



162

Los derechos humanos de solidaridad

JORGE CARPIZO

DERECHO CONSTITUCIONAL

Octubre de 2011

En el presente documento se reproduce fielmente el texto original presentado por el autor, por lo cual el contenido, el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva de éste. D. R. © 2011, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F. Venta de publicaciones: Coordinación de Distribución y Fomento Editorial, Arq. Elda Carola Lagunes Solana, tels. 5622 7463 y 64 exts. 703 o 704, fax 5665 3442.

www.juridicas.unam.mx

15 pesos

DR © 2011.

Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

CAPÍTULO XX

LOS DERECHOS HUMANOS DE SOLIDARIDAD

1. En la evolución del reconocimiento de los derechos humanos, con posterioridad a la mitad del siglo XX, se comenzó a hablar de “nuevos derechos” o de los derechos de la tercera generación, al entender que los de la primera generación eran los civiles y los políticos; los de la segunda, los de carácter económico, social y cultural. El profesor Karel Vasak, en 1979, se refirió a los “nuevos derechos” como aquellos de la tercera generación, a los cuales también se les ha denominado de solidaridad.

Dichos derechos se consideraron “nuevos”, que no lo son, en virtud de que su reconocimiento en los órdenes jurídicos internacional e interno comenzaba a cristalizar en normas jurídicas, aunque sus antecedentes pueden remontarse al siglo XVIII. Francia es un buen ejemplo de esta corriente, su Constitución de 1791 señaló que “La Nación Francesa renuncia a emprender guerras de conquista y no empleará jamás sus fuerzas contra la libertad de ningún pueblo”.

Esta idea se encuentra también en sus Constituciones de 1793 y 1848; ideas que se precisan mejor al término de la Segunda Guerra Mundial y a partir de los años setenta del siglo XX, pero aun en la actualidad se expresan dudas e inquietudes, incluso de si se trata de verdaderos derechos o de condiciones necesarias para un mayor respeto y desarrollo de los derechos humanos.¹ Con este argumento se podría negar incluso que los derechos sociales, económicos y culturales son verdaderos derechos humanos, ya que su finalidad última es asegurar la libertad e igualdad real o materiales, que garantizan los derechos civiles y los políticos.

La terminología de generaciones en los derechos humanos no deja de presentar preocupaciones, si por tal división se pretende reconocer la primacía de cierto tipo de derechos sobre otros, o la necesaria garantía primaria de algunos de ellos, olvidando la unidad y continuidad de todos los derechos fundamentales.² Sólo se puede pensar en derechos de primera, segunda o tercera generación si no implican la sustitución de unos por otros, ya que en ocasiones, las generaciones posteriores de derechos son la redimensión de los derechos anteriores para adaptarlos a nuevos contextos.³ Es decir, más bien se está en presencia de las nuevas necesidades por el agravamiento de problemas o la evolución de tecnologías que representan desafíos que con anterioridad no apremiaban para asegurar los derechos humanos previamente reconocidos.

Sin embargo, diversos autores simpatizan con la idea de las generaciones como un auxilio para comprender su reconocimiento y desarrollo cronológico.⁴

¹ Ribera Neumann, Teodoro, “Los derechos de la tercera generación. El peligro de la colectivización de los derechos”, en Boletín Informativo, Buenos Aires, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, núm. 182, junio de 2001, p. 17.

² Gros Espiell, Héctor, Estudios sobre derechos humanos, Caracas, Editora Jurídica Venezolana, 1985, pp. 10-22.

³ Ruiz Miguel, Carlos, “La tercera generación de los derechos fundamentales”, en Revista de Estudios Políticos, Madrid, nueva época, núm. 72, 1991, p. 303.

⁴ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, México, Porrúa y UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 432 y 433; Díaz Müller, Luis, Manual de derechos humanos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992, pp. 55 y 190.

Entonces, cuando se habla de generaciones sólo se debe aludir a las distintas épocas de consagración jurídica interna e internacional, debido a que los derechos humanos tienen el mismo fundamento, del cual se derivan todos y cada uno de ellos: la dignidad humana, y poseen las mismas características, aunque presenten sus propias singularidades, y es debido a éstas que se les puede denominar derechos de solidaridad –designación por la que me inclino–, para calificarlos en cuanto que su efectiva realización requiere de la concertación de impulsos de todas las fuerzas; es decir, de los individuos, del Estado, de las instituciones públicas o privadas y, fundamentalmente, de la comunidad internacional.

2. Para algunos autores los derechos humanos de solidaridad no son tales por diversas razones:

a) Expresan simples aspiraciones, cuyo objeto, además de impreciso, es de difícil realización. Se puede responder que los derechos civiles y políticos, así como los económicos, sociales y culturales cuando fueron reconocidos, representaban en buena parte también meras aspiraciones, sin que pueda afirmarse que actualmente los unos y los otros reciban plena y efectiva realización.

b) Más que derechos son valoraciones de hechos o circunstancias que son considerados relevantes para el ejercicio de los derechos humanos, sin que hayan podido consolidarse efectivamente como pretensiones jurídicas exigibles. Se puede responder que varios de ellos sí son jurídicamente exigibles en la jurisdicción interna o pueden implicar responsabilidad internacional, sin dejar de reconocer que en varios casos aún resulta complicado hacer efectiva la exigencia jurídica, como es también el caso en algunos de los derechos sociales, económicos y culturales.

c) En tanto derechos colectivos, que incluso pueden llegar a ser opuestos a los del individuo, pueden implicar el riesgo de un predominio de los primeros sobre los segundos. Se puede responder que no existe, como ya he expresado, jerarquía entre los derechos humanos, con las excepciones que asenté, y la cuestión es de armonización entre ellos. Además, ¿cabe concebir la existencia de un derecho humano cuyo goce o ejercicio tenga sentido fuera de la vida en sociedad?

d) A fuerza de agregar nuevos derechos a los ya reconocidos, se corre el riesgo de provocar el debilitamiento de estos últimos, o una inflación desmedida de los derechos humanos. Se puede responder que no se debe simplemente al prurito de proponer nuevas nociones jurídicas o de formular una serie de exigencias ya contempladas en las leyes nacionales o en los instrumentos internacionales existentes, ni mucho menos de proponer soluciones milagrosas a los problemas de nuestros días, sino de crear conciencia de que esos problemas existen y deben ser resueltos, en virtud de que afectan el goce de los derechos humanos de libertad y los sociales, a los cuales están íntimamente ligados. Sin el goce efectivo de unos, no es posible el de los otros.⁵ El núcleo de los derechos humanos es el mismo, y unos se imbrican con los otros.

No obstante, cierto es que no hay que “inflar” las generaciones de derechos. No encuentro razón, cuando menos en la actualidad, para hablar de la cuarta o quinta generación de derechos. Los derechos colectivos tienen cabida en los de solidaridad y, en mi criterio, los de los pueblos indígenas y los de las minorías étnicas, en cuanto grupos vulnerables, en los derechos sociales, económicos y culturales. Soy consciente de que me encuentro en terreno resbaladizo a

⁵ Carpizo, Jorge, *Discursos y afirmaciones, 1985-1988*, México, UNAM, 1988, pp. 56-58; Ribera Neumann, Teodoro, *op. cit.*, p. 17.

tal grado que incluso no existe consenso en cuáles son los derechos humanos que integran los de solidaridad. Tampoco las primeras declaraciones de derechos individuales y las de los sociales, económicos y culturales abarcaban todos los derechos reconocidos en los tratados internacionales y en las Constituciones de nuestros días.

3. ¿Por qué y para qué de los derechos de solidaridad? Para hacer efectivos los otros derechos humanos, para que la existencia pueda conducirse con dignidad y se proteja incluso la propia vida humana. Por ejemplo: ¿cuántos derechos humanos se violan en una guerra o en una atmósfera contaminada?, ¿puede garantizarse la vida o la protección a la salud en esas situaciones?

4. Entonces, ¿cuáles son los derechos humanos de solidaridad?

En la actualidad no existe consenso en la respuesta, lo cual obedece a que sus propias singularidades no están completamente precisadas y existe cierta ambigüedad para circunscribirlos. Para algunos, ellos son: el derecho a la paz, la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos, la solidaridad internacional, la preservación de los recursos naturales, los asentamientos humanos, la protección del medio ambiente y los derechos de los pueblos indígenas.⁶ Otros agregan derechos como el acceso al agua,⁷ la preservación del patrimonio natural, la defensa del consumidor, la defensa de los usuarios de los servicios públicos, el control de los monopolios, la preservación de la salud y nuevas formas de participación política.⁸

En el simple enunciado puede verse la diversidad de derechos y concepciones. De lo expuesto en otros capítulos resulta claro que varios de ellos no los considero derechos de solidaridad, porque los incluí como derechos individuales de carácter político o de índole económico, social y cultural, y varios no califican incluso como derechos humanos, a pesar de su importancia excepcional como la soberanía nacional, cuya naturaleza y alcances examino en otro capítulo.

En esta forma, considero que la manera más precisa de abordar esta cuestión es señalando cuáles son las singularidades, los aspectos que identifican a los derechos de solidaridad.

5. Las singularidades o notas propias de los derechos de solidaridad son las siguientes:

a) Parten de un enfoque de colaboración internacional, supra y trasnacional, son derechos que la comunidad internacional exige, y cuya satisfacción no se alcanza sin su participación, pero indispensable es también la concertación de los esfuerzos nacionales y de todos sus actores sociales: el Estado, las instituciones públicas y privadas, y los individuos.

Los derechos de solidaridad, como bien afirma Pérez Luño, se caracterizan “por su incidencia, en la vida de todos los hombres y exigen un esfuerzo solidario a escala universal, una sinergia o cooperación unitaria y altruista de intereses egoístas”.⁹

b) Son derechos de los cuales dependen la propia supervivencia del ser humano, su manera de vivir y el de las generaciones futuras. Piénsese únicamente en el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. ¿Qué porvenir le espera a la especie humana y a cada uno de

⁶ Orozco Henríquez, J. Jesús y Silva Adaya, Juan Carlos, Los derechos humanos de los mexicanos, México, CNDH, 2002, pp. 72-77.

⁷ Silva Meza, Juan N. y Silva García, Fernando, Derechos Fundamentales, México, Porrúa, 2009, p. 1.

⁸ Chiácchiera, Alberto, “Derechos de la tercera generación y la participación”, en Boletín Informativo, *op. cit.*, núm. 182, pp. 19 y 21.

⁹ Ruiz Miguel, Carlos, *op. cit.*, p. 302.

los individuos si continúa la contaminación atmosférica, el cambio climático, la deforestación, la contaminación de océanos y ríos, la desaparición progresiva de la capa de ozono, el descongelamiento de los glaciares, etcétera. En consecuencia, el daño no es a personas en cuanto individuos, sino a toda una comunidad o a varias, y en ese daño está incluido el propio individuo.

c) Sin perderse la individualidad de los derechos, en los de solidaridad se defienden intereses colectivos, supraindividuales, generales y difusos. Por ejemplo, el individuo tiene interés en habitar en una ciudad o región con ambiente sano, sin contaminación atmosférica, entre otros aspectos, para proteger su salud y la de su familia, pero ese interés lo tienen asimismo todos los habitantes de esa ciudad o región.

d) Del ejemplo anterior queda claro que en esos derechos hay una combinación de lo individual con lo colectivo, de mi interés con el de una colectividad o un grupo indeterminado de personas que, a veces, no resulta fácil de precisar y por ello se habla de intereses difusos; los de solidaridad son derechos que combinan los intereses individuales con los colectivos. Otro ejemplo: el derecho a la paz; el individuo en cuanto persona tiene un interés, y muy legítimo, a que no se declare una guerra, debido a que sus derechos humanos se van a ver afectados, desde la posibilidad de perder la vida, la salud, la vivienda, la alimentación adecuada, hasta una serie de limitaciones extraordinarias a sus derechos de libertad y seguridad jurídica. Este mismo interés lo posee en general toda la población del Estado y, específicamente, quienes son susceptibles de ser reclutados pero, quienes ya no lo son, también tienen el mismo interés en relación con los padres, los hermanos, los hijos, los abuelos, etcétera.

e) El titular o sujeto activo de estos derechos no es único, porque puede ser desde el Estado, como representante de los intereses de la población en su jurisdicción territorial, como en el caso de una agresión bélica que rompe la paz, la contaminación ambiental o el derecho al desarrollo, hasta la persona y la colectividad en cuanto agrupa el interés de los integrantes de la misma, de ese interés difuso, el que cada día se precisa más por finalidades jurídicas, aunque aún falta la parte del camino por andar, debido a que no es fácil ni claro precisar en ciertas situaciones el interés colectivo o difuso.¹⁰ Además, hay lesiones que perjudican a toda la humanidad, cuyo titular del derecho es la ONU o sus organizaciones especializadas, en cuanto representantes de la humanidad en abstracto y en concreto, ya que puede imponer sanciones a Estados infractores.

6. A partir del reconocimiento de los derechos de solidaridad, uno de los graves problemas que se ha discutido es quién es el sujeto pasivo de los derechos y la cuestión de su cumplimiento jurídico obligatorio. En parte, es la misma discusión que surgió sobre los derechos económicos, sociales y culturales y que, en alguna medida, está superada, en virtud de que muchos

¹⁰ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, México, Porrúa y UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p. 102; Carpizo, Jorge, *Discursos y...*, *op. cit.*, p. 55; Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 434; Rincón Córdoba, Jorge Iván, *Las generaciones de los derechos fundamentales y la acción de la Administración Pública*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2004, pp. 193 y 194; Bidart Campos, Germán J., *La teoría general de los derechos humanos*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 190-193; Orozco Henríquez, J. Jesús y Silva Adaya, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 13; Junco Esteban, María Alicia, “La polémica del reconocimiento de los derechos de solidaridad como derechos humanos”, en *Dogmática y teoría administrativa, constitucional, internacional. Revista Mexicana de Derecho Público*, México, ITAM-Departamento de Derecho, núm. 4, 2002, pp. 221-222 y 226-227; Muñoz Díaz, Patricio, “El derecho a la paz y el derecho constitucional”, en *Boletín Informativo*, núm. 182, *op. cit.*, p. 8; Ribera Neumann, Teodoro, *op. cit.*, p. 14.

de ellos gozan en la actualidad de protección procesal, aunque, desde luego, no todos ni en forma plena.

En los derechos de solidaridad en ocasiones el titular pasivo es la comunidad internacional, representada por la ONU y sus diversos órganos e instituciones. Por ejemplo, la decisión del Consejo de Seguridad al autorizar la intervención armada en Irak y Afganistán o los bombardeos a Libia, con la finalidad de proteger a Kuwait de la invasión de Irak, la guerra contra el terrorismo que amenaza la paz mundial o la protección de la población de Libia, respectivamente. En la misma dirección, las diversas conferencias especializadas de la ONU sobre los problemas ambientales o las facultades y medidas que puede tomar la UNESCO sobre la protección del patrimonio de la humanidad.

En otras ocasiones, el titular pasivo es el Estado o un individuo. Cada día más Constituciones y leyes secundarias protegen el medio ambiente y los recursos naturales y establecen facultades y obligaciones al Estado con esos fines. El Estado puede establecer sanciones a los infractores pero, a su vez, puede ser demandado por el incumplimiento de sus obligaciones en esa materia.

Asimismo, las personas somos sujetos pasivos si infringimos las normas contra esos derechos, como en el caso de la contaminación ambiental –fábricas, automóviles, quema de ciertos materiales-, la preservación de los recursos naturales, como pescar en época de veda o desforestar sin los permisos respectivos o en exceso de aquéllos o simultáneamente no plantar árboles.

No desconozco que éste es el aspecto, como en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales, en el cual la protección procesal dista mucho de ser completa y adecuada. El camino por recorrer será aún largo. Lo que no es admisible es sostener que los derechos de solidaridad carecen de eficacia procesal. Es una verdad a medias, porque varios sí la tienen aunque de índole diversa, y cada día la protección procesal se amplía y perfecciona como en los ejemplos señalados.

7. Examinadas las peculiaridades de los derechos de solidaridad, en la actualidad considero que éstos son los siguientes: a) derecho a la paz; b) derecho al desarrollo; c) derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado; d) derecho a la preservación de los recursos naturales; e) derecho al agua, y f) derecho a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad.

No considero a la soberanía como un derecho de solidaridad, porque es la característica del Estado moderno, representa la igualdad y la libertad jurídicas de los Estados en el consorcio de naciones, y hacia el interior del Estado es la libertad de otorgarse un orden jurídico –su Constitución- por quien lo puede hacer: el poder constituyente, que no puede ser otro que el pueblo, porque en caso de que no sea así, ese sistema jurídico no será una democracia.¹¹

Tampoco considero que la libre determinación de los pueblos sea un derecho de solidaridad, sino una de las características de la soberanía externa y de su derecho a la libertad, sin que otro Estado o nación intente imponerle su orden jurídico aunque se tienen que respetar los derechos humanos de las personas, que son la base del orden jurídico y del sistema democrático. El Estado tiene obligaciones derivadas del derecho y costumbre internacionales y del jus cogens.

¹¹ Carpizo, Jorge, Estudios constitucionales, México, Porrúa y UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 567 y 572.

8. El derecho a la paz, como ya asenté, tiene antecedentes desde el siglo XVIII, pero es a partir de la segunda posguerra mundial cuando el derecho se reconoce y se desarrolla con mayor precisión, tanto en el orden interno como en el internacional.

Los horrores cometidos en la Segunda Guerra Mundial despertaron la conciencia de las naciones y los individuos para tratar de evitar que tales horrores y tragedias se repitieran. En la Carta de las Naciones Unidas de 1945 desde su Nota Introdutoria se encuentran diversas ideas relacionadas con la paz, el repudio a la guerra y los derechos humanos, ideas hermanadas e inseparables en una misma finalidad: preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, reafirmar la fe en los derechos humanos, convivir en paz, unir fuerzas para el mantenimiento de la propia paz y la seguridad internacionales. Dicha Nota no puede ser más clara y explícita.

Esta última idea se reitera en el art. 1º de la Carta; en tal sentido se manifiesta que con ese propósito la ONU tomará medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz. El inciso dos de dicho artículo expresa que la ONU decidirá las medidas necesarias para fortalecer la paz universal, y en el tercero que realizará la cooperación internacional en la solución de los problemas internacionales y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin distinción alguna.

En el art. 2º se dispone que los miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales a través de medios pacíficos, y se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra cualquier Estado de acuerdo con los propósitos de la ONU.

En el Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos se ligan las ideas de la paz y de los derechos humanos, al expresar que la libertad, la justicia y la paz tienen como base el reconocimiento de la dignidad y los derechos humanos, que el desconocimiento y menosprecio de éstos originaron actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad (las dos guerras mundiales), y en diversos párrafos está presente la íntima relación de la preservación de la paz con el respeto de los derechos humanos, para que los seres humanos “liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias”.

Reitero que los textos de la ONU perfilan cada vez con mayor nitidez la íntima relación existente entre paz y derechos humanos, y afirman el derecho a y de la paz, tanto en el orden interno como en el internacional como un verdadero derecho humano. No puede ni podría ser de manera diversa.

Al respecto, recuerdo únicamente dos declaraciones aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas: una, la Declaración sobre la Preparación de las Sociedades para la Vida en Paz, del 15 de diciembre de 1978, en la cual se reconoce, con toda claridad, el derecho humano a vivir en paz por ser un derecho inmanente a todo individuo, Estado y nación, así como de la humanidad entera, al configurarse un derecho tanto individual como colectivo; la segunda, Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz, del 12 de noviembre de 1984, donde se proclamó solemnemente que todos los pueblos de la tierra poseen un derecho sagrado a la paz, y se declaró enfáticamente que proteger este derecho y fomentarlo es una obligación fundamental de todo Estado.

Ahora bien, en ambas Declaraciones se precisa, en una buena medida, la esencia del derecho a vivir en paz en sus implicaciones internacionales; no son específicas en relación con este derecho al interior de los Estados, lo cual es también muy importante, debido a que éste es asi-

mismo un derecho del individuo frente al Estado, a otros individuos y organizaciones de toda clase, que operan en un país determinado.

Sin paz externa e interna no es posible la realización plena de los derechos humanos. El mundo, después de la Segunda Guerra Mundial, vivió la amenaza constante de un enfrentamiento nuclear entre las dos superpotencias -Estados Unidos y la Unión Soviética-; hoy parece que tal peligro no es inminente, pero los países que poseen armas nucleares se han multiplicado y varios de ellos tienen conflictos entre sí, como La India y Pakistán, Estados Unidos y Corea del Norte, y a partir de dicha guerra mundial el mundo ha vivido conflictos bélicos que se pensaba pertenecía al pasado, como las de Corea, los Balcanes y varios países africanos. Además, las guerras internas y los genocidios son constantes con la violación masiva de los derechos humanos de los habitantes de esos países,¹² más una nueva amenaza a la paz, como es el terrorismo internacional y la posibilidad de que algún día pueda llegar a poseer artefactos nucleares.

Ahora bien, conocemos que ningún derecho es ilimitado, porque hay que respetar el derecho del otro, del tercero, y que los derechos humanos deben ser armonizados, que así como las personas viven en una sociedad, los Estados conviven en una comunidad internacional, en la cual en principio todos son iguales jurídicamente.

El capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas se dedica al arreglo pacífico de controversias, cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y el VII se refiere a la acción en caso de amenazas y quebrantamiento de la paz o actos de agresión, en el cual se prevé que el Consejo de Seguridad puede llegar a decidir incluso el uso de la fuerza. El art. 51 reconoce el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Estado de Naciones Unidas, hasta en tanto el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Es el equivalente al derecho a la legítima defensa en el orden interno.

El complejo y difícil tema de la paz entre las naciones constituye una preocupación constante y se contempla desde diversos ángulos dependiendo de si se es un Estado superpotencia, potencia o en vías de desarrollo. Por ejemplo, en octubre de 1967 “el grupo de los 77 países” en vía de desarrollo formuló sus demandas en preparación para la celebración de UNCTAD II en la llamada Carta de Argel, en la cual en un artículo se reconoce que los pueblos tienen el derecho a la paz y a la seguridad, y en otro que “los pueblos oprimidos tienen el derecho de rebelarse con todos los medios reconocidos en el ordenamiento internacional”, en lo cual se estaba implícitamente aceptando la guerra.

Hoy en día, en la comunidad internacional el aseguramiento de la paz y de las medidas y sanciones al Estado que la infrinja se encuentran en la Carta de la ONU y su órgano, el Consejo de Seguridad, que cuenta con cinco asientos permanentes para las potencias, las que poseen la facultad de veto a cualquier resolución de dicho Consejo.

9. En el derecho a la paz son asimismo muy importantes las disposiciones del orden jurídico interno de carácter constitucional.

El art. 6º de la Constitución Española de 1931 dispuso que “España renuncia a la guerra como instrumento de política nacional”.

¹² Carpizo, Jorge, Derechos humanos y ombudsman, op. cit., pp. 103 y 104.

La Constitución alemana de 1949, en su artículo 26, especifica que los actos susceptibles de perturbar la convivencia pacífica de los pueblos y realizados con esa intención, en forma especial la preparación de una guerra de agresión, son inconstitucionales y serán castigados penalmente. Además, en el siguiente párrafo precisa que sin la autorización del gobierno federal no pueden ser fabricadas, transportadas ni comercializadas armas de guerra.

La guerra fría y la posibilidad de un ataque por parte de la entonces Unión Soviética y sus aliados europeos condujeron en 1956 y 1968 a la reforma de la Constitución alemana, al agregarle al art. 115 una serie de incisos para establecer el “caso de defensa” y las diversas modalidades que se podrían presentar, así como las medidas legislativas y administrativas para hacerles frente de acuerdo con las circunstancias.

El inciso g del art. 115 establece que la Corte Constitucional Federal (CCF) continuará funcionando y no podrá ser menoscabada su posición y facultades constitucionales ni la de sus jueces durante el “caso de defensa”; su ley no podrá ser modificada a menos que sea imprescindible para que continúe cumpliendo con sus atribuciones.

Del ordenamiento alemán debe subrayarse que: i) el texto constitucional implica medidas preventivas para preservar la paz (por ejemplo: los actos susceptibles de perturbarla); ii) incluso durante “el caso de defensa” el control jurisdiccional de la CCF no se suspende, y iii) la CCF puede efectuar dicho control, incluso si no se refiere al “estado de defensa”, un ejemplo se encuentra en las acciones para preservar la paz por parte de la ONU.¹³

Cada día son más las Constituciones que se pronuncian, en términos diversos, por renunciar a la guerra de agresión o de conquista, entre ellas podemos mencionar las de Italia en 1947, Francia de 1946 y 1958, Filipinas de 1946 y 1987, y Corea del Sur de 1980.

Es probable que una de las Constituciones más contundentes en favor de la paz y al repudio de cualquier modalidad de guerra sea la japonesa en su art. 9º, que a la letra dice: “Al aspirar sinceramente a una paz internacional, basada en la justicia y el orden, el pueblo japonés renuncia para siempre a la guerra como un derecho soberano de la nación, y a la amenaza o al uso de la fuerza como medio de la resolución de las disputas internacionales. Con ese objetivo, las fuerzas de tierra, mar y aéreas, así como cualquier otro potencial bélico no se mantendrán. No se reconoce el derecho de beligerancia del Estado”.

Dicha Constitución, que entró en vigor en 1947, es el resultado de la derrota de Japón en la Segunda Guerra Mundial; fue redactada principalmente por juristas estadounidenses y se perseguía superar la tendencia belicista de ese país.

De entonces para acá, muchos hechos han acontecido en la esfera internacional. En 1954, Japón creó una fuerza de autodefensa (las FAD) bajo el control de la autoridad civil, y su actividad se ha extendido incluso para apoyar el mantenimiento de la paz ordenado por Naciones Unidas, siempre y cuando se cumplan cinco condiciones, lo cual Japón ha realizado en varios operativos en África y Asia.

Muy importante es que respecto a esas Constituciones, las infracciones al derecho a la paz y a la prohibición de cualquier acto que conduzca a una guerra de agresión son susceptibles de ser revisadas judicialmente, y en la mayoría de los países por la corte o tribunal constitucional, donde éstos existen. De esta manera, el derecho a la paz es un verdadero derecho y no una sim-

¹³ Muñoz Díaz, Patricio, *op. cit.*, p. 9.

ple aspiración o ideal. De especial importancia son las discusiones y resoluciones judiciales sobre estas materias en Alemania y Japón.¹⁴

En el derecho a la paz, el sujeto pasivo, tanto en el orden internacional como en el nacional, generalmente será el Estado y sus órganos de gobierno. Sin embargo, también existen otros sujetos pasivos como las organizaciones, partidos políticos o individuos que realicen campañas en favor de la guerra de agresión o de conquista.

10. La Constitución mexicana se refiere directa o indirectamente a los dos aspectos de la paz: la exterior -la que acontece en el campo internacional- y la interior, la que mira a su jurisdicción territorial.

¿Qué es la paz interior? Es el pleno funcionamiento del Estado de derecho material, es la normalidad de la vigencia constitucional, es la protección real de todos los derechos humanos, es el equilibrio entre orden, justicia y libertad.

El art. 3, 2º párr. c. señala que la educación que imparta el Estado habrá de desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y de fomentar, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y la justicia.

Se puede ser nacionalista porque se es internacionalista, y se es internacionalista en virtud de que existe un sentido correcto de lo nacional: la independencia del país, la justicia y el desarrollo de todas las facultades del ser humano para que florezca y fortalezca su dignidad.

Este párrafo hay que relacionarlo con la fracción II, del propio artículo, que expresamente se refiere a la dignidad humana, e indica los criterios que deben orientar a la educación; en el inciso c señala: "...en cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres (personas humanas), evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos; _____". Es una visión universalista de la dignidad de toda persona humana, se encuentre en cualquier lugar del globo terráqueo.

El art. 89, frac. X, c. señala que es facultad del presidente de la República dirigir la política exterior y todo lo relacionado con los tratados internacionales aprobados por el Senado, pero "En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos (el énfasis es mío): la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;_____". Es la síntesis de la política exterior de México durante todo el siglo XX, es el manifiesto de su vocación en favor de la paz, pero es algo y mucho más: son principios normativos que tienen dos ángulos:

a) Si el presidente de la República no los acata en su totalidad, el Senado debe negar su aprobación, es el órgano de poder que controla la política exterior de país;

b) El Senado, asimismo, está facultado para analizar la política exterior desarrollada por el presidente de la República con base en los informes que éste y el secretario del despacho rindan al Congreso. El Senado puede criticar y desautorizar dicha política si es contraria al art. 89, frac. X, c., incluso puede presentar una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia, en los términos del art. 105, I, c) c., exclusivamente sobre la materia constitucional, en virtud de que esos son principios normativos, y el efecto, si la Suprema Corte concede la razón

¹⁴ Ibidem, pp. 10 y 11; Ruiz Miguel, Carlos, op. cit., p. 310.

jurídica al Senado, sería la rectificación de esa política internacional del ejecutivo federal violatoria del art. 89, frac. X, c.;

c) La interposición de una acción colectiva en juicio de amparo, debido a que una persona o grupo -habrá que esperar las reformas legales- tiene interés legítimo, de acuerdo con la modificación al art. 107 c. de junio de 2011, en que la política exterior se lleve a cabo conforme a los principios normativos del citado art. 89, ya que si la paz se quebranta se lesionan diversos derechos humanos que la Constitución reconoce a toda persona bajo su jurisdicción territorial.

El art. 16, párr. 8 c. prohíbe que algún miembro de las fuerzas armadas, en tiempo de paz, pueda alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño o imponer prestación alguna, pero en tiempo de guerra sí podrá exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones en los términos de la ley marcial.

El art. 27, párr. 7° c. es terminante: el uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

El art. 29 c. se refiere a la restricción o suspensión de los derechos humanos en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. Este dispositivo lo analizaré en el capítulo relacionado con la división de poderes.

El art. 32, párr. 3 c. se refiere a que en tiempo de paz ningún extranjero puede servir en las fuerzas armadas, ni de policía o seguridad pública.

El art. 35, frac. IV c. indica que es prerrogativa del ciudadano tomar las armas en el ejército o guardia nacional para la defensa de la República y sus instituciones. Es el “estado de defensa” que todo Estado posee legítimamente para repeler una agresión. Otros artículos directa o indirectamente se refieren a él.

En el art. 73, fracs. XII a XV, se norman las facultades del Congreso de la Unión en relación con la declaración del estado de guerra, las fuerzas armadas y la guardia nacional.

El art. 89, fracs. IV a VIII, faculta al presidente de la República a ejercer facultades relacionadas con la paz interna y el “estado de defensa”, pero necesitará la aprobación del Congreso de la Unión, del Senado de la República o de la Comisión Permanente, según sea el caso.

Aunque nuestra Constitución no prohíbe expresamente la guerra de agresión, como sí lo hacen otras Constituciones, es claro que ésta se encuentra excluida y prohibida en nuestra ley suprema, conforme a la mencionada frac. X del art. 89 c. En México, la guerra sólo procede para defenderse de una agresión, por un “estado de defensa”, para salvaguardar la independencia y el orden jurídico nacional que establece la Constitución.

El art. 118, fracs. II y III, prohíbe a las entidades federativas, sin el consentimiento del Congreso de la Unión, a tener tropa permanente, buques de guerra, o a hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, salvo los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora alguna.

El art. 129 c. establece que en tiempo de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que aquellas relacionadas directamente con la disciplina militar, y precisa dónde pueden colocarse comandancias militares fijas y permanentes.

11. Nuestra Constitución se refiere en diversos artículos a situaciones que directamente persiguen regular situaciones de “estado de defensa” –una agresión externa- y ruptura o alteración de la paz interna:

- Perturbación del orden público (art. 6, párr. 2). Relacionado con la paz interna.
- Paz pública (art. 7º, párr. 1). Relacionado con la paz interna.
- Seguridad nacional (arts. 16, párr. 2; 20, B, frac. V; 73, frac. XXIX-M; 89, frac. VI).
- Seguridad pública (arts. 16, párr. 2; 21, párrs. 9, 10, a), b), d) y e); 32, párr. 3; 73, frac. XXIII; 122, frac. II, e).
- -Salud pública (art. 16, párr. 2). Relacionado con la paz interna.
- Perturbación grave de la paz pública (art. 29). Está relacionado tanto con el “estado de defensa” como con la paz interna.
- La defensa de la República y sus instituciones (art. 35, frac. IV). Está relacionado tanto con el “estado de defensa” como con la paz interna.
- Interrupción del orden constitucional en una entidad federativa, mediando un conflicto de armas (art. 76, frac. VI). Relacionado con la paz interna.
- Seguridad interior (art. 89, frac. VI). Relacionado con la paz interna.
- Defensa exterior de la Federación (art. 89, frac. VI). Relacionado con el “estado de defensa”.
- Sublevación o trastorno interior (art. 119, párr. 1). Relacionado con la paz interna.
- Invasión o violencia exterior (art. 119, párr. 1). Relacionado con el “estado de defensa”.
- Rebelión triunfante transitoriamente (art. 136). Relacionado con la paz interna.

El art. 21, párr. 9 c. circunscribe con claridad cuáles son los campos de la seguridad pública: la prevención de los delitos, su investigación y su persecución, así como la sanción de las infracciones administrativas.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios; son instituciones -párr. 10- de carácter civil o disciplinado que se concretan en el ministerio público y las instituciones policiacas, que deben coordinarse entre sí en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La Constitución no define a la seguridad nacional, pero la frac. VI del art. 89 c. faculta al presidente de la República a preservarla en los términos de la ley respectiva y a disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente “para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”. La frac. VIII del propio artículo también lo faculta a declarar la guerra, previa ley del Congreso federal. Entonces, es claro que la seguridad nacional es únicamente competencial federal, y se lleva a cabo con la totalidad de la fuerza armada permanente y la guardia nacional, institución esta última que no existe en la realidad mexicana.

La Ley de Seguridad Nacional de 31 de enero de 2005 la define y circunscribe en el art. 3º:

Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia fundada en el desarrollo económico y social y político del país y sus habitantes.

El art. 5º enumera actos que se consideran contra la seguridad nacional.

El problema que se presenta es que mientras para la declaración de guerra el presidente de la República necesita que exista una ley del Congreso de la Unión, para la seguridad interior el ejecutivo federal puede movilizar a la fuerza armada permanente sin necesidad de que intervenga ningún otro órgano, ni existen criterios o controles al respecto.

¿Cuándo puede entonces el presidente de la República movilizar la fuerza armada permanente para la seguridad interior?, ¿por cuánto tiempo? Resulta claro que en caso de una sublevación o una rebelión está facultado para ello.

En la actualidad existe la intención de definir normativamente a la seguridad interior. Por ejemplo, en 2010 el Senado aprobó una minuta que definió a la seguridad interior como la condición de estabilidad interna, paz y orden público que permite a la población su constante mejoramiento y desarrollo económico, social y cultural; y cuya garantía es una función que está a cargo de los tres órdenes de gobierno.

En la Cámara federal de Diputados circularon varias definiciones; recojo una de ellas: es la condición de estabilidad interna en la que las instituciones públicas se encuentran exentas de la acción de antagonismos, lo que garantiza la permanencia del Estado mexicano y el cumplimiento de los objetivos nacionales, y en un segundo párrafo se agrega que ella corresponde al ejecutivo federal, que es misión de las fuerzas armadas y deber de los entes políticos, quienes actuarán en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

Es claro que sin paz externa e interna resulta imposible que se pueda disfrutar de los demás derechos humanos, pero incluso ante tales situaciones debe preservarse el control judicial de las normas y actos para que la protección de los derechos humanos se restrinja en la menor medida posible, y únicamente en situaciones excepcionales que el país y su población sufran, y que la Constitución prevé para que pueda volverse a la normalidad constitucional del goce pleno de todos los derechos humanos que esa norma suprema y los tratados internacionales ratificados reconocen.

12. Una discusión muy antigua, y no propia de nuestro país, versa sobre los alcances de expresiones que nuestra Constitución recoge, tales como perturbación del orden público; paz pública, y aún se puede calificar su perturbación de grave; incluso salud pública con acepción diversa a la de salubridad pública.

No voy a tratar de definir esos conceptos, menos de diferenciarlos, sólo apunto a que no tienen una connotación precisa, y sí un fuerte contenido temporal. En general hacen alusión a una pérdida grave de la tranquilidad social, de la tranquilidad indispensable para que la normalidad y la normatividad se conduzcan por los cauces acostumbrados; implica la carencia de los elementos necesarios para que la vida social se desarrolle sin sobresaltos graves; la existencia de desórdenes sociales graves, así como eventos de la naturaleza como terremotos, tsunamis, sequías prolongadas, epidemias, etcétera; la imposibilidad de asegurar la vigencia plena de un gran grupo de derechos humanos, lo que altera profundamente la vida de la comunidad; la pérdida grave de la armonía y sosiego que debe existir en esa sociedad para que se pueda vivir con tranquilidad; la utilización masiva de armas por parte de individuos para solucionar un conflicto.

En todos estos casos la pérdida de la tranquilidad y el sosiego sociales debe ser grave; no se pueden invocar en los conflictos sociales cotidianos que se presentan en cualquier comunidad.

Por el contrario, la moral pública alude a las buenas costumbres y a la ética que impera en la sociedad en un lugar y tiempo determinado. Por naturaleza es una noción extrajurídica, que se puede prestar a múltiples abusos y violaciones de derechos humanos cuando se intenta dotarla de contenido jurídico para violentar derechos humanos.

Como puede observarse, la cuestión de la paz interna es asunto por demás delicado, tanto cuando realmente se ha alterado o vulnerado el orden constitucional, que cuando se le utiliza como pretexto para la violación de derechos humanos o suspensiones o restricciones de facto de esos derechos.

13. El derecho al desarrollo como derecho humano tiene dos vertientes: el ámbito nacional y el internacional. En el ámbito nacional o interno se concreta como un derecho humano social y económico, que ya examiné: el Estado social, que posee facultades para intervenir en los ámbitos social y económico para poder cumplir con las prestaciones a las cuales está obligado por la Constitución, y para lograr una más justa distribución de la riqueza nacional que beneficie el mayor número de individuos bajo su jurisdicción territorial.

En el ámbito internacional, el derecho al desarrollo es un derecho de solidaridad; es la misma idea del derecho social pero a nivel de los Estados para alcanzar que las relaciones económicas, comerciales y financieras entre ellos se desenvuelvan con equidad, y se apoye a los países en vía de desarrollo o a los más débiles, como el pago justo de bienes, pero todo con la finalidad de asegurar niveles de existencia al individuo.

Desde luego los dos derechos se encuentran, como todos los derechos humanos, estrechamente vinculados: el derecho al desarrollo desde la perspectiva internacional tendrá efectos directos, positivos o negativos, en el derecho al desarrollo interno de los Estados y sus obligaciones sociales hacia la población, en especial con la más vulnerable.

La anterior situación suele encontrarse con frecuencia en los derechos humanos que son únicos e indivisibles, pero con diversas dimensiones: el derecho a la educación tiene una vertiente individual y otra social; lo mismo acontece con el derecho al trabajo, o la libertad de expresión -de carácter individual- y el derecho a la información -que posee una dimensión con peso social-.

En este inciso examino el derecho al desarrollo en su vertiente internacional, como derecho de solidaridad, el cual, al final de cuentas, posee asimismo una dimensión individual en cuanto el beneficio o violación de él, será la persona la que lo aproveche o lo sufra.

Cabe hacer hincapié en que, a partir de la firma de la Carta de la ONU, existe consenso internacional creciente en cuanto a que los derechos humanos de la paz internacional y el desarrollo están vinculados entre sí y dependen uno del otro. La promoción de uno de ellos mejora la posibilidad de lograr la realización de los demás. Está también ampliamente aceptado que los propósitos y principios de la Carta se apoyan y están vinculados entre sí, y que la paz y el desarrollo son indispensables para la plena realización de todos los derechos humanos. Por las mismas razones, cuando éstos se violan, la paz internacional y el desarrollo se ven amenazados.

El mundo de nuestros días está pasando por un periodo de grandes cambios, como la desaparición de la guerra fría; la reducción gradual de los gastos militares de las superpotencias y algunas potencias; la eliminación progresiva de las armas de destrucción masiva, pero también crisis económicas y financieras en los países más ricos, que están afectando al Estado social con recortes a derechos como protección a la salud, educación, vivienda y en general los programas sociales; el terrorismo internacional y la tendencia creciente a un proteccionismo comercial, por una parte, y, por la otra, a uniones comerciales y tratados de libre comercio.

La profunda desigualdad social que impera en la gran mayoría de los países en el ámbito interno se reproduce en el internacional. Por ello es que la paz internacional, el desarrollo y la realización plena de los derechos humanos son aspiraciones comunes de toda la humanidad. Esas aspiraciones revisten importancia fundamental, ya que en algunos casos se refieren a las condiciones que puedan proporcionar garantías creíbles para la protección de la vida y la supervivencia de la humanidad, y en otros aluden a las condiciones que pueden permitir la plena realización de las posibilidades de la creatividad humana.

En términos prácticos, lo anterior implica que todos los países, todas las organizaciones, todos los grupos sociales y todas las personas tienen un interés legítimo en las cuestiones relacionadas con la paz, el desarrollo y los derechos humanos.

Sin embargo, no se puede soslayar el hecho apuntado de que en la actual situación mundial aumenta el proteccionismo y la carga de la deuda; las condiciones de intercambio de los productores de bienes básicos siguen deteriorándose y se establecen corrientes de recursos desde las zonas más pobres hacia las zonas más ricas del mundo. Es preciso encarar también estas cuestiones para hacer frente al problema de las relaciones entre la paz, el desarrollo y la realización de los derechos humanos. En otras palabras, resulta indispensable alcanzar la equidad y la justicia en las relaciones económicas, comerciales y financieras internacionales.

En 1964 se creó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) para promover la “integración de los países en desarrollo en la economía mundial dentro de un marco propicio para el desarrollo”.

La Asamblea General de la ONU aprobó en diciembre de 1974 la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, y recordó que la UNCTAD había recalcado, en mayo de 1972, en su resolución 45, la urgente necesidad de establecer normas obligatorias para las relaciones económicas entre los Estados para proteger debidamente los derechos de todos los países, y en particular los de los países en desarrollo. En el Preámbulo de la Carta se asentó que se deseaba, entre otros aspectos, la eliminación de los principales obstáculos al progreso económico de los países en desarrollo, eliminando la brecha económica entre éstos y los países desarrollados, y que se era consciente de la necesidad de lograr relaciones económicas internacionales más racionales y equitativas, así como de robustecer la independencia económica de los países en desa-

rollo, y en tal virtud se adoptaba dicha Carta, cuyo capítulo primero se intituló “Principios fundamentales de las relaciones económicas internacionales” y el inciso m señaló el fomento de la justicia social internacional.

En diciembre de 1986, la Asamblea General de la ONU adoptó la resolución 41/128; que es la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, en cuyos considerandos se reiteran principios de especial trascendencia, como: el desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político con la finalidad de mejorar en forma constante el bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de la participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que se derivan de él; se tienen presentes las disposiciones de los dos pactos internacionales de Naciones Unidas de 1966; el derecho de los pueblos a ejercer su soberanía plena y completa sobre sus recursos y riquezas naturales; la promoción, el respeto y el disfrute de ciertos derechos humanos no pueden justificar la denegación de otros; la paz y la seguridad internacionales son elementos esenciales para la realización del derecho al desarrollo; toda política de desarrollo debe considerar al ser humano como participante y beneficiario principal del desarrollo, y el derecho al desarrollo es un derecho humano, y la igualdad de oportunidades para el desarrollo constituye una prerrogativa tanto de las naciones como de los individuos.

De estos considerandos se desprende, una vez más, con énfasis adecuado, que los derechos humanos constituyen una unidad indestructible, que unos se imbrican con los otros como un rompecabezas muy bien armado y ajustado, que la centralidad de los derechos humanos es el individuo, su beneficiario principal, por el que y para quien existen.

Las ideas contenidas en los considerandos se concretan en el articulado. El 1º. indica que:

1. El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en que puedan desarrollarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

2. El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos internacionales de derechos humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales.

El inciso 1 del art. 2 es contundente:

La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo.

Dicho artículo agrega que todos los seres humanos tienen, tanto individual como colectivamente, la responsabilidad del desarrollo, al tomar en cuenta la necesidad del pleno respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

Del artículo 3º al 8º, la Declaración insta a los Estados a tomar todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo, asignándoles primordialmente, tanto individual como colectivamente, la responsabilidad por dicha realización.

En su último artículo, el 10, la Declaración prevé medidas y actividades, tanto en el plano nacional como en el internacional, para la realización del derecho al desarrollo.

Sin dejar de reconocer, por un lado, que esta Declaración no es suficientemente precisa, y que no prevé ningún mecanismo de aplicación, es esencial poner de relieve que la trascendencia de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo radica principalmente en el reconocimiento de este derecho como un derecho humano inalienable.

No importa cuán imperfecta sea esa definición y configuración, ni cuán lejana se vislumbre su plena y efectiva realización, el derecho al desarrollo, en tanto derecho humano de solidaridad, amplió y robusteció los principios y las normas del derecho internacional de los derechos humanos.

Sea como fuere, la comunidad internacional y la iberoamericana no deben ni pueden desmayar en su búsqueda de soluciones, normativas o de cualquier otra índole, a los lacerantes desequilibrios económicos y sociales, a la agudización de las desigualdades, a la pobreza extrema, a la falta de acceso a los servicios mínimos de salud, educación y vivienda, situaciones todas ellas de inestabilidad social que constituyen los graves obstáculos para la plena realización del derecho al desarrollo en particular y de los derechos humanos en general.

Es indispensable que las relaciones económicas internacionales entre los países ricos y pobres sean más justas y equitativas en beneficio de todos ellos, ya que, tanto entre las naciones como entre los individuos, uno no debe hacer al otro lo que no desea que le hagan a él. La justicia social internacional es uno de los grandes desafíos de nuestros días y del futuro inmediato.¹⁵

En el contexto internacional de las graves desigualdades e injusticias entre los países desarrollados y los en vías de desarrollo, las conferencias y reuniones internacionales de la UNCTAD se politizaron y fueron escenario de enfrentamientos entre esos países, lo cual ha conducido a la UNCTAD, a través de su secretariado general, a convertirse en una autoridad técnica con la finalidad de que las políticas nacionales y la actividad internacional se armonicen para conseguir un desarrollo sostenible. Con tal objeto, en la actualidad, sus funciones principales son: servir como foro de deliberaciones intergubernamentales para construir consensos; realizar investigaciones, analizar políticas y reunir datos para las discusiones entre los expertos y los representantes gubernamentales, así como asistencia técnica a los países en desarrollo.¹⁶

14. El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación es esencial para hacer efectivos otros derechos como a la vida, la protección de la salud, el agua, etcétera, pero es también una obligación de las generaciones presentes hacia las futuras: la preservación del ecosistema, incluso para asegurar que pueda existir vida en el planeta o que ésta pueda desarrollarse en condiciones de normalidad. ¿Qué va a acontecer si la capa de ozono sigue deteriorándose o desapareciendo? ¿Qué va a acontecer si los océanos, los ríos, los lagos y zonas costeras continúan contaminándose? ¿Qué va a acontecer si la tierra continúa calentándose? ¿Qué va a acontecer si los huracanes y los tsunamis son cada día más agresivos y destructores? ¿Qué va a acontecer si se respiran más sustancias que dañan la salud? ¿Qué va a acontecer si se sigue afectando a la biodiversidad? ¿Qué va a acontecer si continúan desapareciendo especies?

En tal virtud, existe, y con sobrada razón, grave preocupación internacional y a niveles nacionales.

En junio de 1972 se celebró en Estocolmo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, que proclamó la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre

¹⁵ Carpizo, Jorge, Derechos humanos y ombudsman, *op. cit.*, pp. 105-107.

¹⁶ Disponible en: <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1530&lang=3>

el Medio Ambiente Humano, mejor conocida como la Declaración de Estocolmo, y cuyo principio 1 señala que el hombre tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras; asimismo, se precisa que al planificar el desarrollo económico, debe atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y la fauna silvestres (principio 4); hay que poner un alto a la descarga de sustancias tóxicas, a la liberación del calor en cantidad tal que el medio no puede neutralizarlo y causa daños graves e irreparables a los ecosistemas (principio 6); se debe educar a la población en cuestiones ambientales para que la opinión pública se encuentre bien informada y todos -individuos, grupos y empresas- asuman su responsabilidad en cuanto a la protección y mejoramiento del medio en toda su dimensión humana, para lo cual los medios de comunicación juegan un papel importante (principio 19); toda persona debe actuar de acuerdo con los principios de la Declaración, y deberá tener, conforme a la legislación nacional, la oportunidad de participar, individual o colectivamente, en el proceso de las decisiones sobre esta materia, que le conciernen directamente, y podrá ejercer los recursos procesales necesarios para obtener una indemnización por los daños o deterioros que sufra su medio ambiente (principios 23 y 24).

La importancia de la Conferencia de Estocolmo consistió en que diversos países establecieron programas ambientales; en México se creó la subsecretaría de mejoramiento del ambiente. Sin embargo, a nivel internacional el problema no disminuyó, sino empeoró.

En el ámbito internacional, esa preocupación no mengua; al contrario, se acrecienta en la misma proporción en que esos problemas crecen. En 1990 se celebró en Limoges una reunión mundial de las Asociaciones de Derecho Ambiental, y al año siguiente en Ginebra se adoptó la Charter of Environmental Rights and Obligations of Individual, Groups and Organizations, cuyos contenidos en diversas partes son similares: el medio ambiente es un derecho humano que debe ser explícitamente reconocido a nivel nacional e internacional, y los Estados habrán de garantizarlo; los seres humanos tienen la responsabilidad de proteger tal derecho en beneficio de las generaciones actuales y de las futuras.

Veinte años después de la Conferencia de Estocolmo se celebró en Río de Janeiro la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que concluyó con la Declaración de Río, en la cual se ratificaron muchos de los principios contenidos en anteriores pactos, declaraciones y convenciones. Es probable que lo más relevante de la Declaración de Río sea su concepción del desarrollo sostenible, que impregna todo su contenido, y en el principio 4 se expresa: “A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección al medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada”, y el principio 10 considera que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de los ciudadanos en el nivel que corresponda.

Los principios 24 y 25 establecen que la guerra es enemiga del desarrollo sostenible, y que la paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables.

De dicha Conferencia se estableció la Agenda XXI; en ella los países desarrollados estuvieron de acuerdo en contribuir con el 0.7% de su PIB en los recursos nuevos con la finalidad de apoyar a las naciones en vías de desarrollo, y existió consenso en relación con la Convención sobre la Biodiversidad y la Convención para Evitar el Cambio Climático, que tienen carácter obligatorio para los gobiernos.

En forma paralela a la Conferencia de Río se celebró el Forum Global, en donde participaron asociaciones, organizaciones, individuos y académicos, y en el cual se propuso la firma de un tratado sobre educación ambiental hacia sociedades sustentables en un marco de responsabilidad global.¹⁷

A nivel internacional, la preocupación por el medio ambiente continúa. En 1997 se convino el Protocolo de Kyoto en relación con las emisiones de gases de efecto invernadero, y que va dirigido en forma principal a los países desarrollados; su característica consiste en que contiene metas precisas y de naturaleza obligatoria, como, de acuerdo con cada país, la disminución de esas emisiones de gases desde -8% hasta +10% del nivel de emisión de 1990 durante el periodo que corre de 2008 a 2012. El Protocolo de Kyoto no es jurídicamente obligatorio en la actualidad, en virtud de que no ha alcanzado el número de ratificaciones necesarias para ello.

15. Una cuestión que mucho preocupa es la tensión entre desarrollo económico y medio ambiente, en virtud de que en muchos países se ha logrado crecimiento económico a costa del medio ambiente.

En este asunto, como en tantos otros, hay que regresar a la tesis de la armonización de los derechos humanos, ya que su aparente contradicción o antagonismo constituiría un absurdo y un despropósito.

La Declaración de Estocolmo se refiere en varios de sus principios a esta necesaria e indispensable armonización, como en el 4, 11, 12, 13, 14, 15 y 16. Por ejemplo, el principio 13: "...de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de su población", y el principio 14: "La planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y las necesidades de proteger y mejorar el medio".

A esta armonización, conciliación o compatibilidad es a la que se refiere la Declaración de Río y la denomina desarrollo sustentable.

Los países que ignoran el desarrollo sustentable lo pagan muy caro; a mediano y largo plazo les resultará más oneroso restaurar el deterioro del medio ambiente, cuando ello sea posible, que si lo hubieran protegido. Por ejemplo, y refiriéndonos a México, se estima que de 1999 a 2004 los costos ambientales totales, tanto por agotamiento de los recursos como los que serán necesarios para restaurar el medio ambiente en relación con los recursos renovables, representan en promedio el 10% del PIB. Además, como las inversiones para proteger el medio ambiente no se realizan en la cantidad requerida, el agotamiento de nuestros recursos naturales y la degradación del medio ambiente se acumulan en forma progresiva.¹⁸

16. A nivel nacional son cada día más las Constituciones que se ocupan de la protección del medio ambiente y que lo consideran un derecho humano.

Un antecedente parcial se puede encontrar en el segundo párrafo del art. 45 de la Constitución Española de 1931: "El Estado protegerá también los lugares notables por su belleza natural o por su reconocido valor artístico o histórico".

¹⁷ Palacios Alcocer, Mariano, El régimen de garantías sociales en el constitucionalismo mexicano, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 289-291.

¹⁸ Gutiérrez Garza, Esthela et al., México: democracia, participación social y proyecto de nación, México, Universidad Autónoma de Nuevo León y Siglo Veintiuno Editores, 2009, pp. 125 y 126.

De las diversas y cada día más numerosas Constituciones que protegen el medio ambiente y lo reconocen como un derecho humano, destaco dos, una europea y una latinoamericana.

En la Constitución portuguesa de 1976, en su capítulo II, del título III, denominado De los derechos y deberes sociales, el art. 66 es especialmente explícito en esta materia:

(Del medio ambiente y la calidad de vida)

1. Todos tienen derecho a un medio ambiente de vida humano, salubre y ecológicamente equilibrado, y el deber de defenderlo.

2. Para asegurar el derecho al medio ambiente, dentro del marco de un desarrollo sustentable, le corresponde al Estado, mediante organismos propios y con la implicación y la participación de los ciudadanos:

a) Prevenir y controlar la contaminación y sus efectos y las formas perjudiciales de erosión;

b) Ordenar y promover la ordenación del territorio, teniendo como objetivo una correcta localización de las actividades, un desarrollo socioeconómico equilibrado y la valoración del paisaje;

c) Crear y desarrollar reservas y parques naturales y de recreo, así como clasificar y proteger paisajes y lugares de manera que se garantice la conservación de la naturaleza y la preservación de valores culturales de interés histórico o artístico [Es claro que este inciso está inspirado en la Constitución Española de 1931];

d) Promover el aprovechamiento racional de los recursos naturales, salvaguardando su capacidad de renovación y la estabilidad ecológica, respetado el principio de solidaridad entre las generaciones;

e) Promover, en colaboración con las entidades locales, la calidad ambiental de las poblaciones y de la vida urbana, especialmente en el plan arquitectónico y en el de la protección de las zonas históricas;

f) Promover la integración de objetivos ambientales en las diversas políticas de ámbito sectorial;

g) Promover la educación ambiental y el respeto a los valores del medio ambiente;

h) Asegurar que la política fiscal haga compatibles el desarrollo y la protección del medio ambiente y la calidad de vida.

Es fácil percatarse de que este artículo constituye una síntesis de varios de los conceptos que se han planteado y precisado en varias conferencias internacionales y de la preocupación creciente para proteger el medio ambiente y los recursos naturales.

La Constitución colombiana de 1991 dedica todo un capítulo a esta cuestión: “De los derechos colectivos y del ambiente”, que comprende cinco artículos. Entre algunas de las nociones más importantes se pueden mencionar: en relación con el medio ambiente, la ley garantiza la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla; el Estado asegura el desarrollo sostenible, y la cooperación con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

La Corte Constitucional colombiana ha establecido criterios importantes, tanto sobre la naturaleza de los derechos de solidaridad como en relación con el derecho al medio ambiente, al asentar que este derecho no es relativo a una persona en particular, razón por la que no se puede sectorizar o parcelar.¹⁹

17. En México, con base en el original art. 27 c., que ya conocemos, se tomaron medidas legislativas y administrativas para proteger el medio ambiente y los recursos naturales. Menciono sólo algunas de ellas: en 1922 y 1937 se decretaron las primeras reservas de la biosfera: las de la Isla de Guadalupe y el Cazón del Diablo, respectivamente; el poder legislativo federal aprobó la Ley de Conservación del Suelo y Aguas de 1946, la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental de 1971, y la Ley de Sanidad Fitopecuaria de 1974.

¹⁹ Véase Rincón Córdoba, Jorge Iván, *op. cit.*, pp. 197-199.

Nuestra Constitución, precursora de la concepción de la función social de la propiedad y de los recursos naturales, ha sufrido varias reformas para admitir y reconocer los adelantos y precisiones en relación con este derecho humano de solidaridad.

Las fracs. II y VI del art. 3° c. señalan que uno de los criterios que orientará a la educación es el carácter nacional, el que incluye el aprovechamiento de nuestros recursos y el aseguramiento de nuestra independencia económica.

El párr. 4 del art. 4° c. reconoce que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

El párr. 1 del art. 25 c. establece que el Estado garantizará que el desarrollo nacional sea integral y sustentable.

El párr. 6 del propio art. 25 c. ordena que el gobierno federal cuidará la conservación de los recursos productivos y el medio ambiente.

El párr. 3 del art. 27 c. dispone que la nación cuidará la conservación de la riqueza pública, y está facultada para “establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques”, así como para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la sociedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Los párrs. 6 y 7 del art. 27 c. otorgan al gobierno federal la facultad de establecer reservas nacionales, y ponen en sus manos la explotación exclusiva de una serie de bienes y productos. A esto me referí en el aspecto de la rectoría del Estado.

La frac. XVI, 4ª. del art. 73 c. faculta al Consejo de Salubridad General a expedir disposiciones generales obligatorias en el país para prevenir y combatir la contaminación general, las cuales serán revisadas por el Congreso de la Unión en el área de su competencia.

La frac. XXIX-G del art. 73 c. faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

La frac. V del art. 115 c. otorga facultades a los municipios en materia ambiental, igual que a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el art. 122, base primera, frac. V, inciso j, c.

La base quinta, G, del art. 122 c. autoriza la firma de convenios entre la federación, entidades federativas, municipios y el Distrito Federal para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones, y entre ellas, en materia de protección al ambiente, y preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Como puede verse, la Constitución mexicana regula ampliamente la materia ambiental, ecológica y la preservación de los recursos naturales, sólo que lo hace en diversos artículos, párrafos, fracciones e incisos, a través de toda la Constitución, lo cual se explica porque fue promulgada en 1917 y poco a poco ha ido incorporando lo que las nuevas Constituciones reconocen en un artículo largo o en un capítulo específico.²⁰

²⁰ Carmona Lara, María del Carmen, Derechos en relación con el medio ambiente, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cámara de Diputados e Instituto Politécnico Nacional, 2009, pp. 9 y 10.

La legislación secundaria sobre dichas materias es copiosa y abarca los aspectos más variados; aquélla es aplicada primordialmente por autoridades administrativas, que en la esfera federal corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), la que cumple su responsabilidad a través de su órgano desconcentrado la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), el cual constata el cumplimiento de las leyes correspondientes, sanciona su inobservancia, y revisa la legalidad de sus actos, además de poseer amplias facultades de prevención.

La Profepa puede imponer medidas correctivas o de urgente aplicación y medidas de seguridad en el transcurso del desahogo del procedimiento administrativo que se sigue para verificar el cumplimiento de las obligaciones que, sobre las materias mencionadas, son responsabilidad de los particulares. Dichas medidas tienen que encontrarse fundadas y motivadas al sancionarse, y pueden referirse a una persona o a un conjunto.

Las resoluciones de la Profepa, además del correspondiente recurso administrativo ante la propia Procuraduría, son recurribles ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA). Las sentencias de ese Tribunal son recurribles en la vía de amparo directo por el particular afectado, y las autoridades demandadas cuentan con un recurso administrativo de revisión para controvertir las sentencias que les sean contrarias ante el Poder Judicial de la Federación.²¹

Además de los tratados internacionales ratificados por México y los específicos en esta materia, hay que tener presente el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, que firmó México con Estados Unidos y Canadá, cuyo art. 5° precisa que el cumplimiento de las leyes y reglamentos sobre la materia será a través de medidas gubernamentales que abarcan procedimientos judiciales, administrativos o cuasi judiciales para encontrar soluciones adecuadas, o para sancionar las violaciones a las leyes y reglamentos en dicha materia.

18. La concentración del promedio anual de las emisiones contaminantes en las principales zonas urbanas de México es muy preocupante,²² a pesar de todas las medidas que se toman para combatirla.

El tanto por ciento de las áreas naturales protegidas, con relación al territorio total de México, es de un 8.8%. En otros países latinoamericanos esa relación es de 65.7% en Venezuela; 30.3% en Colombia, y 28.9% en Brasil.²³

²¹ Entre estas leyes se pueden mencionar las siguientes: la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General de Vida Silvestre, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados y sus reglamentos, así como el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte celebrado entre Estados Unidos, México y Canadá; véanse Hernández Meza, María de Lourdes, “Evolución en la aplicación del derecho ambiental en México”, pp. 87-89; Acosta Resendi, Karla, “Medidas de urgente aplicación en México”, pp. 347 y 348; Rivera, Adriana, “Situaciones de emergencia en México”, pp. 375 y 376; Martínez Rosaslanda, Sergio, “Jurisdicción contenciosa administrativa en materia ambiental en México”, pp. 511 y 512; Tron Petit, Jean Claude, “El rol de los jueces en la aplicación del derecho ambiental”, pp. 555-561. Todos estos ensayos se encuentran incluidos en Nava Escudero, César (ed.), Legislación ambiental en América del Norte. Experiencias y mejores prácticas para su aplicación e interpretación jurisdiccional, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas y Comisión para la Cooperación Ambiental, 2011.

²² Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), Capital Natural y Bienestar Social 2006, disponible en: www.conabio.gob.mx/2ep/images/3/37/capital_natural_2EP.pdf; Semarnat, disponible en: <http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php>; Gutiérrez Garza, Esthela et al., op. cit., pp. 130-132.

²³ INEGI, Agenda estadística de los Estados Unidos Mexicanos 2010, México, INEGI, 2010, p. 158.

En México, el 47.7% del territorio nacional presenta algún grado de degradación, de la cual el 70% es degradación moderada a extrema al disminuir fuertemente la fertilidad del suelo. Dicha degradación se debe en 57.8% a la erosión hídrica, que resulta en buena parte por la deforestación; 23.2% por la erosión eólica, 10.6% por la salinización y contaminación, 5.6% por la erosión biológica y 2.8% por la erosión física.

Únicamente otro dato: de 2000 a 2005 los recursos forestales disminuyeron 0.4% por año, lo que equivale a una superficie territorial de 260 mil hectáreas. Sin embargo, al utilizarse otra metodología para la medición, en ese mismo periodo la disminución sería de 1.2% a 1.4% anual, equivalente a una superficie territorial de entre 615 mil y 750 mil hectáreas, tanto de especies maderables como de no maderables.²⁴

Los recursos naturales son limitados; hay que cuidarlos para nuestra generación y las futuras. De ellos depende el disfrute de otros derechos humanos. Nadie tiene derecho a ser egoísta, irresponsable o a sacrificarlos por un afán de lucro.

19. El derecho humano al agua, casi resulta una perogrullada decirlo y escribirlo, resulta de trascendencia extraordinaria, debido a que, hasta un niño lo comprende, la vida es imposible sin este líquido esencial; además, está estrechamente ligado a otros derechos humanos como la protección a la salud, a la alimentación, a la vivienda, a un medio ambiente libre de contaminación. A pesar de ser un derecho de tal importancia, es un recurso escaso y que se encuentra en peligro.

El derecho humano al agua puede ser contemplado como un derecho individual, social y de solidaridad. Recuérdese la indivisibilidad de los derechos humanos, y que todos y cada uno de ellos se imbrican entre sí.

Sin embargo, yo lo contemplo como un derecho de solidaridad, en virtud de: a) la estrecha relación, casi como parte de ellos, que guarda con el derecho al medio ambiente sano y a la preservación de los recursos naturales; b) los intereses difusos y colectivos que implica; c) es un bien que hay que cuidar para las generaciones actuales y para las futuras, y d) para ese cuidado es importante la colaboración internacional, incluso está relacionado con los derechos al desarrollo económico sustentable y a la paz.

20. A nivel internacional, el documento más importante en relación con el derecho al agua es la Observación General 15 (OG 15) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité DESC) aprobada en Ginebra en enero de 2003, y fundada dicha Observación en los artículos 11 y 12 del correspondiente Pacto Internacional.

El punto 1 de la OG 15 es rotundo al establecer que el derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos. En el punto 2 continúa la claridad meridiana de ese derecho: “El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica”.

²⁴ Gutiérrez Garza, Esthela *et al.*, *op. cit.*, pp. 127 y 128.

En el punto 3 señala que el derecho al agua se encuentra indisolublemente asociado a la protección a la salud, a una vivienda y alimentación adecuada; en el punto 6, al derecho a ganarse la vida mediante un trabajo y a participar en la vida cultural; en el punto 7 a fines agrícolas para ingerir una alimentación adecuada, y al acceso al agua para la agricultura de subsistencia y asegurar la de los pueblos indígenas, así como para la higiene ambiental de acuerdo con el punto 8.

La OG 15 señala las obligaciones de los Estados partes de ese Pacto Internacional, que incluyen las de respetar, proteger y cumplir las disposiciones del Pacto y sus interpretaciones.

Existen otros tratados internacionales que también se refieren al derecho al agua, y varios de ellos son mencionados en la propia OG 15,²⁵ pero hasta ahora ninguno es tan específico y preciso como la mencionada OG 15.

21. Cada día más Constituciones reconocen en forma explícita el derecho al agua como un derecho humano. Por ejemplo: la de Uganda de 1995, Sudáfrica de 1999 y Ecuador de 1998. Muchas señalan obligaciones para el Estado en esta materia, como la Constitución de Colombia de 1991, Guyana de 1980, Panamá de 1994, Portugal de 1997, Venezuela de 1999.²⁶

En México no existe duda alguna: el derecho al agua es un derecho humano, a pesar de que no hay un reconocimiento expreso. Las razones son las siguientes: a) la OG 15 debe ser atendida por México, en razón de haber sido aprobada por el Comité DESC, que es el órgano facultado para interpretar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, ratificado por nuestro país; b) por constituir un derecho humano implícito, debido a que sin él resulta imposible el disfrute de otros derechos expresamente reconocidos, como la propia OG 15 ha precisado, entre los cuales se pueden mencionar los derechos a la protección a la salud, a la vivienda, a un medio ambiente sano, a la agricultura de subsistencia, etcétera; c) las propias disposiciones de nuestra Constitución, que en forma indirecta lo reconocen como un derecho humano.

¿Y cuáles son éstas? Veamos:

a) En la original Constitución de 1917, con claridad, se estableció el derecho al agua como un derecho social. El párr. 3 disponía que “Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación”. Este párrafo se suprimió debido a que se consideró que ya no existían tierras para distribuir.

b) El actual párr. 3 del art. 27 c. regula muy diversos aspectos, pero varios están relacionados con el agua: la nación está facultada para dictar “...las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques... la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural (¿puede hacerse lo anterior si se carece del elemento vital y esencial del agua?); para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y

²⁵ Gutiérrez Rivas, Rodrigo *et al.*, El agua y el desarrollo rural, México, Centro de Estudios para el desarrollo rural sustentable y la soberanía nacional, 2007, anexo que comienza en la p. 167; Gutiérrez Rivas, Rodrigo, “El derecho fundamental al agua en México; un instrumento de protección para las personas y los ecosistemas”, en Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 18, enero-junio de 2008, p. 78.

²⁶ Ibidem, p. 74.

de las demás actividades económicas en el medio rural” (en estos aspectos, ¿no es igualmente esencial el agua como la tierra?).

c) El art. 27, párr. 5 c. enumera todas las aguas que son propiedad de la nación. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas a través de obras artificiales por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el ejecutivo federal puede reglamentar su extracción y utilización, incluso establecer zonas vedadas, en igual forma si se trata de las demás aguas de propiedad nacional.

Es decir, el disfrute del agua por parte del dueño del terreno está limitado por el interés público y los derechos de terceros, precisamente para garantizar el derecho al agua a la comunidad y a otras personas.

d) La frac. VII del art. 27 c. contiene varios párrafos y en algunos se refiere expresamente al agua. El párr. 3 dispone que la ley regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común de los ejidos y comunidades, así como el fomento necesario para elevar el nivel de vida de sus pobladores, lo que sin la cantidad y calidad de agua necesarias resulta un imposible. En consecuencia, el último párr. de esa frac. se refiere a la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población, en los términos de la ley reglamentaria.

e) La frac. VIII del propio art. 27 c. en varios de sus incisos se refiere indirectamente al derecho al agua, elemento al que sí alude en forma directa.

f) La frac. XV del art. 27 c. vuelve a regular aspectos relacionados con el agua: si la tierra recibe “riego”, si la pequeña propiedad mejora la calidad de la tierra “debido a obras de riego, drenaje o...”.

g) El art. 2º, A, frac. VI, c. establece que los integrantes de las comunidades indígenas tienen el derecho al uso y disfrute preferente “de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan...”. ¿Existe alguna duda que el agua es uno de los recursos naturales más importantes?, sin él no pueden existir otros derechos, ni la agricultura, y la tierra de poco beneficiaría a la comunidad y a cada uno de sus integrantes.

h) El art. 2º, B, frac. IV c. indica que los tres órdenes de gobierno están obligados a garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, y entre otros aspectos señala: la ampliación de la cobertura de los servicios básicos. ¿Alguien puede negar que el agua es un servicio básico?

i) El art. 4º, párr. 6 c. norma que los niños y niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. ¿Todo ello es posible sin el derecho al agua suficiente y de buena calidad?

j) Asimismo, de otros artículos y párrafos constitucionales se puede derivar el derecho al agua, aunque probablemente no en forma tan directa como los mencionados.

Existen propuestas para que el derecho al agua se reconozca expresa y directamente en la Constitución de 1917. Así será. Mientras tanto, desde los aspectos internacional, y constitucional es un derecho humano, aunque en forma implícita, en nuestra Constitución. En el orden jurídico secundario y en la realidad dicho derecho se plasma en forma expresa y sin ambigüedad alguna.

22. A nivel de norma secundaria, la principal que regula el agua es la Ley de Aguas Nacionales, aunque existen otras, y sus reglamentos, que también se ocupan de esta cuestión, como

la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Federal de Derechos, los reglamentos de los Distritos de Riego y de sus asociaciones y el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, así como las Normas Oficiales Mexicanas (NOM's), entre las que se encuentra la del agua potable para consumo humano, y varias con los límites máximos permitidos de contaminantes para las descargas de aguas residuales tratadas para que se reúsen en servicios al público.²⁷

El principal órgano administrativo, no el único, para expedir y aplicar, por sí, o en colaboración, por ejemplo, con el Instituto Nacional de Ecología, las normas de la materia es la Comisión Nacional del Agua (CNA), que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), pero en la realidad la CNA goza de una autonomía grande en relación con esa Secretaría de Estado.

Las decisiones administrativas pueden ser impugnadas a través de recursos administrativos, y cuando tal decisión es definitiva, ante el TFJFA. En el contencioso administrativo, la mayoría de los recursos que se interponen se refieren a multas. Si la resolución del TFJFA es contraria al particular procede el juicio de amparo directo; si es contraria a la autoridad, ésta puede recurrirla a través del recurso de revisión administrativa ante el poder judicial federal.

En relación con las leyes y normas que se consideren inconstitucionales procede el juicio de amparo.²⁸

23. Algunos datos sobre los problemas del agua en nuestro país que afectan este derecho humano.

El 56% del territorio nacional es árido o semiárido, en esa parte las lluvias son escasas.

Nuestras aguas superficiales, monitoreadas de acuerdo con la demanda química de oxígeno, fueron clasificadas en 26% como excelentes; en 18% como aceptables; en 17% como de buena calidad; en 28% como contaminadas, y en 11% como fuertemente contaminadas.

El desperdicio del agua es fenomenal: el 83% se asigna a uso agrícola, que genera el 3% del PIB, y esta agua está subsidiada al 100%, lo que propicia que los productores del campo se inclinen por cultivos y empleen tecnologías intensivas en agua.

El 75% de los acuíferos de México se encuentra contaminado. Nuestras aguas se extraen, en aproximadamente la cuarta parte de los acuíferos, a una tasa de 20% de mayor velocidad de lo que tardan en recargarse, lo que trae como consecuencia una disminución peligrosa de los niveles freáticos y una sobreexplotación de esos mantos.²⁹

24. Después de la Segunda Guerra Mundial se agudiza la preocupación por la preservación de los bienes culturales, tanto por las experiencias negativas durante ese conflicto bélico como ante la amenaza de uno nuevo y de carácter nuclear. La persona desea que los diversos tes-

²⁷ Carvajal Isunza, Gustavo, "Algunas reflexiones jurídicas sobre la elevación del agua como asunto de seguridad nacional", en *Dogmática y teoría administrativa...*, *op. cit.*, pp. 210-212 y 214-215.

²⁸ Tron Petit, Jean Claude, "Revisión administrativa y judicial", en Nava Escudero, César (ed.), *Legislación ambiental...*, *op. cit.*, pp. 577-580; Martínez Rosaslanda, Sergio, *op. cit.*, pp. 511-513; Gutiérrez Rivas, Rodrigo, "Garantías de protección del derecho fundamental al agua en México: un panorama", en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 21, julio-diciembre de 2009, pp. 163-166.

²⁹ Carvajal Isunza, Gustavo, *op. cit.*, pp. 209 y 210; Gutiérrez Garza, Esthela *et al.*, *op. cit.*, pp. 128-130; Gutiérrez Rivas, Rodrigo, *Garantías de protección del...*, *op. cit.*, p. 151.

timonios valiosos de su civilización se conserven y preserven en el presente y para el disfrute de las generaciones futuras.

De cierta importancia fueron las convenciones internacionales de 1899 y 1907 para proteger los bienes culturales en caso de conflicto armado, pero resultaron ineficientes ante el inmenso pillaje de la Segunda Guerra Mundial. De mayor trascendencia, aunque quizá únicamente teórica, es la Convención de 1954 por su sentido universal y la utilización de la expresión bienes culturales, que es un paso para su protección, ya que considera que los daños a los bienes culturales de cualquier pueblo lo son al patrimonio cultural de la humanidad entera, debido a que cada pueblo aporta su contribución a la cultura mundial.

La evolución de las ideas y las realidades impulsaron a percatarse de que esa protección de los bienes culturales resulta indispensable asimismo en la paz. De aquí las convenciones de 1970 y 1972.

Me refiero sólo a esta última, porque en ella se emplea por primera vez la expresión patrimonio cultural de la humanidad, y la idea de protección de la Convención abarca tanto el patrimonio cultural como el natural.³⁰

La Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972, en vigor desde diciembre de 1975, fue ratificada por México y nos obliga a partir de mayo de 1984.

El Preámbulo de esa Convención es preciso: el deterioro o la desaparición de un bien cultural y natural resulta en un empobrecimiento nefasto en el patrimonio de todos los pueblos del mundo; la protección de ese patrimonio a escala nacional puede ser incompleto o muy difícil, por la magnitud de los recursos económicos, científicos y técnicos que se requieren y de los que el país correspondiente puede carecer o no tenerlos en forma suficiente; la colectividad internacional debe participar en la preservación y la protección del patrimonio cultural y natural de valor universal excepcional, sin reemplazar la acción del Estado interesado, sino completándola eficazmente.

El art. 1º de dicha Convención enumera los bienes que se consideran patrimonio cultural y el art. 2º los que comprenden el patrimonio natural. El art. 5, inciso a, señala que el Estado debe adoptar una política general para que el patrimonio cultural y natural cumpla una función en la vida colectiva.

El art. 8º de la Convención crea, dentro de la UNESCO, el Comité del Patrimonio Mundial, y entre algunas de sus facultades destaca que, a solicitud de los Estados partes, de acuerdo con el art. 11, inciso 2, “establecerá, llevará al día y publicará, con el título de ‘Lista del patrimonio mundial’, una lista de los bienes del patrimonio cultural y del patrimonio natural, tal y como lo definen los artículos 1 y 2 de la presente Convención, que considere que poseen un valor universal excepcional siguiendo los criterios que haya establecido. Una lista revisada puesta al día se distribuirá al menos cada dos años”. En el inciso 5 de este art. se insiste en que es el Comité el que define los criterios de inscripción en dichas listas, y en otros incisos se señala el diálogo y la colaboración que debe establecerse entre el Comité y los gobiernos de los Estados.

³⁰ Sánchez Cordero, Dávila, Jorge A., Les biens culturels précolombiens. Leur protection juridique, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2004, pp. 247-253.

Claro que todos los países cuentan con hermosos patrimonios nacionales, pero para que también se les considere patrimonio mundial deben tener un “valor universal excepcional”.

Asimismo, el Comité elabora una tercera lista sobre el patrimonio mundial en peligro.

25. Disfrutar del patrimonio cultural de la humanidad es un derecho humano de solidaridad, en razón de que: a) implica un derecho difuso o colectivo en cuanto no se causa daño únicamente a una persona o grupo, sino a bienes o intereses de la comunidad o colectividad; b) ese daño se ha potenciado por nuevas amenazas, debidas a la evolución de la vida social, económica y a los adelantos científicos y tecnológicos; c) para conservar esos bienes, con frecuencia, es indispensable la cooperación internacional, y d) la preservación de esos bienes no es sólo para el disfrute de las generaciones presentes, sino también de las futuras.

Este derecho de solidaridad se encuentra estrechamente ligado al derecho a la educación, tanto en su vertiente individual como social y que se concreta en el goce de lo mejor que muestra la naturaleza de nuestro planeta, y las obras culturales excepcionales que el hombre ha creado en el devenir de los siglos. Es un encontrarse consigo mismo y con las generaciones antecesoras, no sólo de la nación propia sino de todas, de la humanidad como unidad. Es un instrumento inigualable para que el individuo se comprenda, para entender a los demás, para admirar y gozar lo que realizaron seres como uno, para sentirse parte de un todo, para captar mejor que se poseen derechos, pero también obligaciones, y en este punto específico, la de contribuir a la preservación de esos bienes culturales y naturales. Desde esta perspectiva, este derecho a disfrutar del patrimonio de la humanidad se enlaza con el derecho a la paz, la protección del medio ambiente y de los recursos naturales.

A su vez, el patrimonio cultural de una nación otorga al individuo un sentido de pertenencia a ella, a la herencia que las generaciones anteriores fueron legando, y ese individuo se convierte en parte de dicha herencia; es lo que es, en gran medida, debido a esa herencia, a esa fusión de culturas, de modos de ver la existencia, a esa evolución social, política y cultural que ha esculpido a su nación, de la que forma parte indisolublemente. La cultura, sus transformaciones, sus fusiones, sus renovaciones, es un hilo conductor en el devenir nacional. La cultura ayuda al individuo a formarse como ser humano y, a su vez, contribuye a fortalecer su dignidad, en cuanto implica comprensión del mundo y de la nación en que se encuentra, en cuanto es esparcimiento y goce de lo mejor que el hombre crea constantemente, y de todo aquello que ha construido y realizado, y que se conserva en cualquiera de las múltiples manifestaciones de la cultura.

26. El art. 2º, A, frac. IV c. reconoce y garantiza a los pueblos y comunidades indígenas la preservación y el enriquecimiento de sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad.

El art. 2º, B, frac. II c. señala que es obligación de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, garantizar e incrementar la educación bilingüe e intercultural; definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia de sus pueblos indígenas, e impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

El art. 3º, frac. V c. indica, entre los criterios que deben orientar a la educación, el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

El art. 4º, párr. 9, se refiere al derecho de toda persona al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en este campo, así como el ejercicio de sus derechos culturales. Asimismo, el Estado habrá de promover la difusión y el desarrollo de la cultura, aten-

diendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones, con pleno respeto a la libertad creativa.

El art. 73, frac. XXIX-Ñ, faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan bases sobre las cuales los tres órdenes de gobierno coordinarán sus acciones en materia de cultura, así como los mecanismos de participación de los sectores social y privado.

Las leyes secundarias que precisan esos derechos constitucionales son diversas, tales como: Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, y Ley que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.

27. En la “Lista del Patrimonio Mundial” se encuentran inscritos _____ lugares, de los cuales _____ pertenecen a México entre _____ países, que también gozan del privilegio de formar parte de esa Lista. Los sitios y expresiones mexicanos declarados patrimonio de la humanidad son:³¹

a) Los culturales:

- 1987 Centro histórico de la ciudad de Oaxaca y zona arqueológica de Monte Albán
- 1987 Ciudad prehispánica de Teotihuacan
- 1987 Centro histórico de la ciudad de México y Xochimilco
- 1987 Ciudad prehispánica y parque nacional de Palenque, Chiapas
- 1987 Centro histórico de Puebla
- 1988 Centro histórico de Guanajuato y minas adyacentes
- 1988 Ciudad prehispánica de Chichén-Itzá, Yucatán
- 1991 Centro histórico de Morelia
- 1992 Ciudad prehispánica de El Tajín, Veracruz
- 1993 Pinturas rupestres de la Sierra de San Francisco
- 1993 Centro histórico de Zacatecas
- 1993 Pinturas rupestres de la Sierra de San Francisco, Baja California
- 1994 Primeros monasterios del siglo XVI, sobre las laderas del Popocatepetl
- 1996 Ciudad prehispánica de Uxmal, Yucatán
- 1996 Zona de monumentos históricos de Querétaro
- 1997 Hospicio Cabañas, Guadalajara
- 1998 Zona arqueológica de Paquimé, Casas Grandes, Chihuahua

³¹ Véase Genis, José, El patrimonio cultural de México y su defensa, disponible en: http://www.uom.edu.mx/rev_trabajadores/pdf/55/55_Jose_Genis.pdf

- 1998 Zona de monumentos históricos de Tlacotalpan, Veracruz
- 1999 Zona de monumentos arqueológicos de Xochicalco, Morelos
- 1999 Ciudad histórica fortificada de Campeche
- 2002 Antigua Ciudad Maya de Calakmul, Campeche
- 2003 Misiones franciscanas de la Sierra Gorda de Querétaro
- 2004 Casa-Taller de Luis Barragán, ciudad de México
- 2006 Paisaje de agaves y antiguas instalaciones industriales de Tequila, Jalisco
- 2007 Campus Central de la Ciudad Universitaria de la UNAM, ciudad de México
- 2008 Ciudad Histórica de San Miguel de Allende el Grande y Santuario de Jesús Nazareno de Atotonilco, Guanajuato
- 2010 Camino Real de Tierra Adentro o Camino de la Plata
- 2010 Cuevas Prehistóricas de Yagul y Mitla en los Valles Centrales de Oaxaca

b) Los naturales:

- 1987 Reserva de la Biosfera Sian Ka'an, Quintana Roo
- 1993 Santuario de ballenas de El Vizcaíno, Baja California Sur
- 2005 y 2007 Islas y áreas protegidas del Golfo de California
- 2008 Reserva de la biosfera de la Mariposa Monarca, Michoacán y Estado de México

c) Los inmateriales:

- 2008 Las fiestas indígenas dedicadas a los muertos
- 2009 La Ceremonia Ritual de los Voladores
- 2009 Lugares de memoria y tradiciones vivas de los otomí-chichimecas de Tolimán: la Peña de Bernal, guardiana de un territorio sagrado
- 2010 Los Parachicos en la Fiesta Tradicional de Enero de Chiapa de Corzo
- 2010 La cocina tradicional mexicana, cultura comunitaria, ancestral y viva –El paradigma de Michoacán
- 2010 La pirekua, canto tradicional de los p'urhépechas

28. Así, se vuelve al principio de toda explicación sobre los derechos humanos: su base y fundamento es, y no puede ser otro, que la dignidad humana. Por tal razón, sus características, de todos y cada uno de ellos, son las mismas. Su indivisibilidad es un hecho, una realidad que se constata con facilidad. Los derechos individuales, civiles y políticos se completan y materializan en los económicos, sociales y culturales y en los de solidaridad, y estos últimos, a su vez, descansan y se apoyan en el valor del individuo.

He sostenido y sostengo que todos los derechos humanos se asemejan a un rompecabezas o a una sinfonía. A un rompecabezas porque cada una de las piezas es indispensable para completarlo, cada pieza casa con la otra, un derecho implica o se imbrica con el otro.

Una sinfonía, en cuanto todos y cada uno de los sonidos son indispensables para lograrla. Así, todos y cada uno de los derechos humanos resultan indispensables para que el individuo pueda existir con dignidad, para la realización plena de su dignidad humana.