de derechos humanos ha permitido mejorar la protección de los derechos de las personas con discapacidad en muchos Estados partes. No obstante, las leyes y los marcos regulatorios siguen siendo a menudo imperfectos e incompletos o ineficaces, o bien reflejan un conocimiento insuficiente del modelo de discapacidad basado en los derechos humanos. Muchas leyes y políticas nacionales perpetúan la exclusión y el aislamiento de las personas con discapacidad, así como la discriminación y la violencia contra ellas. No suelen reconocer la discriminación múltiple e interseccional ni la discriminación por asociación; no reconocen que la denegación de

---

<sup>1</sup> Aprobada por el comité en su 19º período de sesiones (14 de febrero a marzo de 2018).

ajustes razonables constituye discriminación; y carecen de mecanismos eficaces de reparación jurídica y resarcimiento. Para muchos, esas leyes y políticas no entrañan discriminación por motivos de discapacidad, ya que están justificadas porque su propósito es proteger o atender a las personas con discapacidad o velar por su interés superior.

### **La igualdad y la no discriminación de las personas con discapacidad en el derecho internacional**

4. La igualdad y la no discriminación son dos de los principios y derechos más fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos. Dado que están intrínsecamente conectados con la dignidad humana, son la piedra angular de todos los derechos humanos. En sus artículos 1 y 2, la Declaración Universal de Derechos Humanos proclama que todas las personas son iguales en dignidad y derechos, y condena la discriminación por una serie de motivos no exhaustiva.

5. La igualdad y la no discriminación son un elemento esencial de todos los tratados de derechos humanos. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prohíben la discriminación por una lista de motivos abierta, en la que se basó el artículo 5 de la Convención. Todas las convenciones de derechos humanos de las Naciones Unidas dedicadas a temas específicos<sup>2</sup> tienen por objeto establecer la igualdad y eliminar la discriminación, y comprenden disposiciones sobre la igualdad y la no discriminación. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha tenido en cuenta la experiencia de las demás convenciones, y los principios de igualdad y no discriminación que contiene representan la evolución de la tradición y el enfoque de las Naciones Unidas.

6. El término “dignidad” aparece en la Convención con más frecuencia que en ninguna otra convención de derechos humanos de las Naciones Unidas. Figura en el preámbulo, en el que los Estados miembros recuerdan la Carta de las Naciones Unidas y los principios de esta que proclaman que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad y el valor inherentes y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana.

7. La igualdad y la no discriminación constituyen el núcleo de la Convención y son evocadas sistemáticamente en sus artículos sustantivos con el uso reiterado de la expresión “en igualdad de condiciones con las demás”, que vincula todos los derechos sustantivos de la Convención con el principio de no discriminación. Las personas con deficiencias reales o percibidas han visto denegadas su dignidad, su integridad y su igualdad. Han sido y siguen siendo objeto de discriminación, incluso en formas brutales como la esterilización sistemática y las intervenciones médicas u hormonales que se practican por la fuerza o sin el consentimiento de la persona afectada (por ejemplo, la lobotomía y el tratamiento de Ashley), la administración forzada de medicamentos y electrochoques, el internamiento, el asesinato sistemático bajo la denominación de “eutanasia”, el aborto forzado y bajo coacción, la

---

<sup>2</sup> Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; Convención sobre los Derechos del Niño; Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; y Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

denegación de acceso a la atención de salud, la mutilación y el tráfico de órganos, en particular de personas con albinismo.

### **El modelo de la discapacidad basado en los derechos humanos y la igualdad inclusiva**

8. Los modelos médico o individual de la discapacidad impiden que se aplique el principio de igualdad a las personas con discapacidad. En el modelo médico de la discapacidad no se reconoce a las personas con discapacidad como titulares de derechos, sino que estas quedan “reducidas” a sus deficiencias. En estos modelos se considera la norma dispensar un trato diferencial o discriminatorio a las personas con discapacidad y excluirlas, y esa actitud se legitima mediante un enfoque de la discapacidad basado en la perspectiva médica. Los modelos médico o individual se utilizaron para determinar las primeras leyes y políticas internacionales relacionadas con la discapacidad, incluso después de los primeros intentos por aplicar el concepto de igualdad al contexto de la discapacidad. La Declaración de los Derechos del Retrasado Mental (1971) y la Declaración de los Derechos de los Impedidos (1975) fueron los primeros instrumentos de derechos humanos que contenían disposiciones relativas a la igualdad y la no discriminación de las personas con discapacidad. Si bien esos primeros instrumentos no vinculantes en materia de derechos humanos allanaron el camino para aplicar un enfoque de igualdad a la discapacidad, todavía se basaban en el modelo médico de la discapacidad, ya que las deficiencias se consideraban un motivo legítimo para restringir o denegar derechos. También incluyen expresiones que ahora se consideran inadecuadas u obsoletas. En 1993 se produjo un nuevo avance con la aprobación de las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, en las que se proclamó la “igualdad de oportunidades” como concepto fundamental de las políticas y la legislación sobre la discapacidad.

9. El modelo de discapacidad basado en los derechos humanos reconoce que la discapacidad es una construcción social y que las deficiencias no deben considerarse un motivo legítimo para denegar o restringir los derechos humanos. Según ese modelo, la discapacidad es uno de los diversos estratos de identidad. Por lo tanto, las leyes y políticas de discapacidad deben tener en cuenta la diversidad de personas con discapacidad. Ese modelo también reconoce que los derechos humanos son interdependientes, indivisibles y están relacionados entre sí.

10. La igualdad de oportunidades, como principio general de la Convención en virtud del artículo 3, constituye un paso importante en la transición de un modelo de igualdad formal a un modelo de igualdad sustantiva. La igualdad formal lucha contra la discriminación directa tratando de manera similar a las personas que están en situación similar. Puede ayudar a combatir los estereotipos negativos y los prejuicios, pero no puede ofrecer soluciones al “dilema de la diferencia”, ya que no tiene en cuenta ni acepta las diferencias entre los seres humanos. La igualdad sustantiva, en cambio, aborda también la discriminación indirecta y estructural, y tiene en cuenta las relaciones de poder. Admite que el “dilema de la diferencia” entraña tanto ignorar las diferencias entre los seres humanos como reconocerlas, a fin de lograr la igualdad.

11. La igualdad inclusiva es un nuevo modelo de igualdad que se desarrolla a lo largo de toda la Convención. Abarca un modelo de igualdad sustantiva, al tiempo que amplía y detalla

el contenido de la igualdad en las dimensiones siguientes: a) una dimensión redistributiva justa para afrontar las desventajas socioeconómicas; b) una dimensión de reconocimiento para combatir el estigma, los estereotipos, los prejuicios y la violencia, y para reconocer la dignidad de los seres humanos y su interseccionalidad; c) una dimensión participativa para reafirmar el carácter social de las personas como miembros de grupos sociales y el reconocimiento pleno de la humanidad mediante la inclusión en la sociedad; y d) una dimensión de ajustes para dar cabida a la diferencia como aspecto de la dignidad humana. La Convención se basa en la igualdad inclusiva.

### **El carácter jurídico de la no discriminación y la igualdad**

12. La igualdad y la no discriminación son tanto principios como derechos. En la Convención se hace referencia a ambas, en el artículo 3 como principios y en el artículo 5 como derechos. También son un instrumento interpretativo de todos los demás principios y derechos consagrados en la Convención. Los principios y derechos de igualdad y no discriminación son una piedra angular de la protección internacional garantizada por la Convención. Promover la igualdad y luchar contra la discriminación son obligaciones transversales de cumplimiento inmediato, no están sujetas a un cumplimiento progresivo.

13. El artículo 5 de la Convención, al igual que el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece de por sí un derecho autónomo independiente de otras disposiciones. Prohíbe la discriminación de iure o de facto en cualquier ámbito regulado y protegido por las autoridades públicas. Leído conjuntamente con el artículo 4, párrafo 1 e), resulta también evidente que abarca al sector privado.

### **Contenido normativo**

#### *Artículo 5, párrafo 1, sobre la igualdad ante la ley y en virtud de ella*

14. Varios tratados internacionales de derechos humanos contienen la expresión “igualdad ante la ley”, que describe el derecho de las personas a la igualdad de trato por ley y también en la aplicación de la ley, como ámbito. A fin de que pueda realizarse plenamente este derecho, los funcionarios del poder judicial y los encargados de hacer cumplir la ley no deben discriminar a las personas con discapacidad en la administración de justicia. La “igualdad en virtud de la ley” es un concepto exclusivo de la Convención. Hace referencia a la posibilidad de entablar relaciones jurídicas. Si bien la igualdad ante la ley se refiere al derecho a recibir protección de la ley, la igualdad en virtud de la ley se refiere al derecho a utilizar la ley en beneficio personal. Las personas con discapacidad tienen derecho a recibir protección de manera efectiva y a intervenir de manera positiva. La propia ley garantizará la igualdad sustantiva de todas las personas de una jurisdicción determinada. Por lo tanto, el reconocimiento de que todas las personas con discapacidad son iguales en virtud de la ley significa que no deben existir leyes que permitan denegar, restringir o limitar específicamente los derechos de las personas con discapacidad, y que deben incorporarse las consideraciones relativas a la discapacidad en todas las leyes y políticas.

15. Esta interpretación de los términos “igualdad ante la ley” e “igualdad en virtud de la ley” está en consonancia con el artículo 4, párrafo 1 b) y c), de la Convención, según el cual

los Estados partes deben velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en la Convención; se modifiquen o deroguen las leyes, los reglamentos, las costumbres y las prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad; y se tengan en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos de las personas con discapacidad.

*Artículo 5, párrafo 1, sobre el derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida*

16. Las expresiones “igual protección legal” y “beneficiarse de la ley en igual medida” reflejan nociones de igualdad y no discriminación que están relacionadas, pero son distintas. La expresión “igual protección legal” es bien conocida en el derecho internacional de los tratados de derechos humanos y se utiliza para exigir que los órganos legislativos nacionales se abstengan de mantener o generar discriminación contra las personas con discapacidad al promulgar leyes y formular políticas. Al leer el artículo 5 en conjunción con los artículos 1, 3 y 4 de la Convención, resulta evidente que los Estados partes deben adoptar medidas positivas para facilitar que las personas con discapacidad disfruten en igualdad de condiciones de los derechos garantizados en la legislación. Con frecuencia deben proporcionar accesibilidad, ajustes razonables y apoyos individuales. A fin de garantizar la igualdad de oportunidades para todas las personas con discapacidad, se emplea la expresión “beneficiarse de la ley en igual medida”, lo que significa que los Estados partes deben eliminar las barreras que obstaculizan el acceso a todos los tipos de protección de la ley y a los beneficios de la igualdad de acceso a la ley y la justicia para hacer valer sus derechos.

*Artículo 5, párrafo 2, sobre la prohibición de la discriminación y la protección legal igual y efectiva*

17. El artículo 5, párrafo 2, contiene los requisitos jurídicos para el logro de la igualdad de derechos de las personas con discapacidad y las personas asociadas a ellas. La obligación de prohibir toda discriminación por motivos de discapacidad comprende a las personas con discapacidad y a las personas de su entorno, por ejemplo a los padres de niños con discapacidad. La obligación de garantizar a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo tiene un gran alcance e impone a los Estados partes obligaciones positivas de protección. La discriminación por motivos de discapacidad se define en el artículo 2 como “cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables”. Esa definición se basa en las definiciones jurídicas de la discriminación que figuran en tratados internacionales de derechos humanos, como el artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y el artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. No obstante, trasciende esas definiciones en dos aspectos: en primer lugar, incluye la “denegación de ajustes razonables” como forma de discriminación por motivos de discapacidad; y, en segundo lugar, la expresión “en igualdad de condiciones” es un elemento nuevo. La Convención sobre la Eliminación de Todas las

Formas de Discriminación contra la Mujer contiene, en sus artículos 1 y 3, frases similares, aunque más limitadas: “sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer” y “en igualdad de condiciones con el hombre”. La frase “en igualdad de condiciones con las demás” no solamente figura en la definición de discriminación por motivos de discapacidad, sino que impregna toda la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Por una parte, significa que no se otorgará a las personas con discapacidad ni más ni menos derechos o prestaciones que a la población en general. Por otra, exige que los Estados partes adopten medidas específicas concretas para lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad a fin de que puedan disfrutar realmente de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

18. La obligación de prohibir “toda discriminación” incluye todas las formas de discriminación. La práctica internacional en materia de derechos humanos distingue cuatro formas principales de discriminación que pueden manifestarse de forma independiente o simultánea:

- a) La “discriminación directa” se produce cuando, en una situación análoga, las personas con discapacidad reciben un trato menos favorable que otras personas debido a su condición personal diferente por alguna causa relacionada con un motivo prohibido. Incluye actos u omisiones que causen perjuicio y se basen en alguno de los motivos prohibidos de discriminación cuando no exista una situación similar comparable<sup>3</sup>. El motivo o la intención de la parte que haya incurrido en discriminación no es pertinente para determinar si esta se ha producido. Por ejemplo, una escuela pública que se niega a admitir a un niño o una niña con discapacidad para no tener que modificar los programas escolares lo hace únicamente a causa de su discapacidad y es un ejemplo de discriminación directa;
- b) La “discriminación indirecta”<sup>4</sup> significa que las leyes, las políticas o las prácticas son neutras en apariencia, pero perjudican de manera desproporcionada a las personas con discapacidad. Se produce cuando una oportunidad, que en apariencia es accesible, en realidad excluye a ciertas personas debido a que su condición no les permite beneficiarse de ella. Por ejemplo, si una escuela no proporciona libros en formato de lectura fácil, estaría incurriendo en discriminación indirecta contra las personas con discapacidad intelectual que, aunque técnicamente pueden asistir a esa escuela, de hecho, han de matricularse en otra. Análogamente, si se convoca a un candidato con movilidad reducida a una entrevista de trabajo en una oficina situada en la segunda planta de un edificio sin ascensor, se encontrará en una situación de desigualdad, aunque haya sido admitido a la entrevista;
- c) La “denegación de ajustes razonables”, según el artículo 2 de la Convención, constituye discriminación si se deniegan las modificaciones

<sup>3</sup> Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 20 (2009) sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, párr. 10.

<sup>4</sup> *Ibid.*

y adaptaciones necesarias y adecuadas (que no impongan una “carga desproporcionada o indebida”) cuando se requieran para garantizar el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de derechos humanos o libertades fundamentales. Son ejemplos de denegación de ajustes razonables no admitir a un acompañante o negarse a realizar adaptaciones en favor de una persona con discapacidad;

- d) El “acoso” es una forma de discriminación cuando se produce un comportamiento no deseado relacionado con la discapacidad u otro motivo prohibido que tenga por objetivo o consecuencia atentar contra la dignidad de la persona y crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo. Puede ocurrir mediante actos o palabras que tengan por efecto perpetuar la diferencia y la opresión de las personas con discapacidad. Se debe prestar especial atención a las personas con discapacidad que viven en lugares segregados, como instituciones residenciales, escuelas especiales u hospitales psiquiátricos, donde este tipo de discriminación es más probable y resulta invisible, por lo que tiene menos probabilidad de ser castigada. El “acoso escolar” y sus modalidades de acoso en Internet, ciberacoso y ciberodio, constituyen también delitos motivados por prejuicios particularmente violentos y dañinos. Entre otros ejemplos cabe mencionar todo tipo de violencia (en razón de la discapacidad), como la violación, los malos tratos y la explotación, los delitos motivados por el odio y las palizas.

19. La discriminación puede basarse en una característica única, como la discapacidad o el género, o en características múltiples y/o interrelacionadas. La “discriminación interseccional” se produce cuando una persona con discapacidad o asociada a una discapacidad experimenta algún tipo de discriminación a causa de esa discapacidad, en combinación con el color, el sexo, el idioma, la religión, el origen étnico, el género u otra condición. La discriminación interseccional puede aparecer en forma de discriminación directa o indirecta, denegación de ajustes razonables o acoso. Por ejemplo, aunque denegar el acceso a información general relacionada con la salud debido a la utilización de un formato inaccesible afecta a todas las personas en razón de su discapacidad, denegar a una mujer ciega el acceso a servicios de planificación familiar restringe sus derechos por la intersección del género y la discapacidad. En muchos casos, resulta difícil separar esos motivos. Los Estados partes deben hacer frente a la discriminación múltiple e interseccional contra las personas con discapacidad. Según el Comité, la “discriminación múltiple” es aquella situación en la que una persona puede experimentar discriminación por dos o más motivos, lo que hace que la discriminación sea compleja o agravada. La discriminación interseccional se refiere a una situación en la que varios motivos operan e interactúan al mismo tiempo de forma que son inseparables y, de ese modo, exponen a las personas afectadas a tipos singulares de desventajas y discriminación<sup>5</sup>.

20. La “discriminación por motivos de discapacidad” puede afectar a personas que tienen una discapacidad en ese momento, que la han tenido en el pasado, que tienen predisposición

---

<sup>5</sup> Véase Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observación general núm. 3 (2016) sobre las mujeres y las niñas con discapacidad, párrs. 4 c) y 16.

a una posible discapacidad futura o que tienen una discapacidad presunta, así como a las personas asociadas a personas con discapacidad. Esto último se conoce como “discriminación por asociación”. El motivo del amplio alcance del artículo 5 es erradicar y combatir todas las situaciones de discriminación y conductas discriminatorias que están vinculadas con la discapacidad.

21. La protección contra “la discriminación por cualquier motivo” significa que deben tenerse en cuenta todos los motivos posibles de discriminación y sus intersecciones. Los motivos posibles incluyen, entre otros: la discapacidad; el estado de salud; la predisposición genética o de otro tipo a alguna enfermedad; la raza; el color; la ascendencia; el sexo; el embarazo y la maternidad/paternidad; el estado civil; la situación familiar o profesional; la expresión de género; el sexo; el idioma; la religión; la opinión política o de otra índole; el origen nacional, étnico, indígena o social; la condición de migrante, refugiado o asilado; la pertenencia a una minoría nacional; la situación económica o patrimonial; el nacimiento; y la edad, o una combinación de cualesquiera de esos motivos o de características asociadas con alguno de ellos.

22. La “protección legal igual y efectiva contra la discriminación” significa que los Estados partes tienen la obligación positiva de proteger a las personas con discapacidad contra la discriminación, unida a la obligación de promulgar legislación específica y completa contra la discriminación. La prohibición explícita de la discriminación por motivos de discapacidad y de otros tipos de discriminación contra las personas con discapacidad en la legislación debe ir acompañada de recursos jurídicos y sanciones apropiados y efectivos en relación con la discriminación interseccional en las actuaciones civiles, administrativas y penales. Cuando la discriminación sea de carácter sistémico, la mera concesión de una indemnización a una persona tal vez no tenga efectos reales en lo que respecta al cambio de enfoque. En esos casos, los Estados partes también deberían prever “reparaciones no pecuniarias orientadas al futuro” en su legislación, lo que significa que el Estado parte proporciona una protección mayor y eficaz contra la discriminación ejercida por partes y organizaciones del sector privado.

*Artículo 5, párrafo 3, sobre los ajustes razonables*

23. Los ajustes razonables son una parte intrínseca de la obligación, de cumplimiento inmediato, de no discriminar en el contexto de la discapacidad<sup>6</sup>. Algunos ejemplos de ajustes razonables son hacer que la información y las instalaciones existentes sean accesibles para una persona con discapacidad; modificar los equipos; reorganizar las actividades; cambiar la programación de las tareas; adaptar el material didáctico y las estrategias de enseñanza de los planes de estudio; adaptar los procedimientos médicos; o permitir el acceso a personal de apoyo sin imponer cargas desproporcionadas o indebidas.

24. La obligación de realizar ajustes razonables es diferente de las obligaciones en materia de accesibilidad. Los dos tipos de obligaciones tienen por objeto garantizar la accesibilidad, pero la obligación de proporcionar accesibilidad mediante el diseño universal o tecnologías de apoyo es una obligación ex ante, mientras que la de realizar ajustes razonables es una

---

<sup>6</sup> Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 5 (1994) sobre las personas con discapacidad, párr. 15.

obligación *ex nunc*:

- a) Al ser una obligación *ex ante*, la accesibilidad debe integrarse en los sistemas y procesos sin que importe la necesidad de una persona con discapacidad concreta de acceder a un edificio, un servicio o un producto, por ejemplo, en igualdad de condiciones con las demás. Los Estados partes deben establecer normas de accesibilidad que se elaboren y aprueben en consulta con las organizaciones de personas con discapacidad, de conformidad con el artículo 4, párrafo 3, de la Convención. La obligación de proporcionar accesibilidad es una obligación proactiva y sistémica;
- b) Al ser una obligación *ex nunc*, los ajustes razonables, deben realizarse desde el momento en que una persona con discapacidad requiera acceder a situaciones o entornos no accesibles, o quiera ejercer sus derechos. Los ajustes razonables son solicitados a menudo, aunque no necesariamente, por la persona que requiere el acceso o los representantes de una persona o un grupo de personas facultados para hacerlo. Los ajustes razonables deben negociarse con el solicitante o los solicitantes. En determinadas circunstancias, los ajustes razonables realizados pasan a ser un bien público o colectivo. En otros casos, solo beneficiarán a quienes los solicitan. La obligación de realizar ajustes razonables es una obligación reactiva individualizada, que debe atenderse desde el momento en que se recibe una solicitud de ajustes. Los ajustes razonables exigen que el garante de los derechos entable un diálogo con la persona con discapacidad. Es importante señalar que la obligación de proporcionar ajustes razonables no se limita a situaciones en que una persona con discapacidad haya pedido un ajuste o en que se pueda demostrar que el garante de los derechos en cuestión era consciente de que esa persona tenía una discapacidad. También se aplica cuando el posible garante de los derechos debería haberse dado cuenta de que la persona en cuestión tenía una discapacidad que tal vez obligara a realizar ajustes para que esta pudiera superar obstáculos al ejercicio de sus derechos.

25. La obligación de realizar ajustes razonables de conformidad con los artículos 2 y 5 de la Convención puede dividirse en dos partes: la primera impone una obligación jurídica positiva de proporcionar ajustes razonables, que constituyen una modificación o adaptación que sea necesaria y adecuada, cuando se requiera en un caso particular para garantizar el goce o ejercicio de los derechos de una persona con discapacidad. La segunda parte asegura que los ajustes requeridos no impongan una carga desproporcionada o indebida al garante de los derechos.

- a) “Ajustes razonables” es un único término y “razonables” no debe interpretarse erróneamente como una cláusula de excepción; el concepto de “razonabilidad” no debería considerarse un elemento calificativo o modificador de la obligación. No es un medio de evaluar los costos del ajuste ni la disponibilidad de recursos —esto se hace en una etapa posterior, cuando se estima la “carga desproporcionada o indebida”. Por el contrario, la razonabilidad de un ajuste hace referencia a su pertinencia, idoneidad y eficacia para la persona con

discapacidad. Por tanto, un ajuste es razonable si logra el objetivo (o los objetivos) para el que se realiza y si está diseñado para satisfacer los requerimientos de la persona con discapacidad;

- b) La “carga desproporcionada o indebida” debe entenderse como un concepto único que establece los límites de la obligación de proporcionar ajustes razonables. Ambos términos deben considerarse sinónimos, ya que se refieren a la misma idea: que la solicitud de ajustes razonables tendrá como límite una posible carga excesiva o injustificable para la parte que debe atenderla;
- c) Además, los “ajustes razonables” no deben confundirse con las “medidas específicas”, lo que comprende las “medidas de acción afirmativa”. Si bien ambos conceptos tienen por finalidad lograr la igualdad de hecho, los ajustes razonables son una obligación de no discriminación, mientras que las medidas específicas implican un trato preferente a las personas con discapacidad respecto de las demás para solucionar la exclusión histórica y sistemática o sistémica de los beneficios derivados del ejercicio de los derechos. Como ejemplos de medidas específicas cabe citar las medidas temporales para contrarrestar el escaso número de mujeres con discapacidad empleadas en el sector privado y los programas de apoyo destinados a aumentar el número de estudiantes con discapacidad en la educación terciaria. Del mismo modo, los ajustes razonables no deben confundirse con la prestación de apoyo, como los asistentes personales, en relación con el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, ni con el apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica;
- d) Los “ajustes de procedimiento”, en el contexto del acceso a la justicia, no deben confundirse con los ajustes razonables; estos últimos están limitados por el concepto de desproporcionalidad, mientras que los ajustes de procedimiento no lo están.

26. Entre los elementos fundamentales que guían la aplicación de la obligación de realizar ajustes razonables figuran los siguientes:

- a) Detectar y eliminar los obstáculos que repercuten en el goce de los derechos humanos de las personas con discapacidad, mediante el diálogo con la persona con discapacidad de que se trate;
- b) Evaluar si es factible realizar un ajuste (jurídicamente o en la práctica), ya que un ajuste imposible, por razones jurídicas o materiales, no es realizable;
- c) Evaluar si el ajuste es pertinente (es decir, necesario y adecuado) o eficaz para garantizar el ejercicio del derecho en cuestión;
- d) Evaluar si la modificación impone una carga desproporcionada o indebida al garante de los derechos; para determinar si un ajuste razonable supone una carga desproporcionada o indebida, hay que evaluar la proporcionalidad que

existe entre los medios empleados y la finalidad, que es el disfrute del derecho en cuestión;

- e) Velar por que el ajuste razonable sea adecuado para lograr el objetivo esencial de promover la igualdad y eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad. Por consiguiente, se requiere un enfoque caso por caso basado en consultas con el órgano competente responsable del ajuste razonable y con la persona interesada. Entre los posibles factores que deben tenerse en cuenta figuran los costos financieros, los recursos disponibles (incluidos los subsidios públicos), el tamaño de la parte que ha de realizar los ajustes (en su integralidad), los efectos de la modificación para la institución o empresa, las ventajas para terceros, los efectos negativos para otras personas y los requisitos razonables de salud y seguridad. En lo que respecta al Estado parte en su conjunto y a las entidades del sector privado, se han de considerar los activos globales, y no solo los recursos de una determinada unidad o dependencia de una estructura orgánica;
- f) Garantizar que los costos no recaigan sobre las personas con discapacidad en general;
- g) Velar por que la carga de la prueba recaiga sobre el garante de los derechos que sostenga que la carga sería desproporcionada o indebida.

27. La justificación de la denegación de un ajuste razonable debe fundamentarse en criterios objetivos, y debe analizarse y comunicarse oportunamente a la persona con discapacidad que requiera el ajuste. La justificación de un ajuste razonable ha de tener en cuenta la duración de la relación entre el garante y el titular de los derechos.

*Artículo 5, párrafo 4, sobre las medidas específicas*

28. Las medidas específicas, que no han de considerarse discriminación, son medidas positivas o de acción afirmativa que tienen por finalidad acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad. Esas medidas se mencionan en otros tratados internacionales de derechos humanos, como el artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer o el artículo 1, párrafo 4, de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, y consisten en introducir o mantener ciertas ventajas en favor de un grupo insuficientemente representado o marginado. Suelen ser de carácter temporal, aunque en algunos casos se precisan medidas específicas permanentes, en función del contexto y las circunstancias, como una deficiencia concreta o los obstáculos estructurales de la sociedad. Como ejemplos de medidas específicas cabe mencionar los programas de divulgación y apoyo, la asignación o reasignación de recursos, la selección, contratación y promoción selectivas, los sistemas de cuotas, las medidas de adelanto y empoderamiento, así como los servicios de relevo y la tecnología de apoyo.

29. Las medidas específicas que adopten los Estados partes en virtud del artículo 5, párrafo 4, de la Convención deben ser compatibles con todos los principios y disposiciones

establecidos en ella. En particular, no deben perpetuar el aislamiento, la segregación, los estereotipos, la estigmatización ni otros tipos de discriminación contra las personas con discapacidad. Por lo tanto, los Estados partes deben celebrar consultas estrechas con las organizaciones de personas con discapacidad y colaborar activamente con ellas al adoptar medidas específicas.

### **Obligaciones generales de los Estados partes en virtud de la Convención relativas a la no discriminación y la igualdad**

30. Los Estados partes tienen la obligación de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho de todas las personas con discapacidad a la igualdad y la no discriminación. En ese sentido, los Estados partes deben abstenerse de toda acción que discrimine a las personas con discapacidad. En particular, deberán modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra esas personas. El Comité ha dado a menudo ejemplos de ello, por ejemplo: leyes de tutela y otras normas que vulneran el derecho a la capacidad jurídica<sup>7</sup>; leyes de salud mental que legitiman la institucionalización forzada y la administración forzada de tratamientos, que son discriminatorias y deben abolirse<sup>8</sup>; la esterilización de mujeres y niñas con discapacidad sin su consentimiento; políticas de institucionalización y de alojamientos inaccesibles<sup>9</sup>; leyes y políticas de educación segregada<sup>10</sup>; y leyes electorales que privan de derechos a las personas con discapacidad<sup>11</sup>.

31. El goce efectivo de los derechos a la igualdad y la no discriminación exige la adopción de medidas de aplicación, como las siguientes:

- a) Medidas para crear conciencia entre toda la población sobre los derechos que asisten a las personas con discapacidad en virtud de la Convención, el significado de la discriminación y vías judiciales de recurso existentes;
- b) Medidas para garantizar que los derechos consagrados en la Convención sean exigibles ante los tribunales nacionales y den acceso a la justicia a todas las personas que han sido objeto de discriminación;
- c) Protección contra las represalias, como un trato adverso o consecuencias negativas tras una denuncia o en un proceso para hacer cumplir las disposiciones en materia de igualdad;
- d) Derecho a entablar un proceso ante los tribunales y presentar reclamaciones a través de asociaciones, organizaciones u otras entidades jurídicas que tengan un interés legítimo en hacer valer el derecho a la igualdad;

---

<sup>7</sup> Véase Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observación general núm. 1 (2014) relativa al igual reconocimiento como persona ante la ley.

<sup>8</sup> Véase Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, directrices relativas al artículo 14, párrs. 6 y 14. Puede consultarse en la página web del Comité ([www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/CRPDIndex.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/CRPDIndex.aspx)).

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, observación general núm. 5 (2017) sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, párr. 46.

<sup>10</sup> Véase observación general núm. 4 (2016) sobre el derecho a la educación inclusiva, párr. 24.

<sup>11</sup> Véase *Bujdosó y otros c. Hungría* (CRPD/C/10/D/4/2011).

- e) Normas específicas relacionadas con los indicios y las pruebas a fin de garantizar que las actitudes estereotipadas sobre la capacidad de las personas con discapacidad no impidan que las víctimas de discriminación obtengan reparación;
- f) Sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias en caso de vulneración del derecho a la igualdad y a medios de reparación adecuados;
- g) Prestación de asistencia jurídica suficiente y accesible para garantizar el acceso a la justicia a los demandantes en litigios por discriminación.

32. Los Estados partes deben identificar ámbitos o subgrupos de personas con discapacidad (incluidas las que experimentan discriminación interseccional) que requieran medidas específicas para acelerar o lograr la igualdad inclusiva. Los Estados partes tienen la obligación de adoptar medidas específicas en favor de esos grupos.

33. En lo relativo a la obligación de los Estados partes de efectuar consultas, el artículo 4, párrafo 3, y el artículo 33, párrafo 3, de la Convención recalcan la importante función de las organizaciones de personas con discapacidad en la aplicación y el seguimiento de la Convención. Los Estados partes deben asegurarse de realizar consultas estrechas y conseguir la participación activa de esas organizaciones, que representan la enorme diversidad de la sociedad, incluidos los niños, las personas con autismo, las personas con una alteración genética o neurológica, las personas con una enfermedad rara o crónica, las personas con albinismo, las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, los pueblos indígenas, las comunidades rurales, las personas de edad, las mujeres, las víctimas de conflictos armados o las personas de minorías étnicas o de origen migrante. Es la única manera en que se puede hacer frente a todas las formas de discriminación, incluidas la discriminación múltiple y la interseccional.

34. Los Estados partes tienen obligaciones en materia de información que dimanen del artículo 5 de la Convención, ya que deben reunir y analizar los datos y la información de investigación que proceda para detectar desigualdades, prácticas discriminatorias y cuadros de desventaja, y analizar la eficacia de las medidas destinadas a promover la igualdad. El Comité ha observado que muchos Estados partes carecen de datos actualizados sobre la discriminación por motivos de discapacidad y que, a menudo, cuando la legislación y los reglamentos nacionales lo permiten, no se hacen distinciones por deficiencia, género, sexo, identidad de género, etnia, religión, edad u otros estratos de la identidad. Esos datos y su análisis son de importancia primordial para formular medidas eficaces de lucha contra la discriminación y en favor de la igualdad.

35. Los Estados partes también deberían realizar investigaciones apropiadas sobre la discriminación por motivos de discapacidad y la igualdad de derechos de las personas con discapacidad. Los programas de investigación deben incorporar a las personas con discapacidad en los procesos de investigación desde la fase de formulación, a fin de asegurar su participación significativa en la investigación. Los procesos de investigación inclusiva y participativa deberían garantizar un espacio seguro para los participantes y centrarse en las experiencias vividas por las personas con discapacidad y sus requerimientos.

## Relación con otros artículos específicos de la Convención

### *Artículo 6 sobre las mujeres con discapacidad*

36. Las mujeres y las niñas con discapacidad figuran entre los grupos de personas con discapacidad que con mayor frecuencia experimentan discriminación múltiple e interseccional<sup>12</sup>. El artículo 6 es un artículo transversal y debe tenerse en cuenta en relación con todas las disposiciones de la Convención<sup>13</sup>. Aunque el término “múltiples formas de discriminación” solo se menciona en el artículo 6, la discriminación múltiple e interseccional puede ocurrir con cualquier combinación de dos o más motivos. El artículo 6 es un artículo vinculante sobre la igualdad y la no discriminación en el que se prohíbe la discriminación contra las mujeres y las niñas con discapacidad y se obliga a los Estados partes a promover la igualdad tanto de oportunidades como de resultados. Además, al igual que el artículo 7, debe considerarse que tiene carácter ilustrativo y no exhaustivo, y establece obligaciones en relación con los dos ejemplos destacados de discriminación múltiple e interseccional.

### *Artículo 7 sobre los niños y las niñas con discapacidad*

37. Los niños y las niñas con discapacidad suelen ser objeto de discriminación múltiple e interseccional. Los Estados partes deben prohibir todas las formas de discriminación por motivos de discapacidad dirigidas específicamente contra los niños y las niñas, proporcionar vías de recurso eficaces y accesibles, y crear conciencia entre el público y los profesionales para prevenir y eliminar la discriminación. En muchos Estados partes, por ejemplo, la ley permite agredir a los niños con el pretexto de impartir “disciplina” o velar por la “seguridad” (por ejemplo, inmovilizándolos). Estos castigos corporales a menudo afectan de manera desproporcionada a los niños y las niñas con discapacidad. Los Estados partes deben prohibir todas las formas de castigo corporal y todos los tratos crueles, inhumanos y degradantes a los niños y las niñas en todos los entornos, y han de garantizar que se adopten las medidas adecuadas para aplicar esta prohibición.

38. El concepto de “interés superior del niño” que figura en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño debe aplicarse a los niños y las niñas con discapacidad atendiendo meticulosamente a sus circunstancias. Los Estados partes deben promover la incorporación de la perspectiva de la discapacidad en las leyes y políticas generales sobre la infancia y la adolescencia. Sin embargo, el concepto del interés superior no debe utilizarse para impedir que los niños, especialmente las niñas con discapacidad, ejerzan su derecho a la integridad física. Debe utilizarse para asegurar que los niños y las niñas con discapacidad sean informados, consultados y escuchados en todos los procesos de adopción de decisiones relacionadas con su situación. En particular, los Estados partes deberían poner fin a los actos de violencia y las medidas de institucionalización contra los niños y las niñas con discapacidad, a los que se niega el derecho a crecer en el seno de su familia como forma de discriminación. Los Estados partes deben implementar estrategias de desinstitucionalización que ayuden a los niños a vivir con sus familias o en formas alternativas de acogimiento familiar en la comunidad. También deben adoptar medidas de apoyo a fin de

<sup>12</sup> Véase Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 28 (2010), relativa a las obligaciones básicas de los Estados partes de conformidad con el artículo 2 de la Convención, párr. 31.

<sup>13</sup> Véase Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observación general núm. 3, párr. 12.

que todos los niños con discapacidad puedan ejercer su derecho a ser escuchados en todos los procedimientos que los afectan, incluso en los parlamentos, comités y órganos de adopción de decisiones políticas.

#### *Artículo 8 sobre la toma de conciencia*

39. La discriminación no puede combatirse sin la toma de conciencia de todos los sectores del Gobierno y la sociedad. Por lo tanto, todas las acciones en favor de la no discriminación y la igualdad deben acompañarse de medidas adecuadas de creación de conciencia y de medidas destinadas a modificar o abolir los estereotipos peyorativos agravados y las actitudes negativas en relación con la discapacidad. Además, las campañas de concienciación deben abordar la violencia, las prácticas nocivas y los prejuicios. Los Estados partes deben adoptar medidas para fomentar, entre otras cosas, que los medios de comunicación difundan una imagen de las personas con discapacidad que sea compatible con el propósito de la Convención y para modificar las opiniones perjudiciales sobre las personas con discapacidad, como las que las presentan, de forma poco realista, como peligrosas para sí mismas y para otras personas, o como personas que sufren o son objeto de cuidados y constituyen una carga social y económica improductiva para la sociedad.

#### *Artículo 9 sobre la accesibilidad*

40. La accesibilidad es una condición previa y un medio para lograr la igualdad de hecho para todas las personas con discapacidad. A fin de que las personas con discapacidad participen efectivamente en la comunidad, los Estados partes deben abordar la accesibilidad del entorno construido y el transporte público, así como de los servicios de información y comunicaciones, que deben ser accesibles y que todas las personas con discapacidad deben poder utilizar en igualdad de condiciones con las demás. La accesibilidad en el contexto de los servicios de comunicaciones incluye la prestación de apoyo social y para la comunicación.

41. Como ya se ha indicado, la accesibilidad y los ajustes razonables son dos conceptos distintos en las leyes y políticas de igualdad:

- a) Las obligaciones relacionadas con la accesibilidad se refieren a los grupos y deben aplicarse de forma gradual, pero sin condiciones;
- b) Las obligaciones relacionadas con los ajustes razonables, por el contrario, son individualizadas, se aplican de forma inmediata a todos los derechos, y pueden verse limitadas por la desproporcionalidad.

42. Dado que la realización gradual de la accesibilidad en el entorno construido, el transporte público y los servicios de información y comunicación puede llevar tiempo, cabe utilizar ajustes razonables entre tanto como medio para facilitar el acceso a una persona, por ser una obligación inmediata. El Comité exhorta a los Estados partes a que se guíen por su observación general núm. 2 (2014) sobre la accesibilidad.

#### *Artículo 11 sobre situaciones de riesgo y emergencias humanitarias*

43. La no discriminación se debe garantizar en situaciones de riesgo y emergencias

humanitarias, también sobre la base de las obligaciones dimanantes del derecho internacional humanitario, incluido el derecho sobre el desarme humanitario, a fin de hacer frente al mayor riesgo de discriminación contra las personas con discapacidad inherente a esas situaciones.

44. Con frecuencia, las personas con discapacidad desplazadas internacionalmente o los refugiados con discapacidad no gozan de igualdad en el acceso a bienes de primera necesidad, como el agua, el saneamiento, los alimentos y la vivienda. Muchas veces no se dispone, por ejemplo, de instalaciones de higiene accesibles, como letrinas y duchas, o su número es insuficiente.

45. Las mujeres y las niñas con discapacidad en situaciones de riesgo y emergencias humanitarias están más expuestas a la violencia, lo que incluye los abusos, la explotación y la violencia de carácter sexual, y tienen menos posibilidades de acceder a servicios de recuperación y rehabilitación, o a la justicia<sup>14</sup>.

46. Por consiguiente, los Estados partes tienen la obligación de aplicar el principio de no discriminación en todos los programas y actividades. Esto significa incluir a las personas con discapacidad en los protocolos de emergencia nacionales en igualdad de condiciones con las demás personas, reconocer plenamente a las personas con discapacidad en situaciones de evacuación, ofrecerles líneas telefónicas de información y comunicación y líneas directas de emergencia que sean accesibles, asegurar que la asistencia humanitaria de socorro se distribuya en forma accesible y no discriminatoria a las personas con discapacidad en las emergencias humanitarias, y asegurar que en los alojamientos de emergencia y los campamentos de refugiados haya agua, saneamiento e instalaciones de higiene disponibles y accesibles para las personas con discapacidad. Después de las emergencias, la reconstrucción accesible es decisiva para garantizar la igualdad de las personas con discapacidad en la sociedad. A fin de asegurar estos elementos, los Estados partes deben colaborar estrechamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las leyes y políticas relacionadas con todas las etapas de las situaciones de emergencia.

#### *Artículo 12 sobre el igual reconocimiento como persona ante la ley*

47. El derecho a la capacidad jurídica es un derecho mínimo, es decir, es necesario para el disfrute de casi todos los demás derechos contemplados en la Convención, incluido el derecho a la igualdad y la no discriminación. Los artículos 5 y 12 están intrínsecamente relacionados, ya que la igualdad ante la ley debe incluir el disfrute de la capacidad jurídica de todas las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás. La discriminación mediante la denegación de la capacidad jurídica puede adoptar distintas formas, como en los sistemas basados en la condición, los sistemas funcionales y los sistemas basados en los resultados. La denegación de la adopción de decisiones sobre la base de la discapacidad mediante cualquiera de esos sistemas es discriminatoria<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Véase la observación general núm. 3, párrs. 49 y 50.

<sup>15</sup> Véase la observación general núm. 1, párr. 15.

48. Una diferencia fundamental entre la obligación de efectuar ajustes razonables en virtud del artículo 5 de la Convención y el apoyo que se debe proporcionar a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica en virtud del artículo 12, párrafo 3, es que la obligación establecida en este artículo 12, párrafo 3, no tiene ningún límite. El hecho de que el apoyo para el ejercicio de la capacidad pueda imponer una carga desproporcionada o indebida no limita la obligación de proporcionarlo.

49. A fin de asegurar la coherencia entre los artículos 5 y 12 de la Convención, los Estados partes deben:

- a) Reformar la legislación vigente para prohibir la denegación discriminatoria de la capacidad jurídica, fundamentada en modelos basados en la condición, funcionales o basados en los resultados. Cuando proceda, sustituir esos modelos con otros de apoyo para la adopción de decisiones, teniendo en cuenta la capacidad jurídica universal de los adultos, sin discriminación de ningún tipo;
- b) Proporcionar recursos a los sistemas de apoyo para la adopción de decisiones con objeto de asistir a las personas con discapacidad a fin de que se desenvuelvan en los sistemas jurídicos existentes. La regulación de esos servicios y la asignación de recursos para prestarlos deben ser conformes con las disposiciones fundamentales señaladas en el párrafo 29 de la observación general núm. 1 (2014) sobre el igual reconocimiento como persona ante la ley. Esto incluye basar los sistemas de apoyo en la aplicación de los derechos, la voluntad y las preferencias de quienes reciben dicho apoyo, en lugar de en lo que se percibe como su interés superior. Cuando no sea factible determinar la voluntad y las preferencias de la persona, en lugar de aplicar el concepto del interés superior en todas las cuestiones relacionadas con personas adultas se debería realizar la mejor interpretación de su voluntad y sus preferencias;
- c) Los Estados partes deberían proteger contra la discriminación estableciendo una red accesible de asesoramiento o asistencia jurídicos gratuitos de gran calidad, disponible a nivel local, con pocos requisitos mínimos, que debe respetar la voluntad y las preferencias de esas personas y proteger sus derechos procesales (derecho a la capacidad jurídica) al mismo nivel que en otros tipos de representación jurídica. Los Estados partes deben garantizar sistemáticamente que los instrumentos de protección no se basen en la supresión de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad ni en otro tipo de obstáculos a su acceso a la justicia.

50. Se debe impartir formación y educación a los organismos pertinentes, como los encargados de la adopción de decisiones, los proveedores de servicios u otros interesados. Los Estados partes tienen la obligación de asegurar la igualdad en el disfrute de todos los bienes y servicios ofrecidos en la sociedad, entre otros, los bienes y servicios que se enumeran en el artículo 12, párrafo 5, en el que se indican algunos bienes que están vedados especialmente a las personas con discapacidad, por ejemplo los bienes o servicios relacionados con asuntos financieros, como las hipotecas. En el artículo 25 e) se menciona otro servicio que no suele ser accesible para las personas con discapacidad, a saber, los seguros de vida y los seguros de salud (privados). Los Estados partes deben adoptar un

enfoque activo y amplio para garantizar la igualdad en el disfrute de los bienes y servicios del sector privado. Eso incluye fortalecer la legislación contra la discriminación en lo relacionado con el sector privado. Deberían cooperar con los sindicatos y otros agentes para encontrar asociados que estén dispuestos a lograr el cambio.

*Artículo 13 sobre el acceso a la justicia*

51. Los derechos y las obligaciones en materia de igualdad y no discriminación indicados en el artículo 5 suscitan una consideración especial con respecto al artículo 13 que, entre otras cosas, exige ajustes de procedimiento y adecuados a la edad. Estos ajustes difieren de los ajustes razonables en que no están limitados por la desproporcionalidad. Un ejemplo de ajustes procesales es el reconocimiento de los distintos métodos de comunicación de las personas con discapacidad en los juzgados y tribunales. Los ajustes adecuados a la edad pueden consistir en divulgar información sobre los mecanismos disponibles para presentar denuncias y acceder a la justicia utilizando un lenguaje sencillo y adecuado a la edad.

*Artículo 13, párrafo 1*

52. A fin de garantizar el acceso efectivo a la justicia, los procesos deben permitir la participación y ser transparentes. Entre las medidas que permiten la participación cabe mencionar las siguientes:

- a) Transmisión de información de manera comprensible y accesible;
- b) Reconocimiento de distintas formas de comunicación y adaptación a su uso;
- c) Accesibilidad física en todas las etapas del proceso;
- d) Apoyo financiero en el caso de la asistencia letrada, si procede, y con sujeción a los requisitos reglamentarios en cuanto a los medios de vida y la justificación de esa ayuda.

53. Las medidas adecuadas para proteger a las personas que no pueden defenderse contra la discriminación, aunque reciban apoyo, o cuyas opciones se vean muy limitadas por el temor a las consecuencias negativas de sus esfuerzos por defenderse, son medidas de interés público (acción popular).

54. Además, en aras de la transparencia, las medidas de los Estados partes deben garantizar que toda la información pertinente esté disponible y sea accesible, que se lleve un registro adecuado de todas las reclamaciones, las causas y las órdenes judiciales y que se informe al respecto.

*Artículo 13, párrafo 2*

55. A fin de promover un respeto e implementación adecuados de los derechos y las obligaciones, es necesario capacitar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, crear conciencia entre los titulares de derechos e incrementar la capacidad de los garantes de

derechos. Una capacitación adecuada debe incluir:

- a) Las complejidades de la interseccionalidad y el hecho de que las personas no deben identificarse exclusivamente en razón de la deficiencia. La creación de conciencia sobre las cuestiones de interseccionalidad debe ser pertinente para formas concretas de discriminación y opresión;
- b) La diversidad de personas con discapacidad y lo que cada una requiere para tener un acceso efectivo a todos los aspectos del sistema de justicia en igualdad de condiciones con las demás;
- c) La autonomía individual de las personas con discapacidad y la importancia de la capacidad jurídica para todos;
- d) La capital importancia de una comunicación eficaz y auténtica para una inclusión satisfactoria;
- e) Las medidas adoptadas para asegurar la capacitación eficaz acerca de los derechos de las personas con discapacidad de todo el personal, lo que incluye a abogados, magistrados, jueces, funcionarios de prisiones, intérpretes de lengua de señas e integrantes del sistema policial y penitenciario.

*Artículo 14 sobre libertad y seguridad de la persona, artículo 15 sobre protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, artículo 16 sobre protección contra la explotación, la violencia y el abuso y artículo 17 sobre protección de la integridad personal*

56. Las personas con discapacidad pueden verse afectadas de manera desproporcionada por la violencia, los malos tratos y otros castigos crueles y degradantes, que pueden ser en forma de medidas de contención o segregación, así como de agresiones violentas. Preocupan especialmente al Comité los actos que se indican a continuación cometidos contra personas con discapacidad, incluidos los niños, en razón de su deficiencia, que son discriminatorios por definición: separación de niños con discapacidad de su familia e internamiento forzoso en instituciones; privación de libertad; tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; violencia; y administración forzosa de tratamientos a las personas con discapacidad, tanto dentro como fuera de los centros de salud mental. Los Estados partes deben adoptar todas las medidas que proceda para proteger a las personas con discapacidad e impedir que sean objeto de toda forma de explotación, violencia y abusos. Los tratamientos forzosos para corregir la discapacidad deberían prohibirse.

*Artículo 19 sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad*

57. El artículo 19 de la Convención reafirma la no discriminación y el reconocimiento del derecho de todas las personas con discapacidad a vivir con plena inclusión y participar de forma independiente en la comunidad en igualdad de condiciones. Para dar efectividad al derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, los Estados partes deben adoptar medidas efectivas y pertinentes para facilitar el pleno goce de este derecho por las personas con discapacidad y su plena inclusión y participación en la comunidad. Con ese

fin, es necesario aplicar estrategias de desinstitucionalización y, de conformidad con la observación general núm. 5 del Comité (2017) sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, asignar recursos para servicios de apoyo a la vida independiente, viviendas accesibles y asequibles, servicios de apoyo para los familiares cuidadores y acceso a la educación inclusiva.

58. En el artículo 19 de la Convención se reconoce el derecho a no verse obligado a vivir con arreglo a un sistema de vida específico en razón de la discapacidad. La institucionalización es discriminatoria, ya que demuestra la incapacidad para crear apoyo y servicios en la comunidad para las personas con discapacidad, quienes se ven obligadas a renunciar a su participación en la vida comunitaria para poder recibir tratamiento. La institucionalización de personas con discapacidad como condición para recibir servicios de salud mental del sector público constituye un trato diferenciado por motivos de discapacidad y, por lo tanto, es discriminatorio.

59. Los criterios y procedimientos de admisibilidad para recibir servicios de apoyo deben establecerse de forma objetiva y no discriminatoria, y han de centrarse en los requerimientos de la persona, en lugar de en la deficiencia, siguiendo un enfoque basado en los derechos humanos. La creación de servicios de apoyo debería centrarse en las personas, tener en cuenta la edad y las diferencias de género, y ser apropiada desde el punto de vista cultural.

60. Los Estados partes deberían prohibir e impedir que terceras partes impongan barreras prácticas o de procedimiento que impidan vivir de forma independiente y ser incluido en la comunidad, por ejemplo asegurando que los servicios sean compatibles con una vida independiente y en la comunidad, que no se niegue a las personas con discapacidad la posibilidad de alquilar y que estas no se vean desfavorecidas en el mercado inmobiliario.

#### *Artículo 23 sobre el respeto del hogar y de la familia*

61. Las personas con discapacidad son a menudo discriminadas en el ejercicio de su derecho a contraer matrimonio o en sus derechos familiares y a la patria potestad, debido a leyes y políticas discriminatorias y a medidas administrativas. Con frecuencia se considera que los progenitores con discapacidad no son aptos o capaces de cuidar a sus hijos. La separación de un niño o una niña de sus padres en razón de su discapacidad, de la de los progenitores, o de ambos constituye discriminación y contraviene el artículo 23.

62. El internamiento de niños en instituciones en razón de su deficiencia también es una forma de discriminación prohibida por el artículo 23, párrafo 5, de la Convención. Los Estados deben velar por que los progenitores con discapacidad y los progenitores de niños con discapacidad tengan el apoyo necesario en la comunidad para atender a sus hijos.

#### *Artículo 24 sobre la educación*

63. El hecho de que algunos Estados partes no ofrezcan a los alumnos con discapacidad (incluidos los alumnos cuya discapacidad es visible o invisible y los que experimentan formas múltiples de discriminación o discriminación interseccional) un acceso igualitario a escuelas generales con educación inclusiva y de calidad es discriminatorio, contrario a los objetivos de la Convención y vulnera directamente los artículos 5 y 24. El artículo 5, párrafo 1, interactúa

con el artículo 24 y obliga a los Estados partes a eliminar todos los tipos de obstáculos discriminatorios, incluidos los obstáculos jurídicos y sociales, a la educación inclusiva.

64. Los modelos de educación segregada, que excluyen a los estudiantes con discapacidad de la educación general e inclusiva en razón de esa discapacidad, contravienen los artículos 5, párrafo 2, y 24, párrafo 1 a), de la Convención. El artículo 5, párrafo 3, exige que los Estados partes adopten todas las medidas adecuadas para asegurar la realización de ajustes razonables. Este derecho se ve reforzado, para las personas con discapacidad, en el artículo 24, párrafo 2 b), que obliga a los Estados partes a asegurar una educación inclusiva para las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que viven. Ese objetivo puede lograrse proporcionando ajustes razonables que respondan a lo que requiera el interesado, de conformidad con el artículo 24, párrafo 2 c), y desarrollando entornos nuevos e inclusivos con arreglo al diseño universal. Los sistemas de evaluación normalizados, como los exámenes de admisión que excluyen directa o indirectamente a los estudiantes con discapacidad, son discriminatorios y contravienen los artículos 5 y 24. Las obligaciones de los Estados partes van más allá de la escuela. Han de garantizar que se proporciona transporte escolar a todos los estudiantes con discapacidad cuando las opciones de transporte sean limitadas debido a barreras sociales o económicas.

65. A fin de garantizar la igualdad y la no discriminación de los niños sordos en la educación, se les deben proporcionar entornos de aprendizaje en lengua de señas con otros niños sordos y con adultos sordos que les sirvan de modelos de conducta. Por tanto, se considera discriminatorio que los docentes de niños sordos no dominen la lengua de señas y que los entornos escolares no sean accesibles y excluyan a los niños sordos. El Comité exhorta a los Estados partes a que se guíen por su observación general núm. 4 (2016) sobre el derecho a la educación inclusiva, al aplicar las medidas necesarias para cumplir las obligaciones que les incumben en virtud de los artículos 5 y 24.

#### *Artículo 25 sobre la salud*

66. En virtud de los artículos 5 y 25 de la Convención, los Estados partes tienen la obligación de prohibir y prevenir la denegación discriminatoria de servicios de salud a las personas con discapacidad y de proporcionar servicios de salud que tengan en cuenta las cuestiones de género, incluidos los derechos en materia de salud sexual y reproductiva. Los Estados partes también deben hacer frente a las formas de discriminación que vulneran el derecho de las personas con discapacidad, que coartan su derecho a recibir atención de la salud sobre la base del consentimiento libre e informado<sup>16</sup>, o que hacen inaccesibles las instalaciones o la información<sup>17</sup>.

#### *Artículo 27 sobre el trabajo y el empleo*

67. Para lograr la igualdad de hecho de conformidad con la Convención, los Estados partes deben velar por que no haya discriminación por motivos de discapacidad en relación con el trabajo y el empleo<sup>18</sup>. A fin de garantizar los ajustes razonables como se indica en el

<sup>16</sup> Véase la observación general núm. 1, párr. 41.

<sup>17</sup> Véase la observación general núm. 2, párr. 40.

<sup>18</sup> Véanse el Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (núm. 111) y el Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo (Personas Inválidas), 1983 (núm. 159), de la Organización Internacional del Trabajo.

artículo 5, párrafo 3, y de lograr o acelerar la igualdad de hecho en el entorno de trabajo como se indica en el artículo 5, párrafo 4, los Estados partes deberían:

- a) Facilitar la transición desde entornos laborales segregados para las personas con discapacidad y apoyar la participación de esas personas en el mercado de trabajo abierto y, entre tanto, garantizar también la aplicabilidad inmediata de los derechos laborales a esos entornos;
- b) Promover el derecho al empleo con apoyo, lo que incluye la asistencia laboral, la preparación individual al trabajo y programas de cualificación profesional; proteger los derechos de los trabajadores con discapacidad; y garantizar el derecho a elegir libremente el empleo;
- c) Velar por que las personas con discapacidad reciban una remuneración no inferior al salario mínimo y no pierdan las prestaciones por discapacidad cuando empiecen a trabajar;
- d) Reconocer expresamente la denegación de ajustes razonables como discriminación y prohibir la discriminación múltiple e interseccional y el acoso;
- e) Asegurar a las personas con discapacidad una transición adecuada y no discriminatoria al empezar a trabajar o cesar en un empleo. Los Estados partes están obligados a garantizar el acceso efectivo y en condiciones de igualdad a prestaciones y derechos, como la jubilación o las prestaciones por desempleo. La exclusión del empleo menoscabaría esos derechos y exacerbaría la situación de exclusión;
- f) Promover el trabajo en entornos laborales inclusivos y accesibles, en condiciones de seguridad e higiene, en los sectores público y privado;
- g) Velar por que las personas con discapacidad gocen de igualdad de oportunidades en lo que respecta a la promoción profesional mediante reuniones periódicas de evaluación con sus superiores y definiendo los objetivos que deben alcanzar, como elemento de una estrategia amplia;
- h) Garantizar el acceso de los empleados con discapacidad a la formación, el perfeccionamiento y la educación, lo que incluye la formación profesional y el fomento de la capacidad, y la capacitación acerca del empleo de personas con discapacidad y los ajustes razonables para los empleadores, las organizaciones que representan a empleados y empleadores, los sindicatos y las autoridades competentes;
- i) Promover medidas de aplicación universal en materia de seguridad e higiene en el trabajo para las personas con discapacidad, como reglamentos sobre seguridad y salud ocupacional que no sean discriminatorios y fomenten la inclusión de las personas con discapacidad;

- j) Reconocer el derecho de las personas con discapacidad a tener acceso a las organizaciones gremiales y sindicales.

*Artículo 28 sobre el nivel de vida adecuado y la protección social*

68. Como se indica en el párrafo 59 de la observación general núm. 3 del Comité, la pobreza es tanto un factor agravante como el resultado de la discriminación múltiple. El hecho de no hacer efectivo el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellos y sus familias va en contra de los objetivos de la Convención. Esto es especialmente preocupante en lo que respecta a las personas con discapacidad que viven en condiciones de pobreza extrema o indigencia. Para lograr un nivel de vida adecuado comparable al de los demás, las personas con discapacidad suelen incurrir en gastos adicionales. Esto representa una desventaja especial para los niños o las mujeres de edad con discapacidad que viven en la pobreza extrema o la indigencia. Los Estados partes deben adoptar medidas eficaces para que las personas con discapacidad puedan sufragar los gastos adicionales relacionados con la discapacidad. Los Estados partes deben adoptar medidas inmediatas para proporcionar a las personas con discapacidad que viven en la pobreza extrema y la indigencia unos niveles mínimos básicos de alimentación, vestido y vivienda adecuados<sup>19</sup>.

69. En lo que respecta a la protección social, los Estados partes deben aplicar también una protección básica mínima.

*Artículo 29 sobre la participación en la vida política y pública*

70. La exclusión de los procesos electorales y de otras formas de participación en la vida política son ejemplos frecuentes de discriminación basada en la discapacidad. A menudo está estrechamente relacionada con la negación o la limitación de la capacidad jurídica. Los Estados partes deberían tratar de aplicar las medidas siguientes:

- a) Reformar las leyes, las políticas y los reglamentos que impiden sistemáticamente a las personas con discapacidad votar o presentarse como candidatas en las elecciones;
- b) Velar por que el proceso electoral sea accesible a todas las personas con discapacidad antes, durante y después de las elecciones;
- c) Realizar ajustes razonables para determinadas personas con discapacidad e implementar medidas de apoyo en función de los requerimientos individuales de las personas con discapacidad para que participen en la vida política y pública;

---

<sup>19</sup> Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 3 (1990) sobre la índole de las obligaciones de los Estados partes, párr. 10.

- d) Apoyar a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad y colaborar con ellas en el proceso de participación política en los niveles nacional, regional e internacional, por ejemplo consultando con ellas asuntos que conciernen directamente a las personas con discapacidad;
- e) Dotarse de sistemas de información y de legislación que posibiliten una participación política continua de las personas con discapacidad, en particular en los períodos entre elecciones.

### *Artículo 31 sobre la recopilación de datos y estadísticas*

71. La recopilación y el análisis de datos son medidas fundamentales para hacer un seguimiento de las políticas y leyes de lucha contra la discriminación. Los Estados partes deben recopilar y analizar datos, que deben desglosarse por discapacidad y categoría interseccional. Los datos recopilados deben aportar información sobre todas las formas de discriminación. Esos datos deben ser amplios y abarcar estadísticas, descripciones y otros tipos de información como indicadores para evaluar la aplicación y el seguimiento de los progresos y la eficacia de iniciativas y políticas nuevas o en curso. Deben elaborarse indicadores que tengan en cuenta la cuestión de la discapacidad, y estos deben utilizarse con arreglo a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El diseño, la recopilación y el análisis de los datos deberían ser participativos, es decir, llevarse a cabo a través de consultas estrechas y significativas con las organizaciones que representan a las personas con discapacidad, incluidos los niños. Las investigaciones y los estudios en los que se recopilan datos a menudo pasan por alto a las personas que viven en lugares cerrados, como las instituciones y los hospitales psiquiátricos, y que deberían ser incluidas sistemáticamente en esos estudios.

### *Artículo 32 sobre la cooperación internacional*

72. Todos los esfuerzos de cooperación internacional, incluida la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, deben ser inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad, además de guiarse por la Convención. Los Estados partes deben elaborar marcos de supervisión con indicadores de derechos humanos, así como metas y parámetros de referencia para cada indicador, en consonancia con el Objetivo 10 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Todo tipo de cooperación internacional debe aspirar a promover las leyes y políticas contra la discriminación que busquen la plena inclusión, de conformidad con la Convención y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, así como otros marcos internacionales de derechos humanos conexos.

### **Aplicación a nivel nacional**

73. A la luz del contenido normativo y las obligaciones que se han reseñado más arriba, los Estados partes deberían adoptar las medidas siguientes para garantizar la aplicación plena del artículo 5 de la Convención:

- a) Realizar estudios sobre la armonización de la legislación y las prácticas nacionales con la Convención, derogar las leyes y los reglamentos discriminatorios que sean incompatibles con la Convención, y modificar o

abolir los usos y las prácticas que sean discriminatorios contra las personas con discapacidad;

- b) Elaborar leyes contra la discriminación cuando no existan y promulgar leyes contra la discriminación que incluyan a las personas con discapacidad, tengan un amplio alcance personal y material y ofrezcan recursos jurídicos efectivos. Esas leyes solo pueden ser eficaces si se basan en una definición de la discapacidad que comprenda a las personas que tengan deficiencias tanto físicas como psicosociales, intelectuales o sensoriales a largo plazo, y deberían incluir discapacidades pasadas, presentes, futuras y presuntas, así como a las personas asociadas con las personas con discapacidad. Las personas que hayan sido víctimas de discriminación por motivos de discapacidad y que busquen una reparación jurídica no deberían tener que enfrentarse a la carga de demostrar que tienen “un grado suficiente” de discapacidad para beneficiarse de la protección de la ley. La legislación de lucha contra la discriminación inclusiva con respecto a las personas con discapacidad debe tener por efecto prohibir y prevenir actos discriminatorios, en lugar de centrarse en un grupo protegido concreto. En ese sentido, una definición amplia de discapacidad relacionada con las deficiencias sería conforme con la Convención;
- c) Velar por que la legislación contra la discriminación se extienda a las esferas pública y privada; abarque, entre otros, los ámbitos de la educación, el empleo, los bienes y los servicios; y aborde la discriminación específica por motivos de discapacidad, como la educación segregada, la institucionalización, la negación o limitación de la capacidad jurídica, el tratamiento forzoso de la salud mental, la denegación de la enseñanza en lengua de señas y de intérpretes profesionales de lengua de señas, y la denegación de comunicación en braille u otros modos, medios y formatos alternativos o aumentativos de comunicación;
- d) Promover la plena inclusión en los servicios generales de empleo y formación profesional, incluidos los que fomentan el espíritu empresarial y apoyan la creación de cooperativas y otras formas de economía social;
- e) Velar por que la protección contra la discriminación de las personas con discapacidad tenga el mismo nivel que la de otros grupos sociales;
- f) Elaborar e implementar programas de adquisición de conocimientos y fomento de la capacidad, como la capacitación en los organismos públicos y la economía informal, a fin de asegurar el cumplimiento de la Convención. La concienciación y el fomento de la capacidad deben desarrollarse y aplicarse con la participación genuina de las personas con discapacidad y las organizaciones que representan a la diversa variedad de personas con discapacidad, y son componentes cruciales para establecer una cultura de tolerancia y diversidad, que es el fundamento de la legislación y las políticas de lucha contra la discriminación;
- g) Hacer un seguimiento del número de denuncias de discriminación por motivos de discapacidad, como proporción del número total de denuncias de

- discriminación, desglosadas por sexo, edad, barreras detectadas y sector en que se produjo la presunta discriminación, y proporcionar información sobre los casos que se resolvieron extrajudicialmente, que están ante los tribunales y que se han juzgado, y el número de fallos que dieron lugar a indemnizaciones o sanciones;
- h) Establecer mecanismos de reparación accesible y eficaz y garantizar el acceso a la justicia, en igualdad de condiciones, para las víctimas de discriminación por motivos de discapacidad. Esto abarca el acceso de todas las personas con discapacidad a procedimientos judiciales o administrativos eficaces, lo que incluye mecanismos de denuncia accesibles y eficaces, y a asistencia jurídica apropiada, de calidad y, cuando proceda y con sujeción a los requisitos reglamentarios en cuanto a los medios de vida y la justificación de esa ayuda, asequible. Los Estados partes deben intervenir de manera eficaz y oportuna en caso de acciones u omisiones de agentes públicos y privados que vulneren el derecho a la igualdad y la no discriminación de las personas con discapacidad y los grupos de personas con discapacidad, tanto en lo que se refiere a los derechos civiles y políticos, como a los derechos económicos, sociales y culturales. El reconocimiento de recursos judiciales de índole colectiva o de demandas colectivas puede contribuir de manera considerable a garantizar eficazmente el acceso a la justicia en situaciones que afecten a grupos de personas con discapacidad;
  - i) Incluir en la legislación nacional de lucha contra la discriminación la protección de las personas contra un trato adverso o consecuencias negativas en respuesta a las denuncias o actuaciones destinadas a hacer cumplir las disposiciones relativas a la igualdad. La legislación contra la discriminación también debe velar por que no se impida indebidamente que las víctimas de discriminación obtengan reparación y evitar su revictimización. En particular, las normas procesales deberían desplazar la carga de la prueba del demandante al demandado, en los procedimientos civiles, cuando de los hechos se desprenda que ha habido discriminación;
  - j) Elaborar, en estrecha consulta con las organizaciones de personas con discapacidad, las instituciones nacionales de derechos humanos y otros interesados pertinentes, como los organismos de promoción de la igualdad, una política y una estrategia de igualdad que sean accesibles e incluyan a todas las personas con discapacidad;
  - k) Mejorar el conocimiento en todos los sectores de la sociedad, incluso entre los funcionarios de todos los ámbitos de la administración pública y en el sector privado, del alcance, el contenido y las consecuencias prácticas de los derechos a la no discriminación y la igualdad de todas las personas con discapacidad;
  - l) Adoptar medidas adecuadas para hacer un seguimiento periódico y completo de la igualdad inclusiva. Esto incluye la recopilación y el análisis de datos desglosados sobre la situación de las personas con discapacidad;

- m) Velar por que los mecanismos nacionales de supervisión establecidos en virtud del artículo 33 de la Convención sean independientes, colaboren con las organizaciones que representan a las personas con discapacidad y cuenten con recursos suficientes para hacer frente a la discriminación contra las personas con discapacidad;
- n) Ofrecer medidas específicas de protección contra todo acto de violencia, explotación y abuso, o atentado contra la integridad física, de que son objeto exclusivamente o de manera desproporcionada las personas con discapacidad, y ejercer la diligencia debida para prevenirlos y proporcionar reparación;
- o) Adoptar medidas concretas para lograr la igualdad inclusiva, en particular para las personas con discapacidad que son objeto de discriminación interseccional, como las mujeres, las niñas, los niños, las personas de edad y las personas indígenas con discapacidad;
- p) Los Estados partes que reciben gran número de solicitantes de asilo, refugiados o migrantes deben establecer procedimientos formales, definidos por ley, que permitan garantizar la accesibilidad para las personas con discapacidad, como las mujeres y los niños con discapacidad y las personas con discapacidad psicosocial e intelectual, en los centros de acogida y otros entornos. Los Estados partes deben velar por que se brinde asesoramiento psicosocial y jurídico, apoyo y rehabilitación a las personas con discapacidad, y por qué los servicios de protección estén adaptados a la discapacidad, la edad y el género de cada persona y sean apropiados desde el punto de vista cultural.

## RECOMENDACIÓN GENERAL NÚM. 35 SOBRE LA VIOLENCIA POR RAZÓN DE GÉNERO CONTRA LA MUJER

---

### Sumario

- | Introducción | Alcance
- | Obligación de los Estados Partes en relación con la violencia por razón de género contra la mujer
- | Recomendaciones

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

### Agradecimientos

El Comité reconoce las valiosas contribuciones de las más de 100 organizaciones de la sociedad civil y de mujeres, Estados partes en la Convención, representantes de los círculos académicos, entidades de las Naciones Unidas y otras partes interesadas que expresaron sus opiniones y observaciones durante la elaboración de la presente recomendación general. El Comité también agradece la labor de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias en el cumplimiento de su mandato y su contribución a la presente recomendación general.

### Introducción

1. En su recomendación general núm. 19 (1992) sobre la violencia contra la mujer, adoptada en su 11º período de sesiones<sup>1</sup>, el Comité aclaró que la discriminación contra la mujer, tal como se define en el artículo 1 de la Convención, incluía la violencia por razón de género, que es “la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada”, y que constituía una violación de sus derechos humanos.
2. Durante más de 25 años, en su práctica, los Estados partes han respaldado la interpretación del Comité. La *opinio juris* y la práctica de los Estados dan a entender que la prohibición de la violencia por razón de género contra la mujer ha pasado a ser un principio del derecho internacional consuetudinario. La recomendación general núm. 19 ha sido un catalizador clave de ese proceso<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Aunque se abordó por primera vez mediante su recomendación general núm. 12 (1989) sobre la violencia contra la mujer, fue en la recomendación general núm. 19 en la que el Comité ofreció un examen detallado y amplio de la violencia contra la mujer y una base para su labor ulterior sobre el tema.

<sup>2</sup> En los decenios transcurridos desde la aprobación de la recomendación general núm. 19, la mayoría de los Estados partes han mejorado sus medidas jurídicas y en materia de políticas para abordar diversas formas de violencia por razón de género

3. Reconociendo esa evolución y la labor de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias y de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos<sup>3</sup> y los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos<sup>4</sup>, el Comité decidió conmemorar el 25º aniversario de la aprobación de la recomendación general núm. 19 ofreciendo a los Estados partes orientación adicional para acelerar la eliminación de la violencia por razón de género contra la mujer.

4. El Comité reconoce que los grupos de la sociedad civil, en especial las organizaciones no gubernamentales de mujeres, han dado prioridad a la eliminación de la violencia por razón de género contra la mujer; sus actividades han tenido profundas repercusiones sociales y políticas, lo que ha contribuido al reconocimiento de la violencia por razón de género contra la mujer como una violación de los derechos humanos y a la aprobación de leyes y políticas para abordarla.

5. En sus observaciones finales sobre los informes periódicos de los Estados

---

contra la mujer. Véase el informe del Secretario General sobre el examen y la evaluación de la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y de los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (E/CN.6/2015/3), párrs. 120 a 139. Además, las pruebas de la práctica de los países que no son partes en la Convención, a saber, los Estados Unidos de América, Palau, la República Islámica del Irán, Somalia, el Sudán y Tonga, incluyen lo siguiente: aprobación de legislación nacional sobre la violencia contra la mujer (Estados Unidos, en 1994; Somalia, en 2012), invitaciones cursadas a la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias y aceptadas por esta (visitas a los Estados Unidos, en 1998 y 2011; Somalia, en 2011; y el Sudán, en 2015); aceptación de las diversas recomendaciones sobre el fortalecimiento de la protección de la mujer contra la violencia formuladas en el contexto del mecanismo del examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos; y aprobación de las resoluciones fundamentales del Consejo de Derechos Humanos sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, tales como la resolución 32/19, de 1 de julio de 2016. La práctica de los Estados para abordar la violencia por razón de género contra la mujer se refleja también en documentos políticos históricos y tratados regionales aprobados en foros multilaterales, como la Declaración y Programa de Acción de Viena, en 1993; la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, en 1993; la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, en 1995, y sus exámenes quinquenales; convenios y planes de acción regionales, como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, en 1994; el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de la Mujer en África, en 2003; y el Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica, en 2011. Otros instrumentos internacionales pertinentes son la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres y la Eliminación de la Violencia contra los Niños en la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental; la Estrategia árabe para combatir la violencia contra la mujer, 2011-2030; y las conclusiones convenidas del 57º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer sobre la eliminación y prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas (E/2013/27, cap. I, secc. A). El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad y las resoluciones posteriores sobre las mujeres y la paz y la seguridad, así como numerosas resoluciones del Consejo de Derechos Humanos, como la resolución 32/19, de 1 de julio de 2016, contienen disposiciones específicas sobre la violencia por razón de género contra la mujer. La jurisprudencia de los tribunales internacionales, que son un medio auxiliar para la determinación del derecho internacional consuetudinario, también demuestran esa evolución (véase A/71/10, cap. V, secc. C, conclusión 13). Cabe mencionar como ejemplos la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Opuz c. Turquía* (demanda núm. 33401/02), de 9 de junio de 2009, en la que el Tribunal se vio influido por lo que se denominó “la evolución de las normas y principios del derecho internacional” (párr. 164) a través de una serie de materiales internacionales y comparativos sobre la violencia contra la mujer; y la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *González y otras (“Campo Algodonero”) c. México*, de 16 de noviembre de 2009.

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, la observación general núm. 28 (2000) del Comité de Derechos Humanos sobre la igualdad de derechos entre hombres y mujeres; la observación general núm. 2 (2007) del Comité contra la Tortura sobre la aplicación del artículo 2 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la observación general núm. 22 (2016) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales relativa al derecho a la salud sexual y reproductiva; y la observación general núm. 3 (2016) del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad relativa a las mujeres y las niñas con discapacidad.

<sup>4</sup> En concreto, el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica y el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

partes en virtud de la Convención<sup>5</sup> y en los procedimientos de seguimiento conexos, las recomendaciones generales y las declaraciones, así como en las opiniones y recomendaciones formuladas en respuesta a las comunicaciones<sup>6</sup> e investigaciones<sup>7</sup> con arreglo al Protocolo Facultativo de la Convención, el Comité condena la violencia por razón de género contra la mujer, en todas sus formas, dondequiera que ocurra. A través de esos mecanismos, el Comité también ha aclarado las normas para eliminar dicha violencia y las obligaciones de los Estados partes a ese respecto.

6. A pesar de esos avances, la violencia por razón de género contra la mujer, ya sea cometida por Estados, organizaciones intergubernamentales o agentes no estatales, particulares y grupos armados entre otros<sup>8</sup> sigue siendo generalizada en todos los países, con un alto grado de impunidad. Se manifiesta en una serie de formas múltiples, interrelacionadas y recurrentes, en diversos ámbitos, del privado al público, incluidos entornos tecnológicos<sup>9</sup>, y trasciende las fronteras nacionales en el mundo globalizado contemporáneo.

7. En muchos Estados, la legislación para hacer frente a la violencia por razón de género contra la mujer no existe, es insuficiente o se aplica de manera deficiente. La erosión de los marcos jurídicos y normativos que tienen por objeto eliminar la discriminación o la violencia por razón de género, justificadas a menudo en nombre de la tradición, la cultura, la religión o una ideología fundamentalista, y la reducción significativa del gasto público, a menudo como parte de las denominadas “medidas de austeridad” tras las crisis económicas y financieras, contribuyen a debilitar todavía más las respuestas de los Estados. En un contexto de reducción de los espacios democráticos con el consiguiente deterioro del estado de derecho, todos estos factores contribuyen a la persistencia de la violencia por razón de género contra la mujer y conducen a una cultura de impunidad.

<sup>5</sup> El Comité ha adoptado casi 600 observaciones finales desde la aprobación de la recomendación general núm. 19, la mayoría de las cuales contienen referencias explícitas a la violencia por razón de género contra la mujer.

<sup>6</sup> En concreto, las comunicaciones núm. 2/2003, A. T. c. Hungría, dictamen aprobado el 26 de enero de 2005; núm. 4/2004, A. S. c. Hungría, dictamen aprobado el 14 de agosto de 2006; núm. 6/2005, Yildirim (fallecida) c. Austria, dictamen aprobado el 6 de agosto de 2007; núm. 5/2005, Goekec (fallecida) c. Austria, dictamen aprobado el 6 de agosto de 2007; núm. 18/2008, Vertido c. Filipinas, dictamen aprobado el 16 de julio de 2010; núm. 20/2008, V. K. c. Bulgaria, dictamen aprobado el 25 de julio de 2011; núm. 23/2009, Abramova c. Belarús, dictamen aprobado el 25 de julio de 2011; núm. 19/2008, Kell c. Canadá, dictamen aprobado el 28 de febrero de 2012; núm. 32/2011, Jallow c. Bulgaria, dictamen aprobado el 23 de julio de 2012; núm. 31/2011, S. V. P. c. Bulgaria, dictamen aprobado el 12 de octubre de 2012; núm. 34/2011, R. P. B. c. Filipinas, dictamen aprobado el 21 de febrero de 2014; núm. 47/2012, González Carreño c. España, dictamen adoptado el 16 de julio de 2014; núm. 24/2009, X. e Y. c. Georgia, dictamen aprobado el 13 de julio de 2015; núm. 45/2012, Belousova c. Kazajstán, dictamen aprobado el 13 de julio de 2015; núm. 46/2012, M. W. c. Dinamarca, dictamen aprobado el 22 de febrero de 2016; y núm. 58/2013, L. R. c. la República de Moldova, dictamen aprobado el 28 de febrero de 2017.

<sup>7</sup> Véase el informe sobre México preparado por el Comité en virtud del artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y la respuesta del Gobierno de México (puede consultarse en [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2F2005%2FOP.8%2FMEXICO&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2F2005%2FOP.8%2FMEXICO&Lang=en)); el informe de la investigación relativa al Canadá (CEDAW/C/OP.8/CAN/1); y el resumen de la investigación relativa a Filipinas (CEDAW/C/OP.8/PHL/1).

<sup>8</sup> Esto incluye todo tipo de grupos armados, como fuerzas rebeldes, bandas y grupos paramilitares.

<sup>9</sup> Véase la resolución 68/181 de la Asamblea General, titulada “Promoción de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos: protección de las defensoras de los derechos humanos”. el informe del Grupo de Trabajo sobre la Banda Ancha y el Género de la Comisión sobre la Banda Ancha para el Desarrollo Digital, copresidido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), titulado “La ciberviolencia contra las mujeres y las niñas: una llamada de atención a nivel internacional”, octubre de 2015; y las conclusiones convenidas del 57º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (E/2013/27, cap. I, secc. A).

## Alcance

8. La presente recomendación general complementa y actualiza la orientación formulada a los Estados partes en la recomendación general núm. 19 y debe leerse conjuntamente con ella.

9. El concepto de “violencia contra la mujer”, tal como se define en la recomendación general núm. 19 y en otros instrumentos y documentos internacionales, hace hincapié en el hecho de que dicha violencia está basada en el género. En consecuencia, en la presente recomendación, la expresión “violencia por razón de género contra la mujer” se utiliza como un término más preciso que pone de manifiesto las causas y los efectos relacionados con el género de la violencia. La expresión refuerza aún más la noción de la violencia como problema social más que individual, que exige respuestas integrales, más allá de aquellas relativas a sucesos concretos, autores y víctimas y supervivientes.

10. El Comité considera que la violencia por razón de género contra la mujer es uno de los medios sociales, políticos y económicos fundamentales a través de los cuales se perpetúa la posición subordinada de la mujer con respecto al hombre y sus papeles estereotipados. En toda su labor, el Comité ha dejado claro que esa violencia constituye un grave obstáculo para el logro de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y para el disfrute por parte de la mujer de sus derechos humanos y libertades fundamentales, consagrados en la Convención.

11. En la recomendación general núm. 28 (2010) relativa a las obligaciones básicas de los Estados partes de conformidad con el artículo 2 de la Convención se indica que las obligaciones de los Estados son respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de la mujer a la no discriminación y al disfrute de la igualdad de jure y de facto<sup>10</sup>. El alcance de esas obligaciones en relación con la violencia por razón de género contra la mujer ocurrida en determinados contextos se aborda en la recomendación general núm. 28 y en otras recomendaciones generales, como la recomendación general núm. 26 (2008) sobre las trabajadoras migratorias; la recomendación general núm. 27 (2010) sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos; la recomendación general núm. 30 (2013) sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos; la recomendación general núm. 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la observación general núm. 18 del Comité de los Derechos del Niño (2014) relativa a las prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta; la recomendación general núm. 32 (2014) sobre las dimensiones de género del estatuto de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apátrida de las mujeres; la recomendación general núm. 33 (2015) sobre el acceso de las mujeres a la justicia; la recomendación general núm. 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales. En esas recomendaciones figuran más detalles sobre los elementos pertinentes de las recomendaciones generales a las que hace referencia el presente informe.

12. En la recomendación general núm. 28 y la recomendación general núm. 33, el

---

<sup>10</sup> Recomendación general núm. 28, párr. 9. Otros órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos también utilizan esa tipología, entre otros el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su observación general núm. 12 (1999) sobre el derecho a una alimentación adecuada.

Comité confirmó que la discriminación contra la mujer estaba inseparablemente vinculada a otros factores que afectan a su vida. El Comité, en su jurisprudencia, ha destacado que esos factores incluyen el origen étnico o la raza de la mujer, la condición de minoría o indígena, el color, la situación socioeconómica y/o las castas, el idioma, la religión o las creencias, la opinión política, el origen nacional, el estado civil, la maternidad, la edad, la procedencia urbana o rural, el estado de salud, la discapacidad, los derechos de propiedad, la condición de lesbiana, bisexual, transgénero o intersexual, el analfabetismo, la solicitud de asilo, la condición de refugiada, desplazada interna o apátrida, la viudez, el estatus migratorio, la condición de cabeza de familia, la convivencia con el VIH/SIDA, la privación de libertad y la prostitución, así como la trata de mujeres, las situaciones de conflicto armado, la lejanía geográfica y la estigmatización de las mujeres que luchan por sus derechos, en particular las defensoras de los derechos humanos<sup>11</sup>. En consecuencia, dado que las mujeres experimentan formas múltiples e interrelacionadas de discriminación, que tienen un agravante efecto negativo, el Comité reconoce que la violencia por razón de género puede afectar a algunas mujeres en distinta medida, o en distintas formas, lo que significa que se requieren respuestas jurídicas y normativas adecuadas<sup>12</sup>.

13. El Comité recuerda el artículo 23 de la Convención, en el que se indica que las disposiciones de la legislación nacional o de tratados internacionales distintos de la Convención que sean más propicios para el logro de la igualdad entre mujeres y hombres prevalecerán sobre las obligaciones establecidas en la Convención y, en consecuencia, sobre las recomendaciones que figuran en la presente recomendación general. El Comité observa que las medidas de los Estados partes para hacer frente a la violencia por razón de género contra la mujer se ven afectadas por las reservas que mantienen con respecto a la Convención. También observa que, como órgano encargado de vigilar la aplicación de los tratados, el Comité podrá evaluar la validez de las reservas formuladas por los Estados partes<sup>13</sup>, y reitera su opinión de que las reservas, especialmente al artículo 2 o al artículo 16<sup>14</sup>, cuyo cumplimiento es especialmente importante en los esfuerzos por eliminar la violencia por razón de género contra la mujer, son incompatibles con el objeto y el propósito de la Convención y, por

---

<sup>11</sup> Recomendación general núm. 33, párrs. 8 y 9. Otras recomendaciones generales pertinentes con respecto a las formas interrelacionadas de discriminación son la recomendación general núm. 15 (1990) sobre la necesidad de evitar la discriminación contra la mujer en las estrategias nacionales de acción preventiva y lucha contra el SIDA, la recomendación general núm. 18 (1991) sobre las mujeres discapacitadas, la recomendación general núm. 21 (1994) sobre la igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares, la recomendación general núm. 24 (1999) sobre la mujer y la salud, la recomendación general núm. 26 (2008) sobre las trabajadoras migratorias, la recomendación general núm. 27 (2010) sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos, la recomendación general núm. 30, la recomendación general núm. 31 y la observación general núm. 18, adoptadas de manera conjunta, la recomendación general núm. 32 y la recomendación general núm. 34. El Comité también ha abordado las formas interrelacionadas de discriminación en sus dictámenes sobre *Jallow c. Bulgaria*, *S. V. P. c. Bulgaria*, *Kell c. el Canadá*, *A. S. contra Hungría*, *R. P. B. c. Filipinas* y *M. W. c. Dinamarca*, entre otros, y en las investigaciones, en particular las relativas a México, de 2005, y el Canadá, de 2015 (véase la nota de pie de página 7, más arriba).

<sup>12</sup> Recomendación general núm. 28, párr. 18; e informe de la investigación relativa al Canadá (CEDAW/C/OP.8/CAN/1), párr. 197.

<sup>13</sup> Comisión de Derecho Internacional, Guía de la Práctica sobre las Reservas a los Tratados (A/65/10/Add.1, cap. IV, secc. F, párr. 3.2)

<sup>14</sup> Declaración del Comité sobre las reservas (A/53/38/Rev.1, parte II, cap. II, secc. A, párr. 12); véase también la recomendación general núm. 29 (2013) sobre las consecuencias económicas del matrimonio, las relaciones familiares y su disolución, párrs. 54 y 55. En sus observaciones finales sobre los informes de los Estados partes en virtud de la Convención, el Comité también ha indicado que las reservas a los artículos 2, 7, 9 y 16, así como a las reservas generales, son incompatibles con el objeto y el propósito de la Convención.

consiguiente, inadmisibles en virtud del artículo 28 2 )<sup>15</sup>.

14. La violencia por razón de género afecta a las mujeres a lo largo de todo su ciclo de vida<sup>16</sup> y, en consecuencia, las referencias a las mujeres en este documento incluyen a las niñas. Dicha violencia adopta múltiples formas, a saber: actos u omisiones destinados a o que puedan causar o provocar la muerte<sup>17</sup> o un daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico o económico para las mujeres, amenazas de tales actos, acoso, coacción y privación arbitraria de la libertad<sup>18</sup>. La violencia por razón de género contra la mujer se ve afectada y a menudo agravada por factores culturales, económicos, ideológicos, tecnológicos, políticos, religiosos, sociales y ambientales, como se pone de manifiesto, entre otras cosas, en los contextos del desplazamiento, la migración, el aumento de la globalización de las actividades económicas, en particular de las cadenas mundiales de suministro, la industria extractiva y la deslocalización, la militarización, la ocupación extranjera, los conflictos armados, el extremismo violento y el terrorismo. La violencia por razón de género contra la mujer también se ve afectada por las crisis políticas, económicas y sociales, los disturbios, las emergencias humanitarias, los desastres naturales y la destrucción o degradación de los recursos naturales. Las prácticas tradicionales nocivas<sup>19</sup> y los delitos cometidos contra las defensoras de los derechos humanos, las políticas<sup>20</sup>, las activistas o las periodistas constituyen también formas de violencia por razón de género contra las mujeres afectadas por tales factores culturales, ideológicos y políticos.

15. El derecho de las mujeres a una vida libre de violencia por razón de género es indivisible e interdependiente respecto de otros derechos humanos, a saber: los derechos a la vida, la salud, la libertad y la seguridad de la persona, la igualdad y la misma protección en el seno de la familia, la protección contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes y la libertad de expresión, de circulación, de participación, de reunión y de asociación.

16. La violencia por razón de género contra la mujer puede constituir tortura o trato cruel, inhumano o degradante en determinadas circunstancias, en particular en los casos de violación, violencia doméstica o prácticas tradicionales nocivas<sup>21</sup>. En ciertos

<sup>15</sup> Recomendación general núm. 28, párrs. 41 y 42.

<sup>16</sup> Véase la recomendación general núm. 27 y la recomendación general núm. 31 y la observación general núm. 18, adoptadas de forma conjunta.

<sup>17</sup> Las muertes provocadas por la violencia de género incluyen homicidios intencionales, asesinatos cometidos en nombre del “honor” y suicidios forzados. Véase el informe sobre la investigación relativa a México; y el informe de la investigación relativa al Canadá (CEDAW/C/OP.8/CAN/1); así como las observaciones finales del Comité sobre los informes periódicos de los siguientes Estados partes: Chile (CEDAW/C/CHL/CO/5-6 y Corr.1); Finlandia (CEDAW/C/FIN/CO/7); Guatemala (CEDAW/C/GUA/CO/7); Honduras (CEDAW/C/HND/Q/7-8); el Iraq (CEDAW/C/IRQ/CO/4-6); México (CEDAW/C/MEX/CO/7-8); Namibia (CEDAW/C/NAM/Q/4-5); el Pakistán (CEDAW/C/PAK/CO/4); Sudáfrica (CEDAW/C/ZAF/CO/4); Turquía (CEDAW/C/TUR/CO/7); y la República Unida de Tanzania (CEDAW/C/TZA/CO/7-8), entre otros.

<sup>18</sup> Recomendación general núm. 19, párr. 6, y recomendación general núm. 28, párr. 19.

<sup>19</sup> Recomendación general núm. 31 y observación general núm. 18, adoptadas de forma conjunta.

<sup>20</sup> Véase el resumen temático de la Unión Interparlamentaria titulado “Sexismo, acoso y violencia contra las mujeres parlamentarias” (octubre de 2016).

<sup>21</sup> Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (A/HRC/31/57); informe del Relator Especial (A/HRC/7/3), párr. 36; observaciones finales del Comité contra la Tortura sobre los informes periódicos de los siguientes Estados partes en virtud de la Convención contra la Tortura: Burundi (CAT/C/BDI/CO/1); Guyana (CAT/C/GUY/CO/1); México (CAT/C/MEX/CO/4); el Perú (CAT/C/PER/CO/5-6); Senegal (CAT/C/SEN/CO/3); Tayikistán (CAT/C/TJK/CO/2); y el Togo (CAT/C/TGO/CO/1); Comité de Derechos Humanos,

casos, algunas formas de violencia por razón de género contra la mujer también pueden constituir delitos internacionales<sup>22</sup>.

17. La Comisión respalda la opinión de otros órganos encargados de vigilar la aplicación de los tratados y de los titulares de mandatos de procedimientos especiales de que, para determinar si los actos de violencia por razón de género contra la mujer constituyen tortura o trato cruel, inhumano o degradante<sup>23</sup>, se requiere un enfoque que tenga en cuenta las cuestiones de género para comprender el grado de dolor y sufrimiento que experimentan las mujeres<sup>24</sup>, y de que los requisitos de propósito e intención para clasificar los actos como tortura se satisfacen cuando los actos u omisiones están asociados al género o se cometen contra una persona por motivos de sexo<sup>25</sup>.

18. Las violaciones de la salud y los derechos sexuales y reproductivos de la mujer, como la esterilización forzada, el aborto forzado, el embarazo forzado, la tipificación como delito del aborto, la denegación o la postergación del aborto sin riesgo y la atención posterior al aborto, la continuación forzada del embarazo y el abuso y el maltrato de las mujeres y las niñas que buscan información sobre salud, bienes y servicios sexuales y reproductivos, son formas de violencia por razón de género que, según las circunstancias, pueden constituir tortura o trato cruel, inhumano o degradante<sup>26</sup>.

19. El Comité considera que la violencia por razón de género contra la mujer está arraigada en factores relacionados con el género, como la ideología del derecho y el privilegio de los hombres respecto de las mujeres, las normas sociales relativas a la masculinidad y la necesidad de afirmar el control o el poder masculinos, imponer los papeles asignados a cada género o evitar, desalentar o castigar lo que se considera un comportamiento inaceptable de las mujeres. Esos factores también contribuyen a la aceptación social explícita o implícita de la violencia por razón de género contra la mujer, que a menudo aún se considera un asunto privado, y a la impunidad generalizada a ese respecto.

---

observación general núm. 28 (2000) sobre la igualdad de derechos entre hombres y mujeres; observaciones finales del Comité de Derechos Humanos sobre los informes periódicos de los siguientes Estados partes en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Eslovaquia (CCPR/CO/78/SVK); el Japón (CCPR/C/79/Add.102); y el Perú (CCPR/CO/70/PER), entre otros.

<sup>22</sup> Entre otros, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra como la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable, de conformidad con los artículos 7 1) g), 8 2) b) xxii) y 8 2) e) vi) del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

<sup>23</sup> Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (A/HRC/31/57), párr. 11.

<sup>24</sup> Por ejemplo, para comprender que “el grave sufrimiento de la víctima es inherente a la violación, incluso cuando no haya pruebas de lesiones físicas o enfermedades. (...) Las mujeres víctimas de violación también experimentan complejas consecuencias de naturaleza psicológica y social”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Fernández Ortega y otros c. México; sentencia de 30 de agosto de 2010, párr. 124. Véanse también los informes del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (A/HRC/31/57, párr. 8; y A/HRC/7/3, párr. 36).

<sup>25</sup> Comité contra la Tortura, comunicación núm. 262/2005, V. L. c. Suiza, dictamen aprobado el 20 de noviembre de 2006; informes del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (A/HRC/31/57, párr. 8; y A/HRC/7/3).

<sup>26</sup> Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (A/HRC/31/57); Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, comunicación núm. 22/2009, L. C. c. el Perú, dictamen aprobado el 17 de octubre de 2011, párr. 8.18; y Comité de Derechos Humanos, comunicaciones núm. 2324/2013, Mellet c. Irlanda, dictamen aprobado el 31 de marzo de 2016, párr. 7.4, y núm. 2425/2014, Whelan c. Irlanda, dictamen aprobado el 17 de marzo de 2017.

20. La violencia por razón de género contra la mujer se produce en todos los espacios y esferas de la interacción humana, ya sean públicos o privados, entre ellos los contextos de la familia, la comunidad, los espacios públicos, el lugar de trabajo, el esparcimiento, la política, el deporte, los servicios de salud y los entornos educativos, y en la redefinición de lo público y lo privado a través de entornos tecnológicos<sup>27</sup>, como las formas contemporáneas de violencia que se producen en línea y en otros entornos digitales. En todos esos entornos, la violencia por razón de género contra la mujer puede derivarse de los actos u omisiones de agentes estatales o no estatales, que actúan territorialmente o extraterritorialmente, incluidas las acciones militares extraterritoriales de los Estados, a título individual o como miembros de organizaciones o coaliciones internacionales o intergubernamentales<sup>28</sup>, o las operaciones extraterritoriales de las empresas privadas<sup>29</sup>.

### **Obligaciones de los Estados partes en relación con la violencia por razón de género contra la mujer**

21. La violencia por razón de género contra la mujer constituye una discriminación contra la mujer con arreglo al artículo 1 y, por lo tanto, afecta a todas las obligaciones contraídas en virtud de la Convención. El artículo 2 establece que la obligación general de los Estados partes consiste en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer, en especial la violencia por razón de género contra la mujer. Se trata de una obligación de carácter inmediato; las demoras no se pueden justificar por ningún motivo, ya sea económico, cultural o religioso. En la recomendación general núm. 19 se indica que, con respecto a la violencia por razón de género contra la mujer, la obligación se compone de dos aspectos de la responsabilidad del Estado por dicha violencia, la resultante de los actos u omisiones del Estado parte o de sus agentes, por un lado, y la de los agentes no estatales, por el otro.

#### *Responsabilidad por los actos u omisiones de agentes estatales*

22. En virtud de la Convención y el derecho internacional general, el Estado parte es responsable de los actos u omisiones de sus órganos y agentes que constituyan violencia por razón de género contra la mujer<sup>30</sup>, lo que incluye los actos u omisiones de los funcionarios de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. El artículo 2 d) de la Convención establece que los Estados partes, sus órganos y agentes deben abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación directa o indirecta contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esa obligación. Además de garantizar que las leyes, políticas, programas y procedimientos

<sup>27</sup> Véase el informe del Secretario General titulado “Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer” (A/61/122/Add.1 y Corr.1).

<sup>28</sup> Observaciones finales del Comité sobre los informes periódicos de Suiza (CEDAW/C/CHE/CO/4-5) y Alemania (CEDAW/C/DEU/CO/7-8).

<sup>29</sup> Por ejemplo, como parte de una fuerza internacional de mantenimiento de la paz. Véase la recomendación general núm. 30, párr. 9.

<sup>30</sup> Véase Comisión de Derecho Internacional, Artículos sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos, artículo 4, Comportamiento de los órganos del Estado. Véase también el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, artículo 91.

no discriminan a la mujer, de conformidad con los artículos 2 c) y g), los Estados partes deben contar con un marco jurídico y de servicios jurídicos efectivo y accesible para hacer frente a todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer cometidas por agentes estatales, ya sea en su territorio o extraterritorialmente.

23. Los Estados partes son responsables de prevenir tales actos u omisiones de sus propios órganos y agentes mediante, entre otras, la capacitación y la adopción, aplicación y supervisión de las disposiciones jurídicas, reglamentos administrativos y códigos de conducta, y de la investigación, el enjuiciamiento y la aplicación de sanciones legales o disciplinarias adecuadas, así como de la concesión de reparación, en todos los casos de violencia por razón de género contra la mujer, en particular los que constituyan crímenes internacionales, y en caso de incumplimiento, negligencia u omisión por parte de las autoridades públicas<sup>31</sup>. Para ello, deberían tenerse en cuenta la diversidad de las mujeres y los riesgos de las formas interrelacionadas de discriminación.

#### *Responsabilidad por los actos u omisiones de agentes no estatales*

24. En virtud del derecho internacional general, así como de los tratados internacionales, los actos u omisiones de un agente privado pueden generar la responsabilidad internacional del Estado en ciertos casos, entre los que se incluyen los siguientes:

1. Los actos u omisiones de agentes no estatales atribuibles al Estado
  - a) Los actos u omisiones de agentes privados facultados por el derecho de ese Estado para ejercer atribuciones del poder público, entre ellos los organismos privados que prestan servicios públicos, como la atención de la salud o la educación, o gestionan el funcionamiento de lugares de detención, se consideran actos atribuibles al propio Estado<sup>32</sup>, al igual que los actos u omisiones de agentes privados que actúan siguiendo instrucciones o bajo la dirección o el control de ese Estado<sup>33</sup>, en particular al operar en el extranjero;
2. Las obligaciones de diligencia debida por los actos u omisiones de agentes no estatales
  - b) El artículo 2 e) de la Convención prevé explícitamente que los Estados partes deben comprometerse a adoptar todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas<sup>34</sup>. Esa obligación, conocida con frecuencia como una obligación de

<sup>31</sup> Véanse la nota de pie de página 6 y la recomendación general núm. 33.

<sup>32</sup> Véase Comisión de Derecho Internacional, Artículos sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos, artículo 5, Comportamiento de una persona o entidad que ejerce atribuciones del poder público.

<sup>33</sup> *Ibid.*, artículo 8, Comportamiento bajo la dirección o control del Estado.

<sup>34</sup> Recomendación general núm. 28, párr. 36.

diligencia debida, sienta las bases de la Convención en su conjunto<sup>35</sup> y, en consecuencia, los Estados partes serán considerados responsables en caso de que no adopten todas las medidas apropiadas para prevenir, investigar, enjuiciar, castigar y ofrecer reparación por los actos u omisiones de agentes no estatales que den lugar a la violencia por razón de género contra la mujer<sup>36</sup>, entre otras las medidas tomadas por empresas que operan de manera extraterritorial. En concreto, los Estados partes están obligados a adoptar las medidas necesarias para prevenir las violaciones de los derechos humanos cometidas en el extranjero por empresas que puedan ejercer influencia,<sup>37</sup> ya sea a través de medios reglamentarios o del uso de incentivos, en particular incentivos económicos<sup>38</sup>. En virtud de la obligación de diligencia debida, los Estados partes deben adoptar y aplicar diversas medidas para hacer frente a la violencia por razón de género contra la mujer cometida por agentes no estatales, lo que comprende contar con leyes, instituciones y un sistema para abordar dicha violencia y garantizar que funcionan de manera eficaz en la práctica y que cuentan con el apoyo de todos los agentes y órganos del Estado que hacen cumplir las leyes con diligencia<sup>39</sup>. El hecho de que un Estado parte no adopte todas las medidas adecuadas para prevenir los actos de violencia por razón de género contra la mujer en los casos en que sus autoridades tengan conocimiento o deban ser conscientes del riesgo de dicha violencia, o el hecho de que no investigue, enjuicie y castigue a los autores ni ofrezca reparación a las víctimas y supervivientes de esos actos, constituye un permiso tácito o una incitación a cometer actos de violencia por razón de género contra la mujer<sup>40</sup>. Tales fallos u omisiones constituyen violaciones de los derechos humanos.

25. Además, el derecho internacional humanitario y el de los derechos humanos han reconocido las obligaciones directas de los agentes no estatales en determinadas circunstancias, en particular como partes de un conflicto armado. Estas obligaciones incluyen la prohibición de la tortura, que forma parte del derecho internacional consuetudinario y se ha convertido en una norma imperativa (*ius cogens*)<sup>41</sup>.

26. Las obligaciones generales descritas anteriormente abarcan todas las esferas de actuación del Estado, entre ellas los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y a nivel federal, nacional, subnacional, local y descentralizado, así como las medidas llevadas a cabo bajo la autoridad gubernamental por servicios gubernamentales privatizados.

---

<sup>35</sup> Ibid., párr. 13.

<sup>36</sup> Recomendación general núm. 19, párr. 9.

<sup>37</sup> Véanse Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 16 (2013) sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño, párrs. 43 y 44, y los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>38</sup> Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 14 (2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, párr. 39.

<sup>39</sup> Goekce (fallecida) c. Austria, párr. 12.1.2, y V. K. c. Bulgaria, párr. 9.4.

<sup>40</sup> Recomendación general núm. 19, párr. 9.

<sup>41</sup> Recomendación general núm. 30.

Requieren la formulación de normas jurídicas, incluso en el plano constitucional, y el diseño de políticas públicas, programas, marcos institucionales y mecanismos de supervisión que tengan por objeto eliminar todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer, ya sea cometida por agentes estatales o no estatales. También requieren, de conformidad con los artículos 2 f) y 5 a) de la Convención, la adopción y aplicación de medidas para erradicar los prejuicios, los estereotipos y las prácticas que constituyen las causas fundamentales de la violencia por razón de género contra la mujer. En términos generales, y sin perjuicio de las recomendaciones específicas formuladas en la sección siguiente, entre las obligaciones cabe mencionar las siguientes:

#### *Plano legislativo*

- a) Según los artículos 2 b), c), e), f) y g) y 5 a), los Estados están obligados a adoptar legislación que prohíba todas las formas de violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas, a fin de armonizar la legislación nacional con la Convención. En la legislación, las mujeres víctimas y supervivientes de esa violencia deberían considerarse titulares de derechos. Debería contener disposiciones que tengan en cuenta las cuestiones de edad y género y una protección jurídica efectiva que comprenda sanciones a los autores y reparaciones a las víctimas y supervivientes. La Convención establece que las normas existentes en los sistemas de justicia religiosos, consuetudinarios, indígenas y comunitarios deben armonizarse con sus normas y que todas las leyes que constituyan discriminación contra la mujer, en particular aquellas que causen, promuevan o justifiquen la violencia de género o perpetúen la impunidad por esos actos, deben ser derogadas. Esas normas pueden ser parte del derecho estatutario, consuetudinario, religioso, indígena o del *common law*, del derecho constitucional, civil, de familia, penal o administrativo o del derecho probatorio y procesal, tales como disposiciones basadas en actitudes o prácticas discriminatorias o estereotipadas que permiten la violencia por razón de género contra la mujer o mitigan las condenas en ese contexto.

#### *Plano ejecutivo*

- b) Los artículos 2 c), d) y f) y 5 a) establecen que los Estados partes deben adoptar y proporcionar adecuadamente recursos presupuestarios para diversas medidas institucionales, en coordinación con los poderes del Estado pertinentes. Esas medidas incluyen la formulación de políticas públicas concretas, la elaboración y aplicación de mecanismos de vigilancia y la creación o la financiación de los tribunales nacionales competentes. Los Estados partes deben proporcionar servicios accesibles, asequibles y adecuados para proteger a las mujeres contra la violencia por razón de género, evitar que vuelva a ocurrir y proporcionar o garantizar la financiación de reparaciones para las víctimas y

supervivientes<sup>42</sup>. Los Estados partes también deben eliminar las prácticas institucionales y la conducta y el comportamiento de los funcionarios públicos que constituyan violencia de género contra la mujer, o que toleren dicha violencia, y que proporcionen un contexto para la falta de una respuesta o para una respuesta negligente. Esto incluye investigar de manera adecuada y sancionar la ineficiencia, la complicidad y la negligencia por parte de las autoridades públicas responsables del registro, la prevención o la investigación de esa violencia o que prestan servicios a las víctimas y supervivientes. A nivel ejecutivo también deben tomarse medidas adecuadas para modificar o erradicar las costumbres y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer, en particular aquellas que justifiquen o promuevan la violencia por razón de género contra la mujer<sup>43</sup>;

### *Plano judicial*

- c) Según los artículos 2 d) y f) y 5 a), todos los órganos judiciales tienen la obligación de abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación o violencia por razón de género contra la mujer y aplicar estrictamente todas las disposiciones penales que sancionan esa violencia, garantizar que todos los procedimientos judiciales en causas relativas a denuncias de violencia por razón de género contra la mujer sean imparciales, justos y no se vean afectados por estereotipos de género o por una interpretación discriminatoria de las disposiciones jurídicas, incluido el derecho internacional<sup>44</sup>. La aplicación de nociones preconcebidas y estereotipadas de lo que constituye violencia por razón de género contra la mujer, de cuáles deberían ser las respuestas de las mujeres a esa violencia y del criterio de valoración de la prueba necesario para fundamentar su existencia pueden afectar a los derechos de la mujer a la igualdad ante la ley y a un juicio imparcial y un recurso efectivo, conforme a lo establecido en los artículos 2 y 15 de la Convención<sup>45</sup>.

## **Recomendaciones**

27. Sobre la base de la recomendación general núm. 19 y de la labor del Comité desde su aprobación, el Comité insta a los Estados partes a que refuercen la aplicación de sus obligaciones en relación con la violencia por razón de género contra la mujer, ya sea dentro de su territorio o extraterritorialmente. El Comité reitera su llamamiento a los Estados partes para que ratifiquen el Protocolo Facultativo de la Convención y examinen todas las reservas restantes a la Convención con miras a retirarlas.

28. El Comité también recomienda que los Estados partes adopten las siguientes medidas en las esferas de la prevención, la protección, el enjuiciamiento y el castigo, la

---

<sup>42</sup> Véanse la nota de pie de página 5 y la recomendación general núm. 33.

<sup>43</sup> Véanse la recomendación general núm. 31 y la observación general núm. 18, adoptadas de forma conjunta.

<sup>44</sup> Vertido c. Filipinas, párr. 8.9 b); R. P. B. c. Filipinas, párr. 8.3; y recomendación general núm. 33, párrs. 18 e), 26 y 29.

<sup>45</sup> Véase la recomendación general núm. 33.

reparación, la recopilación y supervisión de los datos y la cooperación internacional a fin de acelerar la eliminación de la violencia por razón de género contra la mujer. Todas las medidas deberían aplicarse con un enfoque centrado en la víctima o superviviente, reconociendo a las mujeres como titulares de derechos y promoviendo su capacidad para actuar y su autonomía, en particular la evolución de la capacidad de las niñas, desde la infancia hasta la adolescencia. Además, las medidas deberían concebirse y aplicarse con la participación de la mujer, teniendo en cuenta la situación particular de las mujeres afectadas por las formas interrelacionadas de discriminación.

### *Medidas legislativas generales*

29. El Comité recomienda que los Estados partes apliquen las siguientes medidas legislativas:

- a) Velar por que todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer en todas las esferas que constituyan una violación de su integridad física, sexual o psicológica se tipifiquen como delito e introducir, sin demora, o reforzar, sanciones legales proporcionales a la gravedad del delito, así como recursos civiles<sup>46</sup>;
- b) Velar por que todos los sistemas jurídicos, en particular los sistemas jurídicos plurales, protejan a las víctimas y supervivientes de la violencia por razón de género contra la mujer y velar por que tengan acceso a la justicia y a una reparación efectiva, de conformidad con las orientaciones que ofrece la recomendación general núm. 33;
- c) Derogar, en particular en las leyes consuetudinarias, religiosas e indígenas, todas las disposiciones jurídicas que discriminan a la mujer y, de ese modo, consagran, alientan, facilitan, justifican o toleran toda forma de violencia por razón de género<sup>47</sup>. En particular, se recomienda derogar lo siguiente:
  - i) Las disposiciones que permitan, toleren o condonen cualquier forma de violencia por razón de género contra la mujer, incluido el matrimonio infantil<sup>48</sup> o forzado y otras prácticas tradicionales nocivas, las disposiciones que permitan realizar procedimientos médicos a mujeres con discapacidad sin su consentimiento informado y las disposiciones que penalicen el aborto<sup>49</sup>, la condición de lesbiana, bisexual o transgénero y a las mujeres que ejercen la prostitución y el adulterio, o cualquier otra disposición penal que afecte a las mujeres de manera desproporcionada,

<sup>46</sup> Véase la nota de pie de página 5.

<sup>47</sup> De conformidad con las orientaciones previstas en la recomendación general núm. 33.

<sup>48</sup> Véanse el resumen de la investigación relativa a Filipinas (CEDAW/C/OP.8/PHL/1); la comunicación núm. 22/2009, T. P. F. c. el Perú, dictamen aprobado el 17 de octubre de 2011; y la observación general núm. 22 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>49</sup> El Comité recuerda las resoluciones 62/149, 63/168, 65/206, 67/176, 69/186 y 71/187 de la Asamblea General, en las que la Asamblea exhortó a todos los Estados que todavía mantenían la pena de muerte a que estableciesen una moratoria de las ejecuciones con miras a abolirla.

- en particular aquellas que conlleven la aplicación discriminatoria de la pena capital a las mujeres<sup>50</sup>;
- ii) Las normas probatorias y procedimientos discriminatorios, a saber, los procedimientos que permitan la privación de la libertad de la mujer para protegerla de la violencia, las prácticas centradas en la “virginidad” y las defensas jurídicas o factores atenuantes basados en la cultura, la religión o el privilegio masculino, como la defensa del denominado “honor”, las disculpas tradicionales, el indulto por parte de los familiares de las víctimas y supervivientes o el matrimonio posterior de la víctima o superviviente de una agresión sexual con el autor, los procedimientos que conlleven las penas más duras, incluidas lapidaciones, flagelaciones y muerte, reservadas a menudo a las mujeres, y las prácticas judiciales que hagan caso omiso de una historia de violencia por razón de género en detrimento de las acusadas<sup>51</sup>;
  - iii) Todas las leyes que impidan a las mujeres denunciar la violencia por razón de género o las disuadan de hacerlo, como las leyes de tutela que privan a las mujeres de su capacidad jurídica o limitan la posibilidad de las mujeres con discapacidad de declarar ante un tribunal, la práctica de la denominada “custodia precautoria”, las leyes de inmigración restrictivas que disuadan a las mujeres, en particular las trabajadoras domésticas migrantes, de denunciar ese tipo de violencia y las leyes que permitan la doble detención en casos de violencia doméstica o el procesamiento de las mujeres cuando el autor es absuelto;
  - d) Examinar las leyes y políticas neutrales en cuanto al género para asegurarse de que no crean o perpetúan las desigualdades existentes y derogarlas o modificarlas si lo hacen<sup>52</sup>;
  - e) Garantizar que las agresiones sexuales, en particular la violación, estén tipificadas como un delito que afecta al derecho a la seguridad personal y a la integridad física, sexual y psicológica<sup>53</sup> y que la definición de los delitos sexuales, en particular la violación conyugal y por parte de un conocido o la violación en una cita, se base en la falta de libre consentimiento y tenga en cuenta circunstancias coercitivas<sup>54</sup>. Las limitaciones de tiempo, en caso de que existan, deberían dar prioridad a los intereses de las víctimas y supervivientes y tener en cuenta las

---

<sup>50</sup> Artículo 16 2) de la Convención; y recomendación general núm. 31 y observación general núm. 18, adoptadas de manera conjunta, párr. 42 y párr. 55 f), sobre las condiciones en que se permite el matrimonio a una edad más temprana que los 18 años en circunstancias excepcionales.

<sup>51</sup> Véanse, entre otras, las observaciones finales del Comité sobre los informes periódicos de los siguientes Estados partes: Afganistán (CEDAW/C/AFG/CO/1-2); Jordania (CEDAW/C/JOR/CO/6); Papua Nueva Guinea (CEDAW/C/PNG/CO/3); y Sudáfrica (CEDAW/C/ZAF/CO/4); y el informe de la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (A/HRC/35/23).

<sup>52</sup> Recomendación general núm. 28, párr. 16.

<sup>53</sup> Véase L. R. c. la República de Moldova y la recomendación general núm. 33, párr. 51 b). Debe tenerse en cuenta, en concreto, la situación de las niñas víctimas y supervivientes de la violencia sexual.

<sup>54</sup> Véase Vertido c. Filipinas y R. P. B. c. Filipinas.

circunstancias que obstaculizan su capacidad para denunciar la violencia sufrida ante los servicios o autoridades competentes<sup>55</sup>.

### *Prevención*

30. El Comité recomienda que los Estados partes apliquen las siguientes medidas preventivas:

- a) Adoptar y aplicar medidas legislativas y otras medidas preventivas adecuadas para abordar las causas subyacentes de la violencia por razón de género contra la mujer, en particular las actitudes patriarcales y los estereotipos, la desigualdad en la familia y el incumplimiento o la denegación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la mujer, y promover el empoderamiento, la capacidad de acción y las opiniones de las mujeres;
- b) Formular y aplicar medidas eficaces, con la participación activa de todas las partes interesadas, como representantes de organizaciones de mujeres y de grupos marginados de mujeres y niñas, para abordar y erradicar los estereotipos, los prejuicios, las costumbres y las prácticas establecidas en el artículo 5 de la Convención, que consienten o promueven la violencia por razón de género contra la mujer y sustentan la desigualdad estructural entre la mujer y el hombre. Tales medidas deberían incluir lo siguiente:
  - i) La integración de contenidos sobre la igualdad de género en los planes de estudios a todos los niveles de la enseñanza, tanto públicos como privados, desde la primera infancia, y en los programas de educación con un enfoque basado en los derechos humanos. El contenido debería centrarse en los papeles estereotipados asignados a cada género y promover los valores de la igualdad de género y la no discriminación, en particular la masculinidad no violenta, y garantizar una educación sexual integral para niñas y niños, apropiada en función de la edad, con base empírica y científicamente exacta;
  - ii) Programas de concienciación que promuevan una comprensión de la violencia por razón de género contra la mujer como algo inaceptable y perjudicial, proporcionen información sobre los recursos jurídicos disponibles contra ella y fomenten la denuncia de ese tipo de violencia y la intervención de los transeúntes; aborden la estigmatización que sufren las víctimas y supervivientes de esa violencia; y desmantelen la creencia generalizada sobre la culpabilización de las víctimas por la que las mujeres son responsables de su propia seguridad y de la violencia que sufren. Los programas deberían estar dirigidos a las mujeres y los hombres en todos los niveles de la sociedad; el personal docente, sanitario, de servicios sociales y el encargado de hacer cumplir la ley y otros profesionales y organismos, en particular a nivel local, que participan en la adopción de

---

<sup>55</sup> Véase Vertido c. Filipinas.

- medidas de prevención y protección; líderes tradicionales y religiosos; y autores de cualquier forma de violencia por razón de género, a fin de prevenir la reincidencia;
- c) Elaborar y aplicar medidas eficaces para que los espacios públicos sean seguros y accesibles para todas las mujeres y las niñas, en particular mediante la promoción y el apoyo de medidas basadas en la comunidad con la participación de grupos de mujeres. Las medidas deberían incluir la garantía de una infraestructura física adecuada que incluya la iluminación en zonas urbanas y rurales, en particular en las escuelas y sus alrededores;
  - d) Aprobar y aplicar medidas eficaces para alentar a los medios de comunicación a que eliminen la discriminación contra la mujer, en particular la divulgación de una imagen perjudicial y estereotipada de las mujeres o de determinados grupos de mujeres, como las defensoras de los derechos humanos, de sus actividades, prácticas y resultados, por ejemplo, en la publicidad, en línea y en otros entornos digitales. Las medidas deberían incluir lo siguiente:
    - i) Alentar la creación o el fortalecimiento de mecanismos de autorregulación por parte de organizaciones de medios de comunicación, incluidas organizaciones de medios de comunicación en línea o de medios sociales, encaminados a la eliminación de los estereotipos de género relativos a las mujeres y los hombres o a grupos específicos de mujeres, y abordar la violencia por razón de género contra la mujer que se produce a través de sus servicios y plataformas;
    - ii) Directrices para la cobertura adecuada por parte de los medios de comunicación de los casos de violencia por razón de género contra la mujer;
    - iii) El establecimiento o el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones nacionales de derechos humanos para supervisar o examinar las denuncias relacionadas con cualquier medio de comunicación que difunda imágenes o contenido discriminatorios por razón de género que traten a las mujeres como objetos o las degraden o promuevan la masculinidad violenta<sup>56</sup>;
  - e) Ofrecer una creación de capacidad, una educación y una formación obligatorias, periódicas y efectivas a los miembros del poder judicial, abogados y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, incluidos el personal médico forense, los legisladores y los profesionales de la salud<sup>57</sup>, en particular en la esfera de la salud sexual y reproductiva,

<sup>56</sup> Observaciones finales del Comité sobre los informes periódicos combinados de Croacia (CEDAW/C/HRV/CO/4-5).

<sup>57</sup> Véanse Abramova c. Belarús; la comunicación núm. 53/2013, A. c. Dinamarca, dictamen aprobado el 19 de noviembre de 2015; y la resolución 65/229 de la Asamblea General relativa a las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok).

especialmente en los servicios de prevención y tratamiento de las infecciones de transmisión sexual y el VIH, y a todo el personal educativo, social y de bienestar, en particular el que trabaja con mujeres en las instituciones, tales como residencias, centros de asilo y prisiones<sup>58</sup>, a fin de equiparlos para prevenir y combatir debidamente la violencia por razón de género contra la mujer. Dicha educación y capacitación debería promover la comprensión de los siguientes aspectos:

- i) La forma en que los estereotipos y prejuicios de género conducen a la violencia por razón de género contra la mujer y las respuestas inadecuadas a la misma<sup>59</sup>;
- ii) El trauma y sus efectos, la dinámica de poder que caracteriza la violencia contra la pareja y las diversas situaciones en que las mujeres experimentan diversas formas de violencia por razón de género, lo que debería incluir las formas interrelacionadas de discriminación que afectan a grupos específicos de mujeres y a los medios adecuados de interacción con las mujeres en el contexto de su trabajo y a la eliminación de los factores que conducen a su revictimización y debilitan su confianza en las instituciones y agentes estatales<sup>60</sup>;
- iii) Las disposiciones jurídicas nacionales y las instituciones nacionales sobre la violencia por razón de género contra la mujer, los derechos de las víctimas y supervivientes, las normas internacionales y los mecanismos asociados y sus responsabilidades en ese contexto, lo que debería incluir la debida coordinación y remisión entre diversos órganos y la documentación adecuada de dicha violencia, prestando el debido respeto a la privacidad y al derecho a la confidencialidad de la mujer y con el consentimiento libre e informado de las víctimas y supervivientes;
- f) Fomentar, mediante el uso de incentivos y modelos de responsabilidad empresarial y otros mecanismos, la participación del sector privado, en particular de las empresas y las sociedades transnacionales, en los esfuerzos por erradicar todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer y en el aumento de su responsabilidad por este tipo de violencia dentro del alcance de su acción<sup>61</sup>, lo que debería comprender protocolos y procedimientos que hagan frente a todas las formas de violencia por razón de género que puedan producirse en el lugar de trabajo o afecten a las trabajadoras, por ejemplo procedimientos internos de denuncia eficaces y accesibles, cuyo uso no debería excluir el recurso a las fuerzas del orden, y debería también abordar el derecho a prestaciones para las víctimas y supervivientes en el lugar de trabajo.

---

<sup>58</sup> Véanse la nota de pie de página 5 y las directrices clínicas y en materia de políticas de la Organización Mundial de la Salud sobre la respuesta a la violencia contra la pareja y la violencia sexual contra la mujer (2013).

<sup>59</sup> Véanse, entre otras, Belousova c. Kazajstán, R. P. B. c. Filipinas, Jallow c. Bulgaria y L. R. c. la República de Moldova.

<sup>60</sup> Véanse M. W. c. Dinamarca, R. P. B. c. Filipinas, Jallow c. Bulgaria y Kell c. el Canadá.

<sup>61</sup> Recomendación general núm. 28, párr. 28. Véanse los “Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en Práctica del Marco de las Naciones Unidas para ‘Proteger, Respetar y Remediar’” (A/HRC/17/31).

*Protección*

31. El Comité recomienda que los Estados partes apliquen las siguientes medidas de protección:

- a) Aprobar y aplicar medidas eficaces para proteger y ayudar a las mujeres denunciantes y a los testigos de la violencia por razón de género antes, durante y después de las acciones judiciales mediante, entre otros:
  - i) La protección de su privacidad y seguridad, de conformidad con la recomendación general núm. 33, en particular mediante procedimientos judiciales y medidas que tengan en cuenta las cuestiones de género, teniendo en consideración las garantías procesales de las víctimas y supervivientes, los testigos y los acusados;
  - ii) La prestación de mecanismos de protección adecuados y accesibles para evitar una posible violencia o más actos de la misma, sin la condición previa de que las víctimas y supervivientes inicien acciones legales, por ejemplo mediante la eliminación de las barreras de comunicación para las víctimas con discapacidad<sup>62</sup>. Los mecanismos deberían incluir la evaluación inmediata de los riesgos y la protección, compuesta por una gran variedad de medidas eficaces, y, cuando corresponda, la emisión y seguimiento de órdenes de desalojo, protección, alejamiento o seguridad de emergencia contra los presuntos autores, incluidas sanciones adecuadas en caso de incumplimiento. Las medidas de protección deberían evitar imponer una excesiva carga financiera, burocrática o personal sobre las mujeres víctimas o supervivientes. Los derechos o reclamaciones de los autores o presuntos autores durante y después de los procedimientos judiciales, en particular en lo que respecta a la propiedad, la privacidad, la custodia de los hijos, el acceso, los contactos y las visitas, deberían determinarse a la luz de los derechos humanos de las mujeres y los niños a la vida y la integridad física, sexual y psicológica y regirse por el principio del interés superior del niño<sup>63</sup>;
  - iii) Asegurar el acceso a asistencia financiera, gratuita o de bajo costo, asistencia jurídica de gran calidad<sup>64</sup>, servicios médicos, psicosociales y de orientación<sup>65</sup>, educación, vivienda de precio módico, tierras, cuidado del niño y oportunidades de capacitación y empleo para las mujeres víctimas y supervivientes y sus familiares. Los servicios de atención sanitaria deberían permitir la recuperación postraumática e incluir servicios oportunos y amplios de salud mental, sexual y reproductiva<sup>66</sup>, en

---

<sup>62</sup> Por ejemplo, las órdenes de protección en algunos países permiten la prohibición de viajar a aquellas personas a quienes se considera en situación de riesgo de mutilación genital femenina.

<sup>63</sup> Yildirim c. Austria, Goekce c. Austria, González Carreño c. España, M. W. c. Dinamarca y Jallow c. Bulgaria.

<sup>64</sup> Recomendación general núm. 33, párr. 37, y recomendación general núm. 28, párr. 34; véanse también Kell c. el Canadá, Vertido c. Filipinas, S. V. P. c. Bulgaria y L. R. c. la República de Moldova, entre otros.

<sup>65</sup> Recomendación general núm. 33, párr. 16.

<sup>66</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 22.

particular anticonceptivos de emergencia y la profilaxis contra el VIH posterior a la exposición. Los Estados deberían prestar servicios de apoyo especializados para la mujer, como, por ejemplo, líneas telefónicas de asistencia que presten atención 24 horas al día y un número suficiente de centros de crisis seguros y adecuadamente equipados, centros de apoyo y de derivación de pacientes y centros de acogida adecuados para las mujeres, sus hijos y otros familiares, según las necesidades<sup>67</sup>;

- iv) Proporcionar a las mujeres en instituciones, entre ellas residencias, centros de asilo y lugares de privación de libertad, medidas de protección y de apoyo en relación con la violencia por razón de género<sup>68</sup>;
- v) El establecimiento y la aplicación de mecanismos de remisión multisectorial apropiados para garantizar el acceso efectivo a servicios integrales para las supervivientes de dicha violencia, asegurando la plena participación y cooperación con las organizaciones no gubernamentales de mujeres;
- b) Velar por que todas las acciones judiciales, medidas de protección y de apoyo y servicios para las víctimas y supervivientes respeten y fortalezcan su autonomía. Deberían ser accesibles para todas las mujeres, en especial para las afectadas por las formas interrelacionadas de discriminación, tener en cuenta las necesidades concretas de sus hijos y otros familiares a cargo<sup>69</sup>, estar disponibles en todo el Estado parte y concederse independientemente de su condición de residentes o de su capacidad o voluntad para cooperar en las acciones judiciales contra el presunto autor<sup>70</sup>. Los Estados también deberían respetar el principio de no devolución<sup>71</sup>;
- c) Abordar los factores que incrementan el riesgo de las mujeres a la exposición a formas graves de violencia por razón de género, como el acceso y la disponibilidad inmediatos a armas de fuego, incluida su exportación<sup>72</sup>, una elevada tasa de delincuencia y una impunidad generalizada, que pueden agravarse en situaciones de conflicto armado o de aumento de la inseguridad<sup>73</sup>. Deberían emprenderse iniciativas para controlar la disponibilidad y accesibilidad al ácido y a otras sustancias utilizadas para atacar a las mujeres;

<sup>67</sup> Véanse la recomendación general núm. 31 y la observación general núm. 18, adoptadas de forma conjunta.

<sup>68</sup> Véase la nota de pie de página 54.

<sup>69</sup> R. P. B. c. Filipinas, Jallow c. Bulgaria y V. K. c. Bulgaria.

<sup>70</sup> Recomendación general núm. 33, párr. 10.

<sup>71</sup> De conformidad con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, y la Convención contra la Tortura. Véanse también la recomendación general núm. 32 y A. c. Dinamarca.

<sup>72</sup> Véase el artículo 7, párrafo 4, del Tratado sobre el Comercio de Armas. Véanse también las observaciones finales del Comité sobre los informes periódicos de los siguientes Estados partes: el Pakistán (CEDAW/C/PAK/CO/4); la República Democrática del Congo (CEDAW/C/COD/CO/6-7); Francia (CEDAW/C/FRA/CO/7-8); Suiza (CEDAW/C/CHE/CO/4-5); y Alemania (CEDAW/C/DEU/CO/7-8); y la observación general núm. 35 (2014), párr. 9, del Comité de Derechos Humanos sobre la libertad y la seguridad de la propia persona.

<sup>73</sup> Recomendación general núm. 30.

- d) Elaborar y difundir información accesible, a través de medios de comunicación diversos y accesibles y del diálogo comunitario, dirigida a las mujeres, en especial a las afectadas por las formas interrelacionadas de discriminación, como aquellas con discapacidad, analfabetas o que tienen un conocimiento nulo o limitado de los idiomas oficiales de un país, sobre los recursos jurídicos y sociales disponibles para las víctimas y supervivientes, incluidas las reparaciones.

### *Enjuiciamiento y castigo*

32. El Comité recomienda que los Estados partes apliquen las siguientes medidas con respecto al enjuiciamiento y el castigo de la violencia por razón de género contra la mujer:

- a) Garantizar el acceso efectivo de las víctimas a las cortes y los tribunales y que las autoridades respondan adecuadamente a todos los casos de violencia por razón de género contra la mujer, en particular mediante la aplicación del derecho penal y, según proceda, el enjuiciamiento ex officio para llevar a los presuntos autores ante la justicia de manera justa, imparcial, oportuna y rápida e imponer sanciones adecuadas<sup>74</sup>. No deberían imponerse tasas o costas judiciales a las víctimas y supervivientes<sup>75</sup>;
- b) Velar por que la violencia por razón de género contra la mujer no se remita obligatoriamente a ningún tipo de procedimiento alternativo de arreglo de controversias, como la mediación y la conciliación<sup>76</sup>. El uso de esos procedimientos debe regularse estrictamente y permitirse únicamente cuando una evaluación anterior por parte de un equipo especializado garantice el consentimiento libre e informado de las víctimas y supervivientes y no existan indicadores de nuevos riesgos para las víctimas y supervivientes o sus familiares. Los procedimientos deberían empoderar a las víctimas y supervivientes y correr a cargo de profesionales especialmente capacitados para comprender e intervenir debidamente en los casos de violencia por razón de género contra la mujer, garantizando la protección adecuada de los derechos de las mujeres y los niños y que dichas intervenciones se realicen sin una fijación de estereotipos ni revictimización de las mujeres. Los procedimientos alternativos de arreglo de controversias no deberían constituir un obstáculo para el acceso de las mujeres a la justicia formal.

### **Reparaciones**

33. El Comité recomienda que los Estados partes apliquen las siguientes medidas con respecto a las reparaciones:

---

<sup>74</sup> Véanse *Vertido c. Filipinas*, S. V. P. c. *Bulgaria y L. R. c. la República de Moldova*, entre otros.

<sup>75</sup> Recomendación general núm. 33, párr. 17 a).

<sup>76</sup> Como se indica en la recomendación general núm. 33, párr. 58 c).

- a) Proporcionar reparaciones efectivas a las víctimas y supervivientes de la violencia por razón de género contra la mujer. Las reparaciones deberían incluir diversas medidas, tales como la indemnización monetaria, la prestación de servicios jurídicos, sociales y de salud, incluidos servicios de la salud sexual, reproductiva y mental para una recuperación completa, y la satisfacción y garantías de no repetición, de conformidad con la recomendación general núm. 28, la recomendación general núm. 30 y la recomendación general núm. 33. Tales reparaciones deben ser adecuadas, atribuidas con prontitud, holísticas y proporcionales a la gravedad del daño sufrido<sup>77</sup>;
- b) Establecer fondos específicos para reparaciones o incluir asignaciones en los presupuestos de los fondos existentes, en particular en el marco de los mecanismos de justicia de transición para reparaciones a las víctimas de violencia por razón de género contra la mujer. Los Estados partes deberían aplicar sistemas de reparaciones administrativas sin perjuicio de los derechos de las víctimas y supervivientes a obtener reparaciones judiciales y diseñar programas de reparaciones transformativos que ayuden a abordar la discriminación subyacente o la situación de desventaja que causó la violación o contribuyó de manera significativa a ella, teniendo en cuenta los aspectos individuales, institucionales y estructurales. Debe darse prioridad a la capacidad de acción, los deseos, las decisiones, la seguridad, la dignidad y la integridad de las víctimas y supervivientes.

#### *Coordinación, vigilancia y recopilación de datos*

34. El Comité recomienda que los Estados partes apliquen las siguientes medidas con respecto a la coordinación, vigilancia y recopilación de datos relativos a la violencia por razón de género contra la mujer:

- a) Elaborar y evaluar todas las leyes, políticas y programas en consulta con las organizaciones de la sociedad civil, en particular las organizaciones de mujeres, incluidas aquellas que representan a las mujeres afectadas por las formas interrelacionadas de discriminación. Los Estados partes deberían fomentar la cooperación entre todos los niveles y ramas del sistema de justicia y las organizaciones que trabajan para proteger y apoyar a las víctimas y supervivientes de la violencia por razón de género contra la mujer, teniendo en cuenta sus opiniones y conocimientos<sup>78</sup>. Los Estados partes deberían alentar la labor de las organizaciones de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales de mujeres<sup>79</sup>;
- b) Establecer un sistema para recabar, analizar y publicar periódicamente datos estadísticos sobre el número de denuncias de todas las formas de

<sup>77</sup> Véanse la nota de pie de página 5 y la recomendación general núm. 33, párr. 19.

<sup>78</sup> Yildirim c. Austria y Goekce (fallecida) c. Austria.

<sup>79</sup> Recomendación general núm. 28, párr. 36.

violencia por razón de género contra la mujer, incluida la violencia ejercida mediante las tecnologías, el número y tipo de órdenes de protección dictadas, las tasas de desestimación y retirada de denuncias, el enjuiciamiento y la condena y la cantidad de tiempo necesario para la resolución de las causas. El sistema debería incluir información sobre las condenas impuestas a los autores y las reparaciones, en particular las indemnizaciones, concedidas a las víctimas y supervivientes. Todos los datos deberían desglosarse según el tipo de violencia, la relación entre la víctima o superviviente y el autor y en relación con las formas interrelacionadas de discriminación contra la mujer y otras características sociodemográficas pertinentes, como por ejemplo la edad de la víctima o superviviente. El análisis de los datos debería permitir la identificación de errores en la protección y servir para mejorar y seguir desarrollando medidas de prevención, que, en caso de ser necesario, deberían incluir la creación o la designación de observatorios para la recopilación de datos administrativos sobre los asesinatos de mujeres por razón de género, también conocidos como “femicidio” o “feminicidio”, y los intentos de asesinato de mujeres;

- c) Realizar o apoyar encuestas, programas de investigación y estudios sobre la violencia por razón de género contra la mujer, a fin de, entre otras cosas, evaluar la prevalencia de la violencia por razón de género contra la mujer y las creencias sociales o culturales que exacerbaban esa violencia y dan forma a las relaciones entre los géneros. Los estudios y las encuestas deberían tener en cuenta las formas interrelacionadas de discriminación, sobre la base del principio de la autoidentificación;
- d) Velar por que el proceso de recopilación y mantenimiento de los datos sobre la violencia por razón de género contra la mujer se ajuste a las normas y salvaguardias internacionales establecidas<sup>80</sup>, incluida la legislación sobre protección de datos. La recopilación y la utilización de datos y estadísticas deben ajustarse a las normas aceptadas internacionalmente para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales y los principios éticos;
- e) Establecer un mecanismo o un órgano, o atribuir dichas funciones a un mecanismo u órgano ya existente, para coordinar, supervisar y evaluar periódicamente la aplicación nacional, regional y local y la eficacia de las medidas, en particular las recomendadas en la presente recomendación y en otras normas y directrices internacionales, a fin de prevenir y eliminar todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer;
- f) Asignar recursos humanos y financieros apropiados en los planos nacional, regional y local para aplicar efectivamente leyes y políticas para la prevención de todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer, la prestación de protección y apoyo a las víctimas y

---

<sup>80</sup> Resolución 68/261 de la Asamblea General sobre los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales.

supervivientes, la investigación de los casos, el enjuiciamiento de los autores y la reparación a las víctimas y supervivientes, en particular el apoyo a las organizaciones de mujeres.

### *Cooperación internacional*

35. El Comité recomienda que los Estados partes apliquen las siguientes medidas con respecto a la cooperación internacional para combatir la violencia por razón de género contra la mujer:

- a) Obtener apoyo, cuando sea necesario, de fuentes externas, como los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, la comunidad internacional y la sociedad civil, a fin de cumplir las obligaciones en materia de derechos humanos mediante el diseño y la aplicación de todas las medidas necesarias para eliminar y combatir la violencia por razón de género contra la mujer<sup>81</sup>, teniendo en cuenta, en particular, la evolución de los contextos mundiales y la naturaleza cada vez más transnacional de esa forma de violencia, incluidos los entornos tecnológicos y otras operaciones extraterritoriales de agentes no estatales<sup>82</sup>. Los Estados partes deberían instar a los agentes empresariales en cuya conducta esté en condiciones de influir para que ayuden a los Estados en los que operan en sus esfuerzos por hacer plenamente efectivo el derecho de las mujeres a la protección contra la violencia;
- b) Dar prioridad a la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible pertinentes, en particular el Objetivo 5, para lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas, y el Objetivo 16, a fin de promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas; y respaldar los planes nacionales para el cumplimiento de todos los Objetivos con una perspectiva de género, de conformidad con las conclusiones convenidas en el 60º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer sobre el empoderamiento de las mujeres y su vínculo con el desarrollo sostenible, haciendo posible una participación significativa de la sociedad civil y las organizaciones de mujeres en la aplicación de los Objetivos y los procesos de seguimiento, y aumentar el apoyo y la cooperación internacionales para el intercambio de conocimientos y la creación de capacidad eficaz y específica<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> Recomendación general núm. 28, párr. 29, y recomendación general núm. 33, párrs. 38 y 39.

<sup>82</sup> Recomendación general núm. 34, párr. 13.

<sup>83</sup> Resolución 70/1 de la Asamblea General, titulada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

---

CUADERNO JURÍDICO Y POLÍTICO, CJP, es una revista académica semestral del Instituto Centroamericano de Estudios Jurídicos y Políticos, ICEJP-UPOLI. CJP es un espacio abierto y plural en el que convergen las voces de actoras y actores del Estado, la sociedad civil organizada y la academia nacional y regional, mediante la publicación de los trabajos que estos actores y actoras nos envían.

---