

# Estudios aplicados sobre la libertad de expresión y el derecho a la información

**ISSA LUNA PLA**  
Coordinadora



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO







ESTUDIOS APLICADOS SOBRE LA LIBERTAD  
DE EXPRESIÓN Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie ESTUDIOS JURÍDICOS, Núm. 241

---

Coordinadora académica: Elvia Lucía Flores Ávalos

Asistente editorial: Karla Beatriz Templos Núñez

Formación en computadora: Deneb Muñiz Alejandro

Cuidado de la edición: Isidro Saucedo

ESTUDIOS APLICADOS  
SOBRE LA LIBERTAD  
DE EXPRESIÓN Y EL DERECHO  
A LA INFORMACIÓN

ISSA LUNA PLA  
*Coordinadora*



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
MÉXICO, 2014

Primera edición: 21 de mayo de 2014

DR © 2014. Universidad Nacional Autónoma de México

Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Círculo Maestro Mario de la Cueva, s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-02-5382-9

## CONTENIDO

Introducción . . . . .	1
El derecho a saber: difusión de información de interés público sobre el uso de medicamentos para la interrupción del embarazo en México . . . . .	7
Carlos CORTÉS CASTILLO Regina TAMÉS NORIEGA Alma Luz BELTRÁN Y PUGA Mariana GARCÍA MARTÍNEZ Darío RAMÍREZ Iván Alonso BÁEZ DÍAZ	
Disponibilidad y acceso a la tecnología como una aproximación para el estudio del fenómeno de acceso a la información y su relación con la pobreza en México . . . . .	55
Mauricio PADRÓN INNAMORATO	
Protección de niños en la red: <i>sexting</i> , <i>ciberbullying</i> y pornografía infantil . . . . .	83
Ernesto IBARRA SÁNCHEZ	
La infracción de la normativa de protección de datos como modelo de negocio: el caso <i>Facebook</i> . . . . .	117
Thilo WEICHERT Ricardo MORTE FERRER	



- La vulneración de derechos fundamentales de la personalidad ante el uso de cámaras ocultas en el periodismo de investigación. . . . . 143  
Antonella Renata ALVIGINI EIZENBERG
- La cobertura de la prensa en torno a tarifas de agua en una demarcación con baja disponibilidad *per cápita*. . . . 153  
Javier CARRIÓN GUILLÉN  
María de Lourdes MORALES FLORES  
Jorge HERNÁNDEZ VALDÉS  
Cruz GARCÍA LIRIOS

## INTRODUCCIÓN

Este libro tiene por título *Estudios aplicados sobre la libertad de expresión y el derecho a la información*. Aunque las batallas sobre la regulación de los límites y alcances de estos derechos humanos nunca se agotan, en México se ha abierto un campo de conocimiento especializado para enmarcar, en diversos contextos, los problemas de la libertad de expresión e información. Así que este libro es una muestra de estos estudios y de la agudeza de sus autores.

Los capítulos compilados aquí abordan diversos temas de la libertad de expresión y el derecho a la información. El recorrido empieza con dos textos cuyo hilo conductor es el análisis del derecho de acceso a la información en dos problemas fundamentales: el derecho a la salud y la pobreza.

Abrimos con el capítulo “El derecho a saber: difusión de información de interés público sobre el uso de medicamentos para la interrupción del embarazo en México”, de Carlos Cortés Castillo, Regina Tamés Noriega, Alma Luz Beltrán y Puga, Mariana García Martínez, Iván Alonso Báez Díaz y Darío Ramírez. Ellos integran dos organizaciones civiles de gran incidencia en las políticas públicas que son Grupo de Información de Reproducción Elegida (GIRE) y Artículo 19. El objetivo central de este estudio es analizar la difusión de la información sobre el uso de medicamentos para la interrupción del embarazo a través de promover el derecho a saber de las mujeres. La tesis central de este capítulo es que la distribución de la información sobre métodos seguros para interrumpir el embarazo es de interés público y no debe ser sancionada por el derecho penal. Los autores vinculan el derecho a saber de las mujeres, con su derecho humano a la mejor salud posible a través de los mejores métodos de interrupción del embarazo, y

aclaran la obligación de los gobiernos en informar y difundir los beneficios de usar los medicamentos apropiados.

El siguiente capítulo sobre la temática del derecho de acceso a la información, se titula “Disponibilidad y acceso a la tecnología como una aproximación para el estudio del fenómeno de acceso a la información y su relación con la pobreza en México”, de Mauricio Padrón Innamorato. Este texto marca una avanzada tendencia de estudiar el acceso a la información gubernamental en México desde la perspectiva económica. La premisa central es que la información de gobierno puede influir en la pobreza y el desarrollo humano de las personas, y a partir de ello es posible establecer un vínculo desde una perspectiva empírica. El enfoque que propone Mauricio Padrón Innamorato es acercarse al fenómeno de la pobreza de información gubernamental para establecer las bases empíricas de una medición de este tipo de pobreza.

Los siguientes dos capítulos tienen en común el tema de la protección de los datos personales y la vida privada. Son dos textos de frontera que analizan la protección de datos en las redes sociales de las tecnologías de información. Ambos encuentran problemas poco explorados por el derecho de las tecnologías: los nuevos fenómenos de abuso de las redes sociales que pueden poner en peligro la vida e integridad de los niños en la red, y la efectiva protección de los datos personales que ejercen los *Ombudsman* en las redes sociales, estudiados desde el punto de vista del modelo de mercado de estas redes, en particular de *Facebook*.

Ernesto Ibarra Sánchez propone un tema fundamental de la privacidad, dimensionando sus consecuencias en el capítulo “Protección de niños en la red: *sexting*, *ciberbullying* y pornografía infantil”. En la era digital, las tecnologías ofrecen un mundo de oportunidades y grandes beneficios; sin embargo, también se ha generado una serie de fenómenos sociales que afectan a toda la población, en particular, tratándose de niños, niñas y adolescentes. El autor identifica que el uso de las tecnologías por parte de este grupo de usuarios puede ser objeto de conductas delictivas o

delitos contra niños en la red, como son el *sexting*, *ciberbullying*, y la pornografía infantil. La principal aportación de este texto es que se identifican algunas causas de estos delitos que pueden ser abordadas desde el derecho y la cultura de la prevención. Esto es un tema global que hace difícil la aplicación del derecho y la investigación de los delitos o conductas, dado el desconocimiento y falta de atención a nivel de políticas públicas y programas sociales y educativos en la materia.

Le sigue el capítulo “La infracción de la normativa de protección de datos como modelo de negocio: el caso *Facebook*”, de Thilo Weichert y Ricardo Morte Ferrer. El primero, desde su cargo vigente de *Ombudsman* de la protección de datos personales del Estado alemán, y la colaboración de Ricardo Morte Ferrer, presentan en este texto una mirada exclusiva desde lo más profundo del problema de regular a las empresas transnacionales de las redes sociales. El texto es un privilegio para los académicos y estudiantes del tema, viniendo del propio ente regulador alemán y mostrando un enfoque honesto y transparente de los conflictos que el *Ombudsman* enfrenta con la compañía *Facebook*. Actualmente en la Unión Europea se está planteando una reforma de su normativa en materia de protección de datos. Uno de los motivos esenciales es la necesidad de armonizar la normativa a fin de reducir los obstáculos que su actual diversidad plantea para la actividad económica. Y este capítulo contribuye al debate presentando lo que los autores llaman “un ejemplo de modelo de negocio basado en la infracción sistemática y continuada de la normativa vigente en materia de protección de datos, tanto a nivel de la Unión Europea en su conjunto como del de cada uno de sus Estados miembros”.

En cuanto a los estudios aplicados sobre la libertad de expresión se presentan dos capítulos. La pregunta de investigación que quizás une a estos textos versa sobre el impacto que tienen las prácticas de periodismo especializado en dos temas centrales: los derechos de la personalidad y las políticas públicas.

En el capítulo “La vulneración de derechos fundamentales de la personalidad ante el uso de cámaras ocultas en el periodismo de investigación”, Antonella Alvigini estudia los límites jurídicos de las prácticas de reportaje con cámara oculta a partir del estudio del marco jurídico de la República Dominicana. Se trata de un país donde la Constitución, el Código Penal y la legislación de las tecnologías han desarrollado un campo de protección para los derechos de la personalidad frente a prácticas de uso de imágenes no autorizadas por los titulares de los derechos. En su análisis, Antonella Alvigini concluye que estos reportajes del periodismo de investigación pueden tener responsabilidades penales y civiles, causando un daño determinado a las personas y a sus derechos.

El último capítulo de este libro lo integra el texto: “La cobertura de la prensa en torno a las tarifas de agua en una demarcación con baja disponibilidad *per cápita*”, de Javier Carrión Guillén, María de Lourdes Morales Flores, Jorge Hernández Valdés y Cruz García Lirios. Se trata de un grupo multidisciplinario de investigación que ensayan un tema complejo para la libertad de expresión y que es el impacto de la prensa en las políticas públicas. El texto plantea que la importancia de los recursos hídricos en el desarrollo local estriba en que su disponibilidad y abastecimiento determinan su consumo. Así que los usuarios, como evaluadores de las decisiones y acciones gubernamentales, y como objetivo central de los medios de comunicación, pueden influir en la agenda de políticas públicas. En el estudio se explora la tendencia de la cobertura de la prensa respecto al sistema de tarifas, la calidad del servicio público y los estilos de vida de los residentes de Iztapalapa en México, Distrito Federal. Los autores concluyen que la difusión de la prensa sobre la agenda del problema del agua es crucial para atender los problemas de tarifas y ahorro del consumo.

Quiero agradecer el trabajo en la edición y revisión de Álvaro Porras Vivas, Elvia Flores e Isidro Saucedo. Así como a Héctor Fix-Fierro, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Todos ellos con-

tribuyeron con ideas, ánimos y energías para hacer posible este esfuerzo. Pero sobre todo, mi agradecimiento profundo a los autores, quienes confiaron en nosotros su trabajo y nos honraron con su preferencia para difundir su investigación.

Issa LUNA PLA\*

\* Investigadora titular de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.



# EL DERECHO A SABER: DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN DE INTERÉS PÚBLICO SOBRE EL USO DE MEDICAMENTOS PARA LA INTERRUPCIÓN DEL EMBARAZO EN MÉXICO

Carlos CORTÉS CASTILLO  
Regina TAMÉS NORIEGA  
Alma Luz BELTRÁN Y PUGA  
Mariana GARCÍA MARTÍNEZ  
Darío RAMÍREZ  
Iván Alonso BÁEZ DÍAZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El aborto en México*. III. *Derecho a la información sobre derechos reproductivos: interés público*. IV. *La sanción penal: una restricción desproporcionada al acceso a la información*. V. *Anexo. Delitos de incitación, provocación y/o apología del delito en el sistema jurídico mexicano*.

## I. INTRODUCCIÓN

El acceso a la información es un derecho humano fundamental para el ejercicio de los derechos reproductivos en México. Particularmente, garantizar el acceso a la información sobre la interrupción legal del embarazo y los métodos seguros, confiables y de calidad para practicarlo, contribuye a fomentar el ejercicio y la toma de decisiones libres y responsables de las mujeres respecto de su reproducción. En este sentido, contar con la información objetiva, veraz y oportuna sobre métodos eficaces y seguros para interrumpir un embarazo, como el aborto con medicamentos, protege los derechos humanos de las mujeres a la vida, la salud, la integridad personal, la libertad reproductiva, la dignidad, la pri-



vacidad, la no discriminación por razones de sexo y el disfrute de los avances científicos y tecnológicos.

De acuerdo con las obligaciones sobre derechos humanos establecidas en la Constitución y en los tratados internacionales, el Estado mexicano tiene una obligación de “transparencia activa” que se aplica al ámbito de la salud reproductiva. Esto implica que tiene el deber de garantizar y respetar el acceso a la información y a los servicios de salud reproductiva, incluyendo los métodos y procedimientos médicos avalados por la ciencia para la interrupción del embarazo en condiciones seguras y de calidad, tanto en marcos legales restrictivos como permisivos del aborto.

Las restricciones al acceso a la información promueven la discriminación en el acceso a los servicios de salud reproductiva, afectando desproporcionadamente a las mujeres marginadas o de escasos recursos. El Estado debe entonces promover que las mujeres cuenten con la información suficiente para tomar decisiones autónomas sobre su vida reproductiva, en aras de eliminar las brechas de la desigualdad e injusticia social que enfrentan en el acceso a la información y que impactan en el ejercicio de sus derechos reproductivos.

No obstante que en México los estándares constitucionales e internacionales reconocen este derecho a la información y la toma de decisiones en materia reproductiva, en el derecho penal nacional continúan existiendo delitos que inhiben la libre distribución de dicha información. Los tipos penales de “provocación” y “apología del delito” —que sancionan la incitación a cometer delitos— podrían aplicarse en el caso de la difusión de información sobre métodos de aborto seguro. Esto sería sin duda una interpretación desproporcionada.

El objetivo del presente documento es analizar, desde una perspectiva de derechos humanos, la difusión de la información sobre el uso de medicamentos para la interrupción del embarazo, promoviendo así *el derecho a saber* de las mujeres. La tesis central de este trabajo es que la distribución de información sobre métodos seguros para interrumpir el embarazo es de interés público y no debe de ser sancionada por el derecho penal.

Artículo 19 y el Grupo de Información en Reproducción Elegida<sup>1</sup> colaboran en el presente artículo desde sus respectivas áreas de especialización con la finalidad de realizar un análisis conjunto sobre la obligación del Estado de difundir y promover la información sobre la interrupción del embarazo, en cumplimiento de los derechos fundamentales de acceso a la información, igualdad, salud e integridad personal, entre otros.

## II. EL ABORTO EN MÉXICO

### 1. *De la regulación a la criminalización*

En México el aborto está regulado en el nivel local, y aunque la legislación varía de estado a estado, en la mayoría de las entidades federativas es considerado un delito.<sup>2</sup> No obstante, los códigos penales prevén distintas causas legales o indicaciones bajo las que se permite la interrupción legal del embarazo (ILE). En el Distrito Federal, por ejemplo, existe una regulación única en el país, ya que se permite la interrupción del embarazo por voluntad

<sup>1</sup> El Grupo de Información en Reproducción Elegida A. C. (GIRE) es una asociación civil sin fines de lucro fundada en 1991. Su misión es promover y defender los derechos reproductivos de las mujeres en el marco de los derechos humanos. La labor de GIRE se especializa en promover reformas legales y políticas públicas que amplíen y garanticen el acceso a servicios de salud reproductiva, así como el ejercicio y litigio de estos derechos en el marco de los derechos humanos ([www.gire.org.mx](http://www.gire.org.mx)). Artículo 19 es la Oficina para México y Centroamérica que apoya la defensa y la promoción de los derechos humanos; analiza y promueve las leyes y las políticas públicas que defienden la libertad de expresión; brinda asistencia y asesoría jurídica en casos relacionados con violaciones a derechos humanos, particularmente en caso de violación a la libertad de expresión, prensa y acceso a la información, además de que apoya a los periodistas y los medios de comunicación en su desarrollo profesional con una gama de cursos de capacitación sobre seguridad y protección ([www.articulo19.org](http://www.articulo19.org)).

<sup>2</sup> El aborto es materia de regulación estatal por ser considerado un delito. Salvo el Código Penal del Distrito Federal, la mayoría de los códigos penales del país, incluyendo el aplicable a nivel federal, establecen la siguiente definición de aborto: “el aborto es la muerte del producto de la concepción en cualquier momento de la preñez”.

de la mujer durante las doce primeras semanas de gestación.<sup>3</sup> Sin embargo, este caso es una excepción en el contexto nacional.

La única causal de ILE permitida en todo México es cuando el embarazo ha sido el resultado de una violación sexual. En la mayoría de los estados del país está permitida la causal de aborto imprudencial o accidental (en 30 entidades),<sup>4</sup> y la causal según la cual se encuentra en riesgo la vida de la mujer (en 25 entidades);<sup>5</sup> la interrupción del embarazo es legal en 15 estados<sup>6</sup> cuando existen malformaciones genéticas o congénitas graves del producto; en 12 cuando existe un riesgo grave para la salud de la mujer,<sup>7</sup> y en 12 cuando existió una inseminación artificial no consentida.<sup>8</sup> Además de éstas, Yucatán prevé la causal de precariedad económica.<sup>9</sup>

Con la finalidad de facilitar la implementación de las causales legales de aborto por razones de violación o salud, algunas en-

<sup>3</sup> “Aborto es la muerte del producto de la concepción después de la décima segunda semana de gestación”, Código Penal del Distrito Federal.

<sup>4</sup> Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

<sup>5</sup> Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

<sup>6</sup> Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Veracruz, Tlaxcala y Yucatán. Para llevar a cabo esta causal en Yucatán, es necesaria la aprobación de los dos progenitores, de acuerdo con el artículo 393, fracción V del Código Penal para el Estado de Yucatán.

<sup>7</sup> Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Tamaulipas y Zacatecas.

<sup>8</sup> Baja California, Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Morelos, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz.

<sup>9</sup> “Cuando el aborto obedezca a causas económicas graves y justificadas y siempre que la mujer embarazada tenga ya cuando menos tres hijos”, Código Penal del Estado de Yucatán.

tidades federativas<sup>10</sup> han adoptado una normatividad específica —en cuanto a procuración de justicia<sup>11</sup> y prestación de servicios de salud—<sup>12</sup> que determina la intervención de las autoridades en el procedimiento de la ILE. De esta forma, ocho estados<sup>13</sup> han establecido en sus códigos de procedimiento penal los pasos para acceder a la interrupción legal del embarazo producto de una violación sexual.

Salvo contadas excepciones,<sup>14</sup> el delito de aborto en México no es considerado grave, por lo que en la mayoría del territorio y dependiendo de las particularidades de cada código penal, se concede el derecho a la libertad provisional. La pena establecida para la mujer que se realiza un aborto varía en cada estado. Ésta puede ser desde la privación de la libertad, pasando por la sanción económica, hasta el trabajo en favor de la comunidad o tratamiento médico o psicológico.

El Distrito Federal (DF) cuenta con uno de los marcos legislativos y de políticas públicas más garantista de los derechos reproductivos de las mujeres en el nivel nacional y regional. La despenalización del aborto en el DF hasta las doce semanas de gestación se dio en 2007, a través de reformas al Código Penal y a la Ley de Salud realizadas por la Asamblea Legislativa del DF. En agosto de 2008, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) confirmó la constitucionalidad de dichas reformas.<sup>15</sup> Este cambio

<sup>10</sup> Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Guerrero, Estado de México, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas.

<sup>11</sup> Protocolos de la Procuraduría de Justicia para el aborto por violación en: Chihuahua, Distrito Federal y Oaxaca.

<sup>12</sup> Lineamientos del sector salud para brindar el servicio de interrupción legal del embarazo en Baja California Sur, Chihuahua, Distrito Federal, Guerrero y Tlaxcala.

<sup>13</sup> Baja California Sur, Colima, Distrito Federal, México, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo y Zacatecas.

<sup>14</sup> Baja California Sur, Jalisco, Tlaxcala, San Luis Potosí y Sonora. Para el caso de Baja California Sur y Sonora, sólo es delito grave el aborto llevado a cabo sin el consentimiento de la mujer embarazada.

<sup>15</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia acerca de la “Acción de Inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007”, 28 de agosto de 2008.

en la situación jurídica del aborto se ha traducido en una realidad de respeto y garantía de la libertad reproductiva, tanto para las mujeres del DF como para aquellas de diferentes estados que acuden a esta ciudad en busca de acceso a una ILE en condiciones seguras y de calidad.<sup>16</sup>

El gobierno del DF, a través de la Secretaría de Salud (SSDF), implementó de forma eficiente las reformas a través de la emisión de la normatividad necesaria en materia de salud.<sup>17</sup> En desarrollo de esta política, se puso en marcha el Programa de Interrupción Legal del Embarazo<sup>18</sup> y habilitó 16 clínicas y hospitales en donde actualmente se practica de forma accesible y segura la ILE.<sup>19</sup>

A pesar del antecedente del DF y de la tendencia mundial a liberalizar la regulación del aborto, la existencia de distintos marcos regulatorios en México —concretamente, de la criminalización— termina convirtiéndose en un factor de discriminación contra las mujeres, e incluso constituye una forma de revictimización para muchas de ellas.<sup>20</sup> No todas pueden interrumpir su embarazo por

<sup>16</sup> Del total de los procedimientos de ILE que se realizan en el DF, 74% fueron de mujeres residentes en el DF, 23% en el Estado de México y 3% en otros estados. Información emitida por la Secretaría de Salud del DF el 15 de febrero de 2011, obtenida mediante solicitud a Infomex DF.

<sup>17</sup> La Secretaría de Salud del Distrito Federal emitió la Circular/GDF-SSDF/01/06 que contiene los “Lineamientos generales de organización y operación de los servicios de salud relacionados con la interrupción del embarazo en el Distrito Federal”. Dicha Circular se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 4 de mayo de 2007.

<sup>18</sup> Los métodos utilizados para llevar a cabo la interrupción del embarazo en el Programa de ILE son: administración del medicamento Misoprostol, aspiración manual endouterina (AMEU) y legrado uterino instrumental (LIU). Disponible en [http://www.usalo.df.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=300&Itemid=148](http://www.usalo.df.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=300&Itemid=148), consultado en noviembre de 2013.

<sup>19</sup> Dides, Claudia *et al.*, “Marco situacional del aborto en los cuatro países: Brasil, Chile, México y Nicaragua”, en Dides, Claudia *et al.* (eds.), *Dinámicas políticas sobre el aborto en Latinoamérica: estudio de casos*, Chile, FLACSO-Chile, p. 86.

<sup>20</sup> En Organización Mundial de la Salud, *Unsafe Abortion: Global and Regional Estimates of the Incidence of Unsafe Abortion and Associated Mortality*

las mismas razones y en las mismas condiciones, lo cual afecta sobre todo a las mujeres marginadas y de escasos recursos.<sup>21</sup> Esta falta de acceso a servicios de salud reproductiva en igualdad de condiciones pone en riesgo la salud, la vida y la integridad personal de las mujeres,<sup>22</sup> lo cual desconoce su dignidad y el pleno goce y disfrute de sus derechos humanos.

Este contexto se refleja en las cifras y estudios sobre el aborto en México, que constituye un problema de salud pública<sup>23</sup> y de justicia social en el país.<sup>24</sup> La criminalización del aborto, antes que reducir las cifras de incidencia, genera y preserva las condiciones de inseguridad y clandestinidad de la práctica, que resultan en muertes de mujeres por complicaciones de procedimientos realizados. En México, seis de cada diez mujeres en edad reproductiva son hospitalizadas cada año por complicaciones de abortos inseguros.<sup>25</sup> En 2007, la Secretaría de Salud Federal colocó el aborto como la cuarta causa principal de muerte materna en el país.<sup>26</sup>

in 2008, 6a. ed., Ginebra, 2011, p. 14. Disponible en [http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789241501118\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789241501118_eng.pdf), consultado 14 de enero de 2011.

<sup>21</sup> Esta situación ha generado la necesidad de crear fondos específicos de apoyo económico a mujeres en los distintos estados de la República para acudir al Distrito Federal e interrumpir su embarazo de forma legal y segura. Para mayor información véase [http://www.redbalance.org/maria/inicio\\_maria.html](http://www.redbalance.org/maria/inicio_maria.html), consultado en noviembre de 2013.

<sup>22</sup> Siegel, Reva B., “La dignidad y el debate del aborto”, en Alegre, Marcelo *et al.*, *Derecho y sexualidades: Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política*, Buenos Aires, Librería Ediciones, 2010, p. 191.

<sup>23</sup> Grupo de Información en Reproducción Elegida, *Trazos de una polémica. El aborto en 1998*, México, 2001.

<sup>24</sup> Organización Mundial de la Salud, *Unsafe Abortion...*, *op. cit.*, p. 31.

<sup>25</sup> Instituto Alan Guttmacher, *Datos sobre el aborto y el embarazo no planeado en América Latina y el Caribe, 2009*, p. 2. Disponible en [http://www.gutt-macher.org/pubs/IB\\_AWW-Latin-America-ES.pdf](http://www.gutt-macher.org/pubs/IB_AWW-Latin-America-ES.pdf), consultado el 10 de enero de 2011.

<sup>26</sup> Datos estadísticos, *Principales causas de muerte materna en el país 2005-2007*, Sistema Nacional de Información en Salud. Disponible en <http://sinais.salud.gob.mx/muertesmaternas/>, consultada en noviembre de 2013.

La tasa de abortos inducidos en el país se ha incrementado en los últimos años. De acuerdo con diversas fuentes,<sup>27</sup> el número aumentó en 64% de 1990 a 2006. En el último año se registraron 874,747 casos.<sup>28</sup> Debido precisamente a la ilegalidad de la práctica, no es posible conocer el número exacto de abortos que fueron realizados de manera segura e insegura.<sup>29</sup> Sin embargo, las últimas estimaciones revelan que la tasa de aborto inseguro en México en el nivel nacional se encuentra en una relación de 44 abortos por cada 100 nacidos vivos.<sup>30</sup> La Organización Mundial de la Salud, por su parte, afirma que por cada caso de aborto identificado en un hospital hay un número significativo de mujeres que han tenido un aborto inseguro.

Entre las condiciones que se han identificado en el nivel internacional para que esto suceda, se encuentran: la falta de consejería e información previa al aborto, la prescripción incorrecta de un aborto con medicamento, las instrucciones indebidas y la ausencia de seguimiento del procedimiento, la falta de atención inmediata para los casos de sangrado excesivo o cualquier otra emergencia que se presenta durante el procedimiento y la carencia de búsqueda oportuna de atención médica por parte de las mujeres

<sup>27</sup> Las cantidades obtenidas para realizar esta estimación fueron publicadas por el Instituto Alan Guttmacher en *The Allan Guttmacher Institute, Aborto clandestino: una realidad latinoamericana*, Nueva York, 1994, p. 24; y *The Allan Guttmacher Institute. Datos sobre el aborto inducido en México*, octubre de 2008. Disponible en [http://www.guttmacher.org/pubs/2008/10/01/FIB\\_IA\\_Mexico\\_sp.pdf](http://www.guttmacher.org/pubs/2008/10/01/FIB_IA_Mexico_sp.pdf), consultado en noviembre de 2013.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>29</sup> De acuerdo con la definición proporcionada por la Organización Mundial de la Salud, el aborto inseguro es el que se caracteriza por ser un procedimiento para terminar con un embarazo no planeado que realiza una persona que carece de las habilidades adecuadas, o que ocurre en condiciones que no cumplen con los estándares médicos básicos, o cuando se aplican ambas condiciones. Organización Mundial de la Salud, *The Prevention and Management of Unsafe Abortion: Report of a Technical Working Group*, Ginebra, 1992.

<sup>30</sup> Instituto Alan Guttmacher, *Estimaciones del aborto inducido en México: ¿qué ha cambiado entre 1990 y 2006?*, número especial de 2009.

en casos de complicaciones por restricciones legales, por juicios sociales y culturales relacionados con el aborto inducido.<sup>31</sup>

## 2. Aborto y derechos humanos

Diversos mecanismos internacionales de derechos humanos han calificado la criminalización absoluta del aborto, la realización de la práctica en condiciones inseguras y la falta de acceso en casos donde es legal, como violaciones de los derechos humanos de las mujeres.<sup>32</sup> Específicamente en relación con la realización de abortos en condiciones clandestinas e inseguras,<sup>33</sup> los comités de Nacio-

<sup>31</sup> Organización Mundial de la Salud, *Unsafe Abortion...*, op. cit., p. 2; Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*, Informe provisional del Relator Especial, Anand Grover, A/66/254, 3 de agosto de 2011, párr. 26, inciso h.

<sup>32</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, *Observación General 28. Igualdad de derechos entre hombres y mujeres*, párr. 10; Observaciones Finales del CDH en relación con: Polonia, 2 de diciembre de 2004, CCPR/CO/82/POL, párr. 8; Malí, 16 de abril de 2003, CCPR/CO/77MLI, párr. 14, y El Salvador, 22 de agosto de 2003, en CCPR/CO/78/SLV, párr. 14 (*El aborto como derecho humano*, p. 429); Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW), en Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 24. La mujer y la salud*, párr. 11 y 27; Comité por los Derechos del Niño (CDN), en Naciones Unidas, CDN, *Observación General 4. La salud de los adolescentes y el desarrollo en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño*, párr. 27; Organización Mundial de la Salud, *Unsafe Abortion...*, op. cit., p. 31; Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo (CIPD), en Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, Cairo, Egipto, 5-13 de septiembre, 1994, Doc. De la O.N.U. A/CONF.171/13/Rev.1 (1995), párr. 8.25.

<sup>33</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observaciones Finales del CDH en relación con: Perú, 8 de noviembre de 1996, CCPR/C/79/Add.72, párr. 15 y 15 de noviembre de 2000, CCPR/CO/70/PER, párr. 20; Marruecos, 1o. de diciembre de 2004, CCPR/CO/82/MAR, párr. 29; Caso *KL vs. Perú*, 1153/2003, Comité de Derechos Humanos, 22 de noviembre de 2005, párr. 6.3; Comité DESC, Observaciones finales a México, 9 de junio de 2006, E/C.12/MEX/CO/4, párrs. 25 y 44; Comité CEDAW, Observaciones Finales a México, 25 de agosto de 2006, CEDAW/C/MEX/CO/6, párrs. 32 y 33; CRC Comité, Observaciones finales a México, 8 de junio de 2006, CRC/C/MEX/CO/3, párrs.



nes Unidas que vigilan el cumplimiento de los tratados de derechos humanos consideran que constituye una violación al derecho a la vida,<sup>34</sup> a la salud,<sup>35</sup> a la integridad personal y a la no discriminación de las mujeres.<sup>36</sup>

Estas garantías se encuentran reconocidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>37</sup> y en diversos instrumentos internacionales de los que nuestro país es parte.<sup>38</sup> A raíz

50 y 51 y CCPR Comité, Observaciones Finales a México, 7 de abril de 2010, CCPR/C/MEX/CO/5, párr. 10.

<sup>34</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, *Observación General 28. Igualdad de derechos entre hombres y mujeres*, párr. 10; Observaciones Finales del CDH en relación con: Polonia, 2 de diciembre de 2004, CCPR/CO/82/POL, párr. 8; Malí, 16 de abril de 2003, CCPR/CO/77MLI, párr. 14 y El Salvador, 22 de agosto de 2003, en CCPR/CO/78/SLV, párr. 14; Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 24. La mujer y la salud*, párr. 27. Organización Mundial de la Salud, *Unsafe Abortion...*, *op. cit.*, p. 31.

<sup>35</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observaciones Finales del CDH en relación con: Polonia, 2 de diciembre de 2004, CCPR/CO/82/POL, párr. 8; Malí, 16 de abril de 2003, CCPR/CO/77MLI, párr. 14 y El Salvador, 22 de agosto de 2003, en CCPR/CO/78/SLV, párr. 14; Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 24. La mujer y la salud*, párr. 27. Organización Mundial de la Salud, *Unsafe Abortion...*, *op. cit.*, p. 31; Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo (CIPD), en Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, Cairo, Egipto, 5-13 de septiembre, 1994, Doc. De la O.N.U. A/CONF.171/13/Rev.1 (1995), párr. 8.25.

<sup>36</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observaciones Finales del CDH en relación con: Perú, 8 de noviembre de 1996, CCPR/C/79/Add.72, párr. 15, y 15 de noviembre de 2000, CCPR/CO/70/PER, párr. 20; Marruecos, 1 de diciembre de 2004, CCPR/CO/82/MAR, párr. 29; caso *KL vs. Perú*, 1153/2003, Comité de Derechos Humanos, 22 de noviembre de 2005, párr. 6.3.

<sup>37</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), artículos 1o., 2o., 16 y 22. La reforma al artículo 1o. incluyó las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos.

<sup>38</sup> Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personales: Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 3, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 6.1 y 9.1; Convención sobre los Derechos del Niño, artículos 6.1 y 6.2; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 4.1 y 7.1; Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo Principio 1, párrs. 7.3, 7.17 y 8.34; Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, párrs. 96, 106 y 108. Derecho a estar libre de tortura y otros

de la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos, las normas de derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales forman parte del bloque constitucional.<sup>39</sup>

tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes: Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 5o.; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 7o.; Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 37; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 5.1 y 5.2; Declaración y Programa de Acción de Viena, párr. 56. Derecho a estar libre de discriminación por razones de género: Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 2o.; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 2.1; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2.2; Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículos 1o. y 3o.; Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 2.1; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 1o. y 17.14; Declaración y Programa de Acción de Viena, párr. 18; Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, principios 1 y 4; Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, párr. 214. Derecho a modificar las costumbres que discriminan a la mujer: Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículos 2o. y 5o.; Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 24.3; Declaración y Programa de Acción de Viena, párrs. 18, 38 y 49; Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, párr. 5.5; Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, párr. 224. Derecho a la salud, a la salud reproductiva y a la planificación familiar: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículos 10.2, 12.1 y 12.2; Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículos 10, 11.2, 11.3, 12.1 y 14.2; Convención sobre los Derechos del Niño, artículos 24.1 y 24.2; Declaración y Programa de Acción de Viena, párr. 41; Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, Principio 8 y párr. 7.45; Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, párrs. 89, 92 y 267. Derecho a la privacidad: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 17.1; Convención sobre los Derechos del Niño, artículos 16.1 y 16.2; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 11; Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, párrs. 106 y 107. Derecho a decidir sobre el número y esparcimiento de los hijos: Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 16.1; Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, principio 8; Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, párr. 223.

<sup>39</sup> Reforma publicada el 10 de junio de 2011 en el *Diario Oficial de la Federación*. Por bloque de constitucionalidad debemos entender todas aquellas normas o disposiciones que si bien no aparecen en el texto de la Constitución tienen el mismo nivel jerárquico y deben ser consideradas como si estuvieran contenidas en la redacción de la misma. De acuerdo con Víctor Abramovich y Christian Courtis en *Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos*

Tales obligaciones se traducen en el deber de los Estados de respetar y garantizar el acceso de las mujeres a servicios de salud para la interrupción legal del embarazo e implementar todas las medidas apropiadas para este fin.<sup>40</sup> Y desde el punto de vista regulatorio, los diversos organismos y comités internacionales han recomendado a los Estados revisar la legislación que criminaliza el aborto, haciendo énfasis en la necesidad de despenalizar su práctica.<sup>41</sup>

*sociales*, “Las obligaciones de *respetar* se definen por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. Las obligaciones de *proteger* consisten en impedir que terceros interfieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes. Las obligaciones de *asegurar* suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo. Las obligaciones de *promover* se caracterizan por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien”.

<sup>40</sup> Organización Mundial de la Salud, *Unsafe Abortion...*, *op. cit.*, p. 31; Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo (CIPD) en Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, Cairo, Egipto, 5-13 de septiembre, 1994, Doc. De la O.N.U. A/CONF.171/13/Rev.1 (1995), párr. 8.25; Naciones Unidas, *Key Actions for the Further Implementation of the Programme of Action of the International Conference on Population and Development* (Informe del Comité Especial Plenario del vigésimo primer periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General) 1o. de julio de 1999, A/S-21/5/Add.1 párr. 63. Disponible en <http://www.un.org/popin/unpopcom/32ndsess/gass/215ale.pdf>, consultada el 16 de enero de 2011; Naciones Unidas, CDN, Observación General 4, *La salud de los adolescentes y el desarrollo en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño*, párr. 27.

<sup>41</sup> Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*, Informe provisional del Relator Especial, Anand Grover, A/66/254, 3 de agosto de 2011, párr. 65, inciso h; disponible en [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/66/254&referer=/english/&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/66/254&referer=/english/&Lang=S), consultada el 24 de enero de 2011, Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Derechos Económicos, Sociales y Culturales: el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*, Informe del Relator Especial, Sr. Paul Hunt, E/CN.4/2004/49, 16 de febrero de 2004, párr. 28.

### A. Igualdad y no discriminación

La falta de acceso a servicios de aborto legal es considerada por los mecanismos internacionales de derechos humanos como una violación del derecho de las mujeres a la no discriminación<sup>42</sup> por razones de sexo,<sup>43</sup> toda vez que las mujeres enfrentan riesgos a su vida y salud por motivo de abortos inseguros que los hombres nunca tendrán que enfrentar.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS),<sup>44</sup> las mujeres con mayores recursos económicos tienen un acceso a mayor información así como a procedimientos de interrupción del embarazo más seguros. Por el contrario, “mujeres pobres, las que viven en áreas aisladas, o bajo circunstancias de vulnerabilidad (refugiadas, las que han tenido que dejar su hogar por razones de fuerza mayor) o adolescentes, especialmente aquellas que no están casadas”<sup>45</sup> que quieren practicar un aborto, tienen pocas opciones de acceder a información, a métodos seguros y a proveedores especializados, lo cual pone en peligro su vida, salud y libertad.<sup>46</sup>

El Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por su nombre en inglés) ha señalado que “la negativa de un Estado parte a prever la prestación de determinados servicios de salud reproductiva a la mujer en

<sup>42</sup> Corte IDH, Caso *Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay* (fondo, reparaciones y costas), Sentencia de 24 de agosto de 2010, Serie C, núm. 214, párr. 232 y 233; Comité sobre Discriminación de la Mujer (Comité CEDAW), caso *Alyne da Silva Pimentel vs. Brazil*, Communication No. 17/2008 (2011), párrs. 7.2, 7.3, 7.6 y 8.2a, y CIDH, *Acceso a los servicios de salud materna desde una perspectiva de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69, 7 de junio de 2010, párrs. 11, 20, 23, 27, 28, 32 y 53.

<sup>43</sup> Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 24. La Mujer y la Salud*, párr. 11.

<sup>44</sup> Organización Mundial de la Salud, *Aborto sin riesgos: guía técnica y de políticas para Sistemas de Salud*, Ginebra, 2003, p. 14. Disponible en [http://whqlibdoc.who.int/publications/2003/9275324824\\_spa.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2003/9275324824_spa.pdf), consultada en noviembre de 2013.

<sup>45</sup> *Idem*.

<sup>46</sup> *Idem*.

condiciones legales resulta discriminatoria”, y enfatiza el deber de los Estados de asegurar en condiciones de igualdad el acceso a los servicios de atención médica y a la información.<sup>47</sup> Igualmente, el CEDAW ha indicado que la obligación de los Estados de asegurar a las mujeres el acceso a servicios de salud debe darse independientemente de su ubicación geográfica<sup>48</sup> y condición económica. Eliminar las barreras económicas resulta fundamental para que todas las mujeres, sin distinción, tengan un servicio de salud tan asequible como el de los hombres.<sup>49</sup>

### B. Derecho a la salud

El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)<sup>50</sup> reconoce el derecho de toda persona a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental.<sup>51</sup> Esta garantía entraña el derecho a la salud reproduc-

<sup>47</sup> Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 24. La mujer y la salud*, párrs. 11 y 13.

<sup>48</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones Finales a la República Árabe Siria, 11 de junio de 2007, CEDAW/C/SYR/CO/1, párrs. 29 y 30.

<sup>49</sup> Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 24. La mujer y la salud*, párrs. 7, 12 (b), 21, 26-7, 30-1 (d). Observaciones Finales a Ecuador, 7 de noviembre de 2008, CEDAW/C/ECU/CO/7, párrs. 38 y 39.

<sup>50</sup> El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es vinculante para México desde el 23 de marzo de 1981.

<sup>51</sup> Artículo 12.1. Los Estados parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. 2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados parte en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: a) la reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; b) el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; c) la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; d) la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad. Este derecho también se encuentra reconocido en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 12 y el Protocolo Adicional a la Convención Americana

tiva, entendiéndola, de acuerdo con las plataformas de acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994) y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), como:

... un estado general de bienestar físico, mental y social, y no de mera ausencia de enfermedades o dolencias, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y sus funciones y procesos. En consecuencia, la salud reproductiva entraña la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos y de procrear, y la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia... En consonancia con esta definición de salud reproductiva, la atención de la salud reproductiva se define como el conjunto de métodos, técnicas y servicios que contribuyen a la salud y al bienestar reproductivo al evitar y resolver los problemas relacionados con la salud reproductiva.<sup>52</sup>

Dentro del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, el Comité que vigila el cumplimiento del PIDESC ha identificado como elementos básicos del derecho a la salud los siguientes elementos: (i) disponibilidad: un número suficiente de bienes, servicios y establecimientos públicos de salud, así como programas en todo el territorio del Estado. En este sentido, no pueden faltar agua limpia potable, condiciones sanitarias adecuadas; hospitales, clínicas y demás establecimientos relacionados con la salud; personal médico y profesional capacitado con salarios competitivos y medicamentos esenciales; (ii) accesibilidad: no puede haber obstáculos para que las personas hagan uso de los servicios y bienes disponibles (este rubro comprende la accesibilidad fi-

sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" artículo 10.

<sup>52</sup> Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo (CIPD), en Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, Cairo, Egipto, 5-13 de septiembre, 1994, A/CONF.171/13/Rev.1 (1995), párrs. 7.2 y 7.3; Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, Beijing, China, 4-15 de septiembre de 1995, Doc. de la O.N.U. A/CONF.177/20 (1995), párrs. 94 y 95.

sica, económica, el acceso a la información y el derecho a la no discriminación); (iii) aceptabilidad: los establecimientos, bienes y servicios deben ser respetuosos de la ética médica, apropiados culturalmente y sensibles a las cuestiones de género; (iv) calidad: los establecimientos, bienes y servicios deben ser apropiados desde el punto de vista científico y médico, y ser de buena calidad.<sup>53</sup>

Asimismo, el Relator Especial de la ONU para el Derecho a la Salud ha señalado que los Estados deben adoptar medidas para asegurar la disponibilidad y la accesibilidad de servicios de aborto legales, seguros y de calidad, entre las que se encuentran

el establecimiento de clínicas accesibles y asequibles; la prestación de servicios de capacitación adicional para médicos y personal sanitario; el establecimiento de requisitos de certificación, y la disponibilidad del equipo y los medicamentos más seguros y modernos.<sup>54</sup>

Recientemente el Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental de la ONU, señaló que “las leyes penales que castigan y restringen el aborto inducido son el ejemplo paradigmático de las barreras inaceptables que impiden a las mujeres ejercer su derecho a la salud y, por consiguiente, deben eliminarse”.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General número 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud* (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párr. 12. Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G00/439/37/PDF/G0043937.pdf?OpenElement>, consultado el 19 de enero de 2012.

<sup>54</sup> Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*, Informe provisional del Relator Especial, Anand Grover, A/66/254, 3 de agosto de 2011, párr. 65, inciso h. Disponible en [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/66/254&referer=/english/&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/66/254&referer=/english/&Lang=S), consultado el 24 de enero de 2011.

<sup>55</sup> Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*, Informe provisional del Relator Especial, Anand Grover, A/66/254, 3 de agosto de

En contextos de criminalización se ha instado a los Estados miembros de la ONU a asegurar que las mujeres tengan acceso a servicios de calidad para el tratamiento de complicaciones derivadas del aborto.<sup>56</sup> Inclusive, en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer los Estados miembros se comprometieron a “considerar revisiones a su legislación que contenga sanciones contra las mujeres que se hayan sometido a abortos ilegales”.<sup>57</sup>

Y en las Observaciones Finales para México de 2006, el CEDAW recomendó al gobierno mexicano que “armonice la legislación relativa al aborto a los niveles federal y estatal. Insta al Estado parte a aplicar una estrategia amplia que incluya el acceso efectivo a servicios de aborto seguros en las circunstancias previstas en la ley...”.<sup>58</sup> Dicha recomendación fue reiterada por el Comité de Derechos Humanos<sup>59</sup> en las Observaciones Finales para México en 2010 señalando, además, la obligación del Estado de cumplir con la normatividad de salud sobre interrupción legal del embarazo en materia de atención a mujeres embarazadas víctimas de violación sexual.<sup>60</sup>

2011, párr. 21, inciso h. Disponible en [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/66/254&referer=/english/&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/66/254&referer=/english/&Lang=S), consultado el 24 de enero de 2011.

<sup>56</sup> Naciones Unidas, *Key Actions for the Further Implementation of the Programme of Action of the International Conference on Population and Development* (Informe del Comité Especial Plenario del vigésimo primer periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General), 1o. de julio de 1999, A/S-21/5/Add. 1, párr. 63, Disponible en <http://www.un.org/popin/unpopcom/32ndsess/gass/215a1e.pdf>, consultada el 16 de enero de 2011.

<sup>57</sup> Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, Beijing, China, 4-15 de septiembre de 1995, Doc. de la O.N.U. A/CONF.177/20 (1995), párr. 106K.

<sup>58</sup> Naciones Unidas, Comité CEDAW, Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México, CEDAW/C/MEX/CO/6, 25 de agosto de 2006, párr. 33.

<sup>59</sup> El Comité de Derechos Humanos es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por sus Estados parte.

<sup>60</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observaciones Finales del Comité a México, CCPR/C/MEX/CO/5, 7 de abril de 2010, párr. 10.



### *C. Derecho a la vida privada*

La imposibilidad de las mujeres de decidir plenamente sobre su reproducción y acceder a un aborto legal y seguro, constituyen una violación al derecho a la vida privada. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en un caso individual sobre la negación de un aborto legal a una joven embarazada de un feto anencefálico fue considerada una violación al derecho a la vida privada.<sup>61</sup>

### *D. Derecho a la integridad personal*

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que el que las mujeres sufran afectaciones a su derecho a la integridad personal cuando buscan acceder a servicios de salud “adecuados para atender sus necesidades biológicas específicas relacionadas con su función reproductora así como en patrones socioculturales discriminatorios que causan situaciones de riesgo para la salud de las mujeres”,<sup>62</sup> genera desigualdad entre hombres y mujeres en el disfrute de este derecho.<sup>63</sup>

### *E. Derecho a beneficiarse del avance científico*

El artículo 15 del PIDESC incluye el derecho a beneficiarse del progreso científico y de sus aplicaciones.<sup>64</sup> El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado la obligación

<sup>61</sup> *K. L. vs. Perú*, Comm. No. 1153/2003, 24 de octubre de 2005, U.N. Doc. CCPR/C/85/D/1153/2003.

<sup>62</sup> CIDH, *Acceso a los servicios de salud materna desde una perspectiva de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69, 7 de junio de 2010, párr. 53.

<sup>63</sup> CIDH, *Acceso a los servicios de salud materna desde una perspectiva de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69, 7 de junio de 2010, párr. 53.

<sup>64</sup> Artículo 15 1. Los Estados parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a... b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones...

de los Estados de reconocer de igual forma a hombres y mujeres el derecho “a disfrutar de los beneficios del progreso científico”.<sup>65</sup> Este derecho está vinculado con la obligación de los Estados de aumentar “el apoyo a la investigación, básica y aplicada, biomédica, tecnológica, clínica, epidemiológica y social para reforzar los servicios de salud reproductiva”.<sup>66</sup> Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de propiciar el acceso a los avances científicos, que incluyen el acceso de las mujeres a las últimas técnicas de aborto que permitan reducir los riesgos o posibles afectaciones a la salud y la vida.

#### *F. Derecho a estar libre de tratos crueles, inhumanos y degradantes*

En la interpretación del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la falta de acceso al aborto se ha considerado también como una violación del derecho a estar libre de tratos crueles, inhumanos y degradantes por las afectaciones que puede tener a la salud física y mental de las mujeres, por ejemplo, en el caso de embarazos de fetos anencefálicos, que no tienen viabilidad fuera del útero.<sup>67</sup>

<sup>65</sup> Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General número 16. *La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales* (artículo 3o. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párr. 31. Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/435/42/PDF/G0543542.pdf?OpenElement>, consultada el 7 de febrero de 2012.

<sup>66</sup> Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo (CIPD), en Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, Cairo, Egipto, 5-13 de septiembre de 1994, Doc. De la O.N.U. A/CONF.171/13/Rev.1 (1995), párr. 12.12.

<sup>67</sup> Caso *K. L. vs. Perú*, 1153/2003, Comité de Derechos Humanos, 22 de noviembre de 2005, párr. 6.3; Caso *R.R vs. Polonia*, 27617/04, Corte Europea de Derechos Humanos, 26 de mayo de 2011, párrs. 161 y 162.

### 3. Interrupción del embarazo con medicamento

La ciencia médica moderna ha ido avanzando hacia la utilización de métodos menos invasivos y menos riesgosos para llevar a cabo interrupciones del embarazo, como la Aspiración Manual Endouterina (AMEU) o el aborto con medicamentos.<sup>68</sup> Cuando las mujeres tienen acceso a servicios seguros de aborto, incluyendo procedimientos modernos, la probabilidad de muerte es mínima (0.001% según el Instituto Alan Guttmache).

La OMS ha reconocido en sus estudios que los métodos médicos para la interrupción del embarazo son una opción efectiva, segura y aceptable para abortos del primer trimestre. Incluso, las tasas de dichos estudios refieren hasta el 98% de eficacia en abortos realizados con medicamentos.<sup>69</sup> Este organismo ha señalado también que hay indicios que apuntan a que el aumento en el uso de medicamento para la práctica del aborto en marcos legales restrictivos, en comparación con otros métodos, puede disminuir tanto el número de complicaciones graves como el de muertes maternas.<sup>70</sup>

Además, la OMS ha señalado que el régimen médico más utilizado<sup>71</sup> para la interrupción del embarazo combina dos medica-

<sup>68</sup> Organización Mundial de la Salud, *Unsafe Abortion...*, op. cit., p. 14.

<sup>69</sup> Organización Mundial de la Salud, *Aborto sin riesgos: guía técnica y de políticas para sistemas de salud*, cit., p. 36.

<sup>70</sup> Organización Mundial de la Salud, *Unsafe Abortion...*, op. cit., p. 14.

<sup>71</sup> Organización Mundial de la Salud, *Aborto sin riesgos: guía técnica y de políticas para sistemas de salud*, cit., p. 35. De acuerdo con el organismo, los efectos que este método tiene en una mujer no son muy distintos a aquellos relacionados con un aborto espontáneo: cólicos y sangrado prolongado. Puede haber efectos colaterales entre los cuales se prevén: náuseas, diarreas y vómitos. De igual forma, hay condiciones específicas que requieren mayor precaución en el uso de este método: alergia, tabaquismo intenso, alteraciones de la coagulación y falla hepática o adrenal aguda o crónica. De forma específica, para la interrupción de un embarazo ectópico la Mifepristona no es efectiva.

mentos: la Mifepristona<sup>72</sup> y el Misoprostol.<sup>73</sup> En 2005, la OMS incluyó ambos medicamentos en su lista de medicamentos esenciales.<sup>74</sup> En esa lista, el uso de la Mifepristona no se especifica, pero en la revisión de 2010 sí se define el uso del Misoprostol para el manejo del aborto incompleto y espontáneo.<sup>75</sup> Posteriormente, en la revisión de 2011, se aumentó su uso para la prevención de la hemorragia posparto (cuando la oxitocina no se encuentra disponible o no puede ser usada de forma segura).<sup>76</sup> La disponibilidad de ambos medicamentos varía entre los países del continente americano, pero en general sigue siendo limitada.<sup>77</sup> Con fines obstétrico/ginecológicos, la Mifepristona tiene registro solamente en Estados Unidos, México y Guyana;<sup>78</sup> a su vez, el Misoprostol en Brasil, Colombia, Perú y México.<sup>79</sup>

<sup>72</sup> La Mifepristona es un antiprogéstágeno que inhibe la acción de la hormona que sostiene el embarazo, la progesterona.

<sup>73</sup> El Misoprostol es un análogo sintético de la prostaglandina que aumenta las contracciones del útero y facilita la expulsión del producto

<sup>74</sup> “La lista básica enumera los medicamentos mínimos necesarios para un sistema básico de atención de salud, e incluye los medicamentos más eficaces, seguros y eficientes para las enfermedades prioritarias”, Organización Mundial de la Salud, *Medicamentos esenciales. Lista Modelo de la OMS*, 14a. ed. (marzo de 2005). Disponible en [http://whqlibdoc.who.int/hq/2005/a87410\\_spa.pdf](http://whqlibdoc.who.int/hq/2005/a87410_spa.pdf), consultada el 19 de enero de 2012.

<sup>75</sup> Organización Mundial de la Salud, *Medicamentos esenciales. Lista Modelo de la OMS*, 16a. ed. (marzo de 2010). Disponible en [http://whqlibdoc.who.int/hq/2010/a95060\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/hq/2010/a95060_eng.pdf), consultada el 1o. de marzo de 2012.

<sup>76</sup> Organización Mundial de la Salud, *Medicamentos esenciales. Lista Modelo de la OMS*, 17a. ed. (marzo de 2011). Disponible en [http://whqlibdoc.who.int/hq/2010/a95060\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/hq/2010/a95060_eng.pdf), consultada el 1o. de marzo de 2012.

<sup>77</sup> Blanchard, K. *et al.*, “Misoprostol Alone: a Nex Method of Medical Abortion?”, *JAMWA*, Nueva York, vol. 55, núm. 3, 2000, pp. 189 y 190.

<sup>78</sup> *Mapa de aprobación de la mifepristona*, Gynuity Health Projects, junio de 2011. Disponible en <http://gynuity.org/resources/read/annotated-bibliography-mifepristone-medical-abortion-sp/>, consultada en noviembre de 2013.

<sup>79</sup> *Misoprostol aprobado*, Gynuity Health Projects, julio de 2011. Disponible en <http://gynuity.org/news/misoprostol-added-to-who-eml-core-list-for-prevention-of-pph/>, consultada en noviembre de 2013.

La regulación sanitaria de los medicamentos<sup>80</sup> para la interrupción del embarazo en México incluyó el registro sanitario del Misoprostol en 2003<sup>81</sup> y la Mifepristona en marzo de 2011.<sup>82</sup> Ambos medicamentos se encuentran registrados para indicaciones obstétrico/ginecológicas y requieren receta médica para su venta y suministro al público, aunque varían en su presentación.<sup>83</sup>

La combinación del Misoprostol y Mifepristona es uno de los métodos más seguros para realizar abortos en el primer trimestre del embarazo. Sin embargo, el aborto utilizando solamente Misoprostol es un método igualmente aceptado y hay estudios que señalan que su utilización exclusiva no presenta efectos secundarios o complicaciones distintos al régimen ideal utilizando de forma conjunta el Misoprostol y la Mifepristona.<sup>84</sup> En virtud de la

<sup>80</sup> La autoridad competente en México para la emisión de dichos registros es la Secretaría de Salud a través de la Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios (Cofepris).

<sup>81</sup> Registro Sanitario núm. 105M84, consultado en la Relación de especialidades farmacéuticas susceptibles de incorporarse al Catálogo de Medicamentos Genéricos; se determinan las pruebas que deberán aplicárseles y señala el medicamento de referencia designado, noviembre de 2011, Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios.

<sup>82</sup> Registro Sanitario núm. 043M2011, consultado en registros sanitarios de medicamentos otorgados 2011, Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios. Disponible en <http://www.cofepris.gob.mx/AS/Paginas/Registros%20Sanitarios/RegistroSanitarioMedicamentos.aspx>, consultada el 24 de enero de 2012.

<sup>83</sup> La Mifepristona se regula como un medicamento que sólo puede adquirirse mediante receta médica, misma que podrá ser presentada hasta tres veces. Si se presenta por una cuarta vez, deberá ser retenida por el establecimiento que la surta. El médico tratante determinará el número de presentaciones del mismo producto y contenido de las mismas que se puedan adquirir en cada ocasión. De acuerdo con el cuadro emitido por la Cofepris sobre la relación de registros de medicamentos alopáticos expedidos durante 2011, la Mifepristona y el Misoprostol encuadran en las fracciones III y IV del artículo 226 de la Ley General de Salud, Disponible en: <http://www.cofepris.gob.mx/AS/Paginas/Registros%20Sanitarios/RegistroSanitarioMedicamentos.aspx>, consultada el 24 de enero de 2012. La Mifepristona viene en presentación de tableta y el Misoprostol también se encuentra en presentación de tableta y óvulos vaginales.

<sup>84</sup> Grossman, D., "Métodos médicos para el aborto en el primer trimestre: comentario de la BSR" (última revisión, 3 de septiembre de 2004), en *Biblio-*

seguridad y la alta efectividad que tiene para la interrupción del embarazo, la baja tasa de efectos secundarios y la vía y forma de administración —que permite realizar la interrupción del embarazo de forma privada y a bajo costo—, el Misoprostol es el medicamento que más se utiliza para interrumpir el embarazo con medicamento.<sup>85</sup>

De acuerdo con el Consorcio Internacional de Aborto con Medicamento (CIAM),<sup>86</sup> el uso de la Mifepristona y el Misoprostol en casa, en embarazos que no exceden las nueve semanas de gestación, es seguro siempre y cuando la mujer reciba información adecuada sobre cómo y cuándo utilizar los medicamentos, la dosis para los diferentes regímenes de medicamento, los efectos secundarios y las posibles complicaciones. A lo anterior se suma que cuente con el acceso oportuno a servicios de salud en caso de necesitarlos.<sup>87</sup>

Un ejemplo exitoso del uso del aborto con medicamento es el caso del Programa de ILE implementado por la Secretaría de Salud del DF. Desde 2007, la SSDF ha utilizado exitosamente el Misoprostol para prestar este servicio. Dicho método ha garantizado el acceso a este servicio con altos niveles de calidad. Con la reciente incorporación de la Mifepristona al mercado farmacéutico en México, este medicamento también ha sido incluido en el

*teca de Salud Reproductiva de la OMS*, núm. 8, Update Software Ltd. Oxford, 2005.

<sup>85</sup> Véase Espinoza, Henry *et al.*, “Medicamentos para la interrupción de la gestación: una revisión de la literatura y sus posibles implicaciones para México y América Latina”, *Gaceta Médica de México*, México, julio-agosto de 2002, vol. 138, núm. 349, y Blanchard, K. *et al.*, “Misoprostol Alone: a Nex Method of Medical Abortion?”, *op. cit.*, pp. 189 y 190.

<sup>86</sup> Para obtener mayor información sobre el CIAM favor de acceder a <http://www.medicalabortionconsortium.org/about.html>, última consulta en noviembre de 2013.

<sup>87</sup> Véase: *Información para mujeres, con Mifepristone and Misoprostol be Taken at Home in a Mifepristone/Misoprostol Regimen?*, International Consortium for Medical Abortion. Disponible en <http://www.medicalabortionconsortium.org/articles/for-women/main-book/?bl=en>, consultada el 19 de enero 2012.

procedimiento de aborto con medicamentos hasta las nueve semanas de embarazo. La interrupción del embarazo con medicamento es el método más utilizado por la Secretaría de Salud del DF en 54% de los casos atendidos, seguido por el AMEU, que representa el 37% de los procedimientos.<sup>88</sup>

### III. DERECHO A LA INFORMACIÓN SOBRE DERECHOS REPRODUCTIVOS: INTERÉS PÚBLICO

Para que los derechos reproductivos de las mujeres tengan vigencia y puedan ejercerse apropiadamente, es necesario que se garantice el derecho a la información. En particular, la información sobre el aborto forma parte del derecho a acceder a información sobre salud reproductiva, la cual tiene categoría de “interés público”. Este derecho consta de dos elementos fundamentales: el derecho de toda persona a proporcionar y recibir información sobre salud reproductiva y la obligación de los Estados de garantizar el acceso a ésta.

El derecho a la información es un derecho humano reconocido tanto en el nivel nacional como en el internacional.<sup>89</sup> De acuerdo

<sup>88</sup> Información emitida el 24 de octubre de 2011 por Infomex DF, como resultado de información solicitada por GIRE.

<sup>89</sup> Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Otras disposiciones las encontramos en el sistema universal; artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); Convención sobre el Derecho Internacional de Rectificación (1952); artículo 15 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965); artículo 3o. de la Convención sobre Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer CEDAW (1981) y el artículo 13 de la Convención sobre los derechos del Niño (1989). Sistemas regionales: artículo 4o. de la Declaración Americana de los Derechos y Responsabilidades del Hombre; la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos (1981) reconoce el derecho a la libertad de expresión en el artículo 9o., mientras que el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950) hace lo mismo para Europa en el artículo 10. En cuanto mecanismo de verificación del respeto de los Estados a los derechos económicos, sociales y culturales. Por ejemplo,

con éste, todas las personas tienen las libertades fundamentales de buscar, recibir y difundir información en cualquiera de sus manifestaciones —oral, escrita o artística— y a través de cualquier medio.<sup>90</sup> Este derecho se inserta en el marco general de la libertad de expresión,<sup>91</sup> y le resultan aplicables los mismos estándares en términos de protecciones y posibles limitaciones. Sin embargo, esto no implica que el derecho a la información sea simplemente una manifestación de la libertad de expresión. Se trata, sin duda, de un derecho en sí mismo.<sup>92</sup>

Además de permitir la realización y el respeto de otros derechos humanos, el derecho a la información fomenta el desarrollo individual, social y colectivo, y constituye un sustento de la democracia.<sup>93</sup> Como herramienta de participación política, propicia el debate público y permite vigilar el funcionamiento del Estado y la gestión pública, y es una herramienta de control contra la corrupción.<sup>94</sup> Desde un punto de vista instrumental, hace posible la autodeterminación individual y colectiva: la información permite que se tomen decisiones de manera consciente e informada.<sup>95</sup> Esto resulta especialmente importante en el caso de personas en situa-

la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 42), el Protocolo de San Salvador (artículo 19), y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 16).

<sup>90</sup> CIDH, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008 (Informe 2008)*, vol. III (Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1), párr. 140. CIDH. Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión (CIDH/RELE/INF. 2/09) CIDH, 2010, párrs. 19 y ss.

<sup>91</sup> *Informe 2008*, párr. 142, y CIDH, Informe “Acceso a la información en materia reproductiva desde una perspectiva de derechos humanos”, 2011, párr. 15.

<sup>92</sup> *Informe 2008*, párr. 141.

<sup>93</sup> <http://www.article19.org/pages/es/freedom-of-information.html>, consultado en noviembre de 2013.

<sup>94</sup> *Informe 2008*, párr. 144.

<sup>95</sup> *Ibidem*, párr. 146.



ción de mayores condiciones de riesgo por su raza, etnia, género u orientación sexual.<sup>96</sup>

Las obligaciones del Estado no se limitan a un comportamiento negativo o de abstención, consistente en no interferir en el disfrute del derecho a la información. El Estado debe adoptar medidas positivas para facilitar su pleno goce (por ejemplo, medidas legislativas, administrativas o judiciales) y, cuando sea necesario, debe investigar, enjuiciar y sancionar a quienes impidan el ejercicio del derecho —procurando en todo momento la no repetición de las violaciones al derecho y la debida reparación de los daños—.<sup>97</sup> Esto significa, entre otras obligaciones, que el Estado debe remover cualquier obstáculo, bien sea legislativo o de otra índole, que impida el ejercicio efectivo de la libertad de información.

El acceso a la información, en particular, se divide en tres grandes temas: la información pública o gubernamental,<sup>98</sup> la información sobre datos personales<sup>99</sup> y la información de interés público.<sup>100</sup> Para los fines de este trabajo nos centraremos en esta última categoría. La información de interés público hace parte de

<sup>96</sup> *Informe Anual 2008*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, párr. 147. Véase también CIDH, *Quinto Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Guatemala*, 6 de abril de 2001, cap. XIII, “Derechos de las mujeres”, párr. 36.

<sup>97</sup> *Cfr.* Comité de Derechos Humanos (CDH-ONU), *Observación General 31. La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados parte en el Pacto*, párrs. 3-18, y CDH-ONU, *Observación General 34. Artículo 19. Libertad de opinión y libertad de expresión*, párrs. 7 y 8.

<sup>98</sup> Véase CIDH. El derecho a la información pública en las Américas. Estándares interamericanos y comparación de marcos legales. CIDH, Washington 2012; asimismo, *Observación General 34. Artículo 19. Libertad de opinión y libertad de expresión*, párrs. 18 y 19.

<sup>99</sup> Véase CIDH, *Informe Anual 2001*, vol. II, “Informe de la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión” (en adelante, Informe Anual de la CIDH, 2001), cap. III: “Informe sobre la acción con respecto al *habeas data* y el derecho de acceso a la información en el hemisferio”, OEA/Ser.L/V/II.114 Doc.5, rev. 1, 16 de abril de 2002.

<sup>100</sup> Article 19, “Campana Global por la Libertad de Expresión (1999)”, *El derecho del público a saber: principios en que debe basarse la legislación relativa a la libertad de información*, Londres.

los discursos especialmente protegidos, e incluye cierta clase de discursos que por su importancia para el ejercicio de los demás derechos humanos o para la consolidación, funcionamiento y preservación de la democracia, merecen una categoría especial. Otro tipo de discursos protegidos son los políticos, los que se refieren a candidatos a cargos públicos o en ejercicio de sus funciones, y aquellos que expresan elementos esenciales de la identidad o dignidad personal (por ejemplo, la lengua de una etnia o las creencias religiosas).<sup>101</sup>

La definición de *interés público* puede confundirse con algunos conceptos como el de “utilidad pública” o el de “orden público”. Sin embargo, el interés público se entiende como “aquello que es relevante para la mayoría de una comunidad específica, en un tiempo económico, político y social determinado y que por tanto es susceptible de ser tutelado por el Estado”.<sup>102</sup> Sobre el particular, Carla Huerta señala que el interés público está en constante transformación y debe entenderse de acuerdo con las circunstancias y necesidades particulares del momento de análisis o aplicación:

Los elementos de este concepto compuesto son el “interés” y lo “público”. El interés se refiere al valor o importancia que tiene una cosa para una persona o grupo de personas, lo que implica la existencia de una estimación valorativa y, simultáneamente, la de un provecho, resultado o utilidad que esas mismas cosas o bienes tienen, una conveniencia o necesidad, tanto en el orden moral como en el material. Lo “público”, por su parte, está referido a aquello que es o pertenece al pueblo, la comunidad, las personas en general, pero que no es de titularidad individual.<sup>103</sup>

<sup>101</sup> Cfr. OEA/Ser.L/V/II.Doc 69, 7 de junio de 2010, párrs. 32 y ss.

<sup>102</sup> Huerta, Carla, “El concepto de interés público y su función en materia de seguridad nacional”. Disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2375/8.pdf>, p. 26.

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 134.

Saras Jagwanth<sup>104</sup> señala que la relación del derecho de acceso a la información con otros derechos humanos se evidencia en que realiza y protege otros derechos humanos, asiste el cumplimiento de éstos, y propicia medidas de no repetición al abrir la actuación estatal a un constante escrutinio. La información de interés público es, entonces, toda información que posibilita, garantiza o afecta el ejercicio pleno de los derechos humanos de una persona o grupo de personas definidas, no importando si aquélla es accesible o no. Corresponde al Estado adoptar las medidas necesarias para permitir su búsqueda, recepción y difusión.<sup>105</sup>

En este contexto, para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales la información sobre salud reproductiva —específicamente sobre métodos seguros de aborto incluido el uso de medicamento, ya sea en contextos legales restrictivos o no— es de interés público, pues se trata del elemento fundamental para que las mujeres ejerzan su derecho a la salud y libertad reproductiva en condiciones de igualdad.<sup>106</sup> Las restricciones al acceso a la información promueven la discriminación en el acceso a los

<sup>104</sup> Jagwanth, Saras, “The Right to Information as a Leverage Right”, *The Right to Know, The Right to Live: Access to Information and Socio-Economic Justice*, p. 13, cit. en Article 19. Acces to information: An instrumental right for empowerment. Article 19 y ADC, Londres, 2007, p. 18. Disponible en <http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/ati-empowerment-right.pdf>, consultado en noviembre de 2013.

<sup>105</sup> Cfr. Declaración conjunta de 2004, donde relatores especiales de la ONU, la OEA y la OSCE para la Libertad de Expresión señalaron en su Declaración que “las autoridades públicas deberán tener la obligación de publicar de forma dinámica... toda una gama de información de interés público” y que “se establecerán sistemas para aumentar con el tiempo, la cantidad de información sujeta a dicha rutina de divulgación”.

<sup>106</sup> Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 14. *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud* (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párr. 11. Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G00/439/37/PDF/G0043937.pdf?OpenElement>, consultada el 19 de enero 2012.

Véase también: Noorlander, Peter y Article 19, “El derecho a la información sobre salud reproductiva de acuerdo al derecho internacional”, en Article 19, *Época de cambio: la promoción y protección del acceso a la información y*

servicios de salud reproductiva, lo cual afecta desproporcionadamente a las mujeres marginadas o de escasos recursos, quienes no cuentan con el nivel educativo necesario para tener acceso a fuentes de información.<sup>107</sup> Así, el Estado no sólo tiene la obligación de permitir la circulación de esta información o de eliminar las barreras para su difusión, sino también de implementar medidas positivas cuya finalidad es que esta información pública llegue al mayor número de mujeres.<sup>108</sup>

La obligación de difusión “apareja el deber de los Estados de suministrar información pública que resulte indispensable para que las personas puedan ejercer sus derechos fundamentales o satisfacer sus necesidades básicas en este ámbito”.<sup>109</sup> Este criterio, descrito por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se conoce como la *transparencia activa*, según el cual existe una obligación oficiosa a cargo del Estado.<sup>110</sup>

Los órganos públicos deben difundir información sobre sus funciones y actividades —incluyendo su política, oportunidades de consultas—, actividades que afectan al público... de forma rutinaria y

*los derechos a la salud sexual y reproductiva en el Perú*, Londres, Bethan Grillo Ed., 2005, p. 21.

<sup>107</sup> Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Open Door y Dublin Well Woman vs. Irlanda*, núm. de aplicación 14234/88; 14235/88, 29 de octubre de 1992, párr. 77.

<sup>108</sup> Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*, Informe provisional del Relator Especial, Anand Grover, A/66/254, 3 de agosto de 2011, párr. 64, inciso h. Disponible en [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/66/254&referer=/english/&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/66/254&referer=/english/&Lang=S), consultada el 24 de enero de 2011.

<sup>109</sup> Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la información en materia reproductiva desde una perspectiva de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 61, 22 de noviembre de 2011, párr. 25. Disponible en <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/mujeresaccesoinformacionmateriareproductiva.pdf>, consultada el 7 de febrero de 2012.

<sup>110</sup> *Ibidem*, párr. 26.

proactiva, aun en la ausencia de una petición específica, y de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible...

Como lo estipula la Resolución del Comité Jurídico Interamericano titulada “Principios sobre el derecho de acceso a la información”.

En relación con la salud reproductiva, el Programa de Acción de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo de 1994, señala que uno de los objetivos por cumplir de parte de los Estados es, “asegurar el acceso a información amplia y fáctica y a una gama completa de servicios de salud reproductiva...”.<sup>111</sup> Por su parte, la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing, establece que el ejercicio de la salud reproductiva incluye el derecho a “disponer de la información y de los medios para ello y el derecho a alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva”.<sup>112</sup>

Garantizar el acceso a la información sobre salud reproductiva debe ir enfocado a que las mujeres puedan decidir libremente y de forma informada sobre el tratamiento al que busca someterse, lo cual promueve el ejercicio de su consentimiento informado. Para dicho fin, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha hecho las siguientes recomendaciones a los Estados miembros del sistema interamericano.<sup>113</sup>

<sup>111</sup> Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo (CIPD), en Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, Cairo, Egipto, 5-13 de septiembre de 1994, Doc. de la O.N.U. A/CONF.171/13/Rev.1 (1995), párr. 7.5, inciso a.

<sup>112</sup> Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, Beijing, China, 4-15 de septiembre, 1995, Doc. de la O.N.U. A/CONF.177/20 (1995), párr. 95.

<sup>113</sup> *Cfr.* Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la información en materia reproductiva desde una perspectiva de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 61, 22 de noviembre de 2011, párrs. 13, 35, 44 y 116. Disponible en <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/mujeresaccesoinformacionmateriareproductiva.pdf>, consultada el 7 de febrero de 2012.

- Asegurar la obligación de los profesionales de la salud de informar a las mujeres sobre su salud para que éstas puedan adoptar decisiones libres, fundamentadas y responsables en materia de sexualidad y reproducción.
- Asegurar que la información proporcionada esté adecuada al público que la requiere, especialmente para que las mujeres que hablen otras lenguas puedan acceder a la información en sus propias lenguas.
- Fomentar investigaciones médicas en materia de salud y campañas de información, en particular referidas VIH/SIDA, la salud sexual y genésica, además de la violencia en el hogar.
- Promover la difusión masiva de información sobre la salud y los derechos de las mujeres indígenas, afrodescendientes y las que habitan en zonas rurales, para garantizar su participación efectiva en la toma de decisiones sobre su salud reproductiva.
- Asegurar que terceros no limiten ni restrinjan el acceso a la información y los servicios relacionados con estos derechos.

Asimismo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que un objetivo importante de la estrategia que los Estados deben implementar en materia de salud para suprimir la discriminación contra la mujer deberá consistir en la reducción de los riesgos que afectan exclusivamente la salud de la mujer.<sup>114</sup> En ese sentido, el CEDAW establece que los Estados parte deberán adoptar las medidas necesarias que permitan eliminar la discriminación entre hombres y mujeres para asegurar, en condiciones de igualdad, el “acceso al material informativo

<sup>114</sup> Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General núm. 14. *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud* (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párr. 21. Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G00/439/37/PDF/G0043937.pdf?OpenElement>, consultada el 19 de enero de 2012.

específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia”.<sup>115</sup>

En conclusión, el derecho a la información sobre salud reproductiva “involucra una serie de derechos como el derecho a la libertad de expresión, a la integridad personal, a la protección a la familia, a la vida privada y a vivir libres de violencia y discriminación”.<sup>116</sup> Constituye un elemento necesario para que las personas —concretamente, las mujeres— estén en condiciones de tomar decisiones libres y fundamentadas sobre aspectos íntimos de su personalidad.<sup>117</sup> Los Estados tienen el deber de garantizar y respetar el acceso a la información, incluyendo aquella sobre los métodos y procedimientos médicos avalados por la ciencia para la interrupción del embarazo en condiciones seguras y de calidad, tanto en marcos legales restrictivos como permisivos.

#### IV. LA SANCIÓN PENAL: UNA RESTRICCIÓN DESPROPORCIONADA AL ACCESO A LA INFORMACIÓN

La relevancia del derecho a la información en una sociedad democrática impone un especial cuidado a los Estados para establecer limitaciones o controles posteriores a su ejercicio, más aún si se trata de información de interés público. Esto obedece a un razonamiento sencillo: la existencia de limitaciones desproporcionadas terminaría por negar la existencia misma de este derecho. Enfrentada a una sanción excesiva por difundir cualquier tipo de información, la sociedad optaría por no ejercer este derecho humano o lo haría de manera condicionada. El debate público se

<sup>115</sup> Artículo 10, inciso h de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

<sup>116</sup> Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la información en materia reproductiva desde una perspectiva de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 61, 22 de noviembre de 2011, párr. 3. Disponible en <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/mujeresaccesoinformacionmateriareproductiva.pdf>, consultada el 7 de febrero de 2012.

<sup>117</sup> *Idem*.

inhibiría en detrimento del libre flujo de información de ideas. La libertad de expresión no sería el único afectado; también el ejercicio de otros derechos humanos, ya que dicho disfrute depende en gran medida de información veraz, objetiva y oportuna. Este balance incluye, por supuesto, el acceso a la información sobre derechos reproductivos.

Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), las restricciones a la libertad de información deben ser objetivas, razonables y adecuadas para los fines legítimos perseguidos dentro de una sociedad democrática.<sup>118</sup> Estos criterios hacen parte de la “prueba tripartita”, derivada del artículo 13.2 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y del artículo 19.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.<sup>119</sup>

En detalle, la “prueba tripartita” establece que las restricciones al derecho a los derechos humanos deben ser posteriores (en oposición a un control previo) y reunir los siguientes elementos: i) haber sido definida previamente de forma precisa y clara a través de una ley formal y material; ii) estar orientada al logro de objetivos imperiosos autorizados por la Convención, como el respeto de los derechos o la reputación de otras personas, o la protección de la seguridad nacional, el orden público, o de la salud y moral públicas,<sup>120</sup> y iii) ser necesaria en una sociedad democrática, idónea para el logro de los fines imperiosos y estrictamente proporcional a la finalidad perseguida.<sup>121</sup>

La aplicación de la “prueba tripartita” se hace extensiva a las decisiones y actos administrativos, judiciales, policiales o de cual-

<sup>118</sup> Corte IDH, caso *Karen Atala vs. Chile*, y otros de libertad de expresión.

<sup>119</sup> Cfr. Corte IDH, “La colegiación obligatoria de periodistas (artículos 13 y 29 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos)”. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, serie A, núm. 5, párr. 36. Véase también, CDH-ONU, *Observación General 34. Artículo 19. Libertad de opinión y libertad de expresión*, párr. 21. Cfr. Observación General núm. 22 del Comité, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo periodo de sesiones*, suplemento núm. 40 (A/48/40), anexo VI.

<sup>120</sup> Comité de Derechos Humanos, *Observación General 34*, párr. 21.

<sup>121</sup> Cfr. CIDH, *Informe 2008*, párr. 62.



quier otra índole que las materializan. Es decir, abarca toda manifestación del poder estatal<sup>122</sup> que incide sobre el pleno ejercicio de la libertad de información.<sup>123</sup> Así, las medidas que no satisfagan todos estos elementos se consideran arbitrarias e injustificadas.

Los elementos de necesidad y proporcionalidad deben estar justificados de manera suficiente en la regulación. Además de acreditar que la pena ulterior es “útil”, “razonable” u “oportuna”, el legislador (o el gobierno, según sea el caso) debe demostrar que dicha limitación a la libertad de información es la menos restrictiva para proteger otros derechos o bienes, cuya importancia debe estar justificada igualmente (siguiendo los fines legítimos de protección del derecho internacional). En otras palabras, las disposiciones restrictivas deben estar encuadradas de tal modo que “no limiten más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado, es decir, la restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo”.<sup>124</sup>

La sanción penal es el control que más preocupación genera en términos del impacto que tiene para el derecho a la información, toda vez que es la *ultima ratio* en un Estado de derecho. Por su evidente naturaleza restrictiva —la posible pérdida de la libertad y del ejercicio de los derechos civiles—, la sanción penal tiene un efecto inhibitorio en la libertad de expresión. La Corte IDH ofrece una serie de criterios para analizar si una determinada restricción penal viola la libertad de expresión (lo cual puede derivar en el señalamiento de la responsabilidad internacional de México):<sup>125</sup>

<sup>122</sup> Cfr. CDH-ONU, *Observación General 34. Artículo 19. Libertad de opinión y libertad de expresión*, párr. 34.

<sup>123</sup> Cfr. Corte IDH. Caso *López Álvarez*, Sentencia del 1o. de febrero de 2006, serie C, núm. 141, párr. 165.

<sup>124</sup> Cfr. Informe sobre terrorismo y derechos humanos OEA/Ser.L/V/II.116 Doc. 5 rev. 1 corr.) del 22 de octubre de 2002, párr. 278.

<sup>125</sup> Cfr. Caso *Usón Ramírez*, párr. 48.

- Verificar si la tipificación del delito afecta la legalidad estricta que es preciso observar al restringir la libertad de expresión por la vía penal.
- Estudiar si la protección del bien jurídicamente tutelado por el tipo penal sirve a una finalidad legítima de acuerdo con la Convención y determinar, en ese caso, la idoneidad de la sanción penal para lograr la finalidad perseguida.
- Evaluar la necesidad de la medida.
- Analizar la estricta proporcionalidad de la medida, esto es, si la sanción prevista garantizó la protección del bien jurídicamente tutelado por la ley penal, sin hacer nugatorio el derecho a la libertad de expresión.

La aplicación del “test” es aún más exigente frente a la información de interés público —como aquella sobre derechos reproductivos— hasta el punto de existir una especie de presunción según la cual una sanción penal contra este tipo de información es innecesaria y desproporcionada. En palabras de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión,

cuando la sanción penal que se persigue por la aplicación de estos tipos penales se dirige a expresiones sobre cuestiones de interés público se puede afirmar... que se vulnera el derecho consagrado en el artículo 13 de la Convención, sea porque no existe un interés social imperativo que justifique la sanción penal, o porque la restricción es desproporcionada o porque constituye una restricción indirecta.<sup>126</sup>

La prueba tripartita y la “sospecha” frente a la sanción penal significan que el deber del Estado de garantizar el acceso y la difusión de la información de interés público, como discurso pro-

<sup>126</sup> *Cfr.* Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos e Informe 2002.

tegido, se extiende también al tipo de controles posteriores que pueden establecerse

1. *Apología y provocación del delito y su efecto inhibitor en la difusión de información*

Siguiendo el razonamiento anterior, además de llamar la atención sobre la “prueba tripartita” de los controles posteriores, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha subrayado la importancia de que las sanciones penales de cualquier tipo estén claramente delimitadas para evitar, en este caso, un uso arbitrario contra el derecho a la información. Definidos o aplicados de manera abierta y general, diversos tipos penales tienen la potencialidad de coartar el debate público y restringir el acceso y difusión de información de interés público:

La Corte entiende que en la elaboración de los tipos penales es preciso utilizar términos estrictos y unívocos, que acoten claramente las conductas punibles, dando pleno sentido al principio de legalidad penal. Éste implica una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales. La ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad.<sup>127</sup>

El delito de “provocación de un delito y apología de éste o de algún vicio” en México ilustra la situación que describe la Corte IDH. En el derecho mexicano se ha asimilado la definición que proviene del Código Penal Federal, el cual establece:

<sup>127</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Eduardo Kimel vs. Argentina*, párr. 63; caso *Castillo Petruzzi y otros, supra*, párr. 121, y caso *Lori Berenson, supra*, párr. 125.

Artículo 208. Al que provoque públicamente a cometer un delito, o haga la apología de éste o de algún vicio, se le aplicarán de diez a ciento ochenta jornadas de trabajo en favor de la comunidad, si el delito no se ejecutare; en caso contrario se aplicará al provocador la sanción que le corresponda por su participación en el delito cometido.

En términos similares encontramos descripciones en varios estados mexicanos,<sup>128</sup> según las cuales la conducta criminal se actualiza cuando se “provoque públicamente a cometer un delito, o haga apología de éste”, sin que en forma alguna se especifique el alcance de lo que se entenderá por dicha “provocación pública” o lo que significa una “apología”. Esta vaguedad y ambigüedad en el tipo penal propicia una aplicación arbitraria e indiscriminada que desconoce el principio de legalidad<sup>129</sup> y los estándares internacionales (y, por ende, resulta inconstitucional).

Considerando que el principio de legalidad penal coincide con el primer elemento de la prueba tripartita (estar claramente esta-

<sup>128</sup> Véase el anexo sobre delitos de incitación, provocación y/o apología del delito en el sistema jurídico mexicano.

<sup>129</sup> *Cfr. Observación General 34*, párr. 25; *cfr. La colegiación obligatoria de periodistas* (artículos 13 y 29, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-5/85, párr. 40. Véase también, caso *Tristán Donoso*, párr. 77; caso *Kimel*, párr. 63, y caso *Claude Reyes y otros vs. Chile* (fondo, reparaciones y costas). Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C, núm. 151, párr. 89; caso *Usón Ramírez*, párrs. 55 y 79; *cfr. caso Palamara Iribarne vs. Chile* (fondo, reparaciones y costas), sentencia del 22 de noviembre de 2005, serie C, núm. 135, párr. 79; *cfr. caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú* (fondo, reparaciones y costas), sentencia del 30 de mayo de 1999, serie C, núm. 52, párr. 121; caso *Yvon Neptune vs. Haití* (fondo, reparaciones y costas), sentencia del 6 de mayo de 2008, serie C, núm. 180, párr. 125; caso *Lori Berenson Mejía*, párrs. 51 y 55; ONU Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos: Filipinas (CCPR/CO/79/PHL), párr. 9; Israel (CCPR/CO/78/ISR) párr. 14; Estonia (CCPR/CO/77/EST), párr. 8, entre otros. Tribunal Europeo de Derechos Humanos: *cfr. Herri Batasuna y Batasuna c. España*, 30 de junio de 2009, § 56; *Sunday Times c. Reino Unido* (núm. 1), 26 de abril de 1979, § 49; *Ezelin c. Francia*, 26 de abril de 1991, § 45; *Larissis y otros c. Grecia*, 24 de febrero de 1998, § 40; *Hashman y Harrup c. Reino Unido* [GC], de 25 de noviembre de 2009, § 31; *Metropolitan Church of Bessarabia y otros c. Moldavia*, de 13 de diciembre de 2001, núm. 45701/99, ECHR 2001-XII; *Hasan y Chaush c. Bulgaria* [GC], de 20 de octubre de 2000, § 84; *Maestri c. Italia*, de 17 de febrero de 2004, § 30.

blecido en una ley),<sup>130</sup> parece claro que los delitos de “incitación, provocación y/o apología del delito” no satisfacen las exigencias de este “test”. La amplitud de estos tipos penales genera un efecto de incertidumbre que inhibe el libre flujo de información (búsqueda, recepción y difusión), al no brindar la certeza requerida por las destinatarias de la norma (aplicadoras y/o quienes actualizan con su conducta la aplicación de la norma) para ajustar su comportamiento. De facto, se crea una especie de “delitos de opinión” que se opone a las obligaciones en materia de la libertad de información.

A lo anterior hay que añadir una discusión jurídica inherente a estos delitos. En diversos sistemas jurídicos<sup>131</sup> la doctrina y la

<sup>130</sup> Cfr. CDH-ONU, *Observación General 34. Artículo 19. Libertad de opinión y libertad de expresión*, párr. 22

<sup>131</sup> Un claro ejemplo de la problemática en torno al alcance de los delitos de “incitación, provocación y/o apología del delito”, lo encontramos en el libro de Kai Ambos, que para intentar esclarecer su alcance explica los diversos significados de dichos delitos y las semejanzas y diferencias según las distintas culturas jurídicas; así, Ambos inicia por señalar que en el derecho penal internacional (DPI) la provocación u ocasionamiento del hecho en otro a cometer delitos, es reconocido en la forma de incitación (*incitement*), y continúa evidenciando que no obstante que otras formas de provocación como la inducción (*instigation*) prácticamente ha sido absorbida por una concepción amplia de complicidad (*aiding and abetting*), donde se ha entendido como toda aportación al hecho sin que sea indispensable que lo desencadene (que desde el punto de vista subjetivo sólo exige que el autor quiera causar el hecho principal o actúe en conocimiento de que ocurrirá con alta probabilidad como consecuencia de su conducta), es necesario diferenciar a la inducción de la idea de complicidad (*secondary participation; accessoryship o complicity*) a fin de evitar sea entendida dentro de la concepción de los llamados delitos incompletos (*inchoate crimes*) o autónomos, es decir, aquellos que son punibles con independencia del hecho principal, como en el DPI se ubica a la incitación a cometer un delito (*incitement*). Y continúa mostrando otros de los ejemplos comprendidos por el DPI como formas de “provocación a otro a cometer delitos” son los términos *orders* (*ordone* u *ordene*), o el “ordenar la comisión de un delito”; *solicits* (solicite o proponer) “generar una influencia sobre una persona determinada para que cometa un delito específico”, sin que precisamente se trate de un *inchoate crime* o delito autónomo; e “induces” (*inducement o encouragement*) o sea, el “llevar o mover, la realización de una acción, por influencia o persuasión”, conteniendo un elemento intelectual —persuasión o convencimiento— y uno de coacción. De esa forma señala que resulta necesario distinguir entre dos de las principales formas de “provocación”

práctica penal se encuentran divididas sobre si la “incitación”, la “provocación” o la “apología del delito” son tipos penales de configuración autónoma —es decir, que no necesitan la comprobación y eventual preexistencia de un delito que cuente con sentencia firme—, o si, por lo contrario, requiere de un ánimo incitador, lo que implica simplemente la existencia y demostración de un nexo causal entre el delito del que se hace apología, se incita o se provoca. Esta dificultad impacta directamente en el ejercicio de la libertad de expresión.

De cualquier forma, y sin dar por terminada la discusión jurídica, una aproximación conforme a las obligaciones internacionales debe favorecer el mayor ejercicio posible del derecho humano a la libertad de expresión y de información. Esto debería llevar a la supresión de dichos delitos cuando incidan en el acceso a la información de interés público<sup>132</sup> o, al menos, a que su aplicación promueva la restricción de dicha información.

reconocidas en el DPI, esto es, incitación (*incitement*) e inducción (*instigation*), donde la incitación se diferencia claramente de la inducción en primer lugar, en cuanto a la intensidad de la influencia sobre los destinatarios ya que se dirige a un número indeterminado de potenciales autores configurándose un “carácter de masa” mediante la inclusión de la palabra “pública” (reuniones públicas o a través de medios de difusión masivos) en donde “incitar” significa “la influencia sobre el sentido y las pasiones, pero también sobre el intelecto... objetivamente adecuada y subjetivamente determinada, en el sentido de una acción dirigida finalmente, a producir o acrecentar una actitud”, y termina señalando que la incitación a diferencia de la inducción, es considerada como delito autónomo de peligro (que no necesita la demostración de una relación de imputación del resultado, salvo que se le asimile al *encouraging* británico, punible con independencia de la consumación del delito provocado, es decir, como un *inchoate crime* o delito autónomo (de peligro), donde su particularidad consiste en su peligrosidad abstracta o concreta al desencadenamiento de procesos psicológicos de masa y de dinámica de grupos que hacen indomitable e impredecible el curso causal, y en consecuencia a quien incite no se le pueden imputar los hechos de la conducta criminal provocada, a diferencia del inductor donde si es posible (cfr. Ambos, Kai, *La parte general del derecho penal internacional*, trad. de Ezequiel Malarino, 2a. ed., Alemania, Fundación Konrad Adenauer, 2005, pp. 273 y ss.).

<sup>132</sup> Cfr. CDH-ONU, *Observación General 34. Artículo 19 libertad de opinión y libertad de expresión*, párr. 7.

Para la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión esto significa que la sanciones penales por estos delitos deben tener “como presupuesto la prueba actual, cierta y objetiva de que la persona tenía la clara intención de cometer un crimen y tenía la posibilidad actual y real de lograr el objetivo que se proponía”.<sup>133</sup> En otras palabras, la única forma de justificar la movilización del aparato estatal sancionador (derecho penal), es cuando existan elementos para probar el ánimo de “incitar” (inclusive en los casos específicos de apología).

El ánimo de “incitar” debe entenderse como una forma de enviar una invitación directa a delinquir, esto es, establecer un límite objetivo (la conducta o el hecho de alabar, elogiar o defender la comisión de delitos, en oposición a una simple aprobación, asentimiento o conformidad) y uno subjetivo (contar con un ánimo incitador directo a la comisión de hechos delictuosos). La incitación se entendería así como una especie de acto preparatorio por el que se determina a terceros realizar o repetir los hechos elogiados.<sup>134</sup> En esos términos, la “incitación” o “apología” no puede abarcar una mera manifestación de ideas ni el flujo de información sobre un tema en particular. Mucho menos la “incitación” o la “apología” pueden imputarse al intercambio de información de interés público.

<sup>133</sup> Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe 2010, capítulo 20, 4.24.

<sup>134</sup> Cfr. Caruso Fontán, María Vivanco, “Los límites de la libertad de expresión en la Constitución y en las normas penales (especial referencia a la problemática del delito de apología del terrorismo)”, *Revista Penal*, núm. 20, julio de 2007, p. 47. Véase entre otros a Mateu Carbonell y Rodríguez Mourillo, *cit.* en: Jacquelyne Guadalupe Astacio Cabrera. En este punto nos adherimos a la doctrina española que mayoritariamente ha aceptado que la apología como categoría jurídico-penal, se desvirtúa hasta anularse en su autónoma significación, al establecer que solamente será delictiva como una forma de provocación que sería una “incitación directa a cometer un delito” y, en consecuencia, no cabría castigarla en aquellos casos en que no exista un ánimo de provocar la comisión de futuros delitos, quedando impune de no darse ese elemento subjetivo. *Tratamiento jurídico-penal de la apología del terrorismo*, tesis doctoral, Granada, Universidad de Granada, 2011, pp. 257 y 467.

La exigencia internacional del derecho penal mínimo cumple la finalidad de evitar un ejercicio abusivo del poder público. La sola existencia del delito de “incitación, provocación y/o apología del delito” puede resultar en la imposición de sanciones severas, como una condena, una multa cuantiosa o, en el caso de periodistas u otras profesiones, la suspensión del derecho a ejercerlas. Aun si las sanciones máximas son bajas, la criminalización puede proyectar todavía una larga sombra: las personas procesadas bajo ella enfrentan la posibilidad de ser arrestadas por la policía, sometidas a una detención previa al juicio (incluso a prisión preventiva) y sujetas a un proceso penal. Inclusive si el tribunal impone sólo una multa menor, pueden tener que cargar con antecedentes penales y enfrentar el estigma social asociado.

## *2. La criminalización de la información sobre aborto*

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la información y la educación habilitan a las mujeres para adoptar decisiones en todos los niveles y esferas de sus vidas, especialmente en el terreno de la salud y la reproducción. Adicionalmente, destaca que la protección del derecho a la integridad de las mujeres en condiciones de igualdad se materializa a través de la provisión de información y educación en la materia, para que las mujeres adopten decisiones libres, fundamentadas y responsables en materia de reproducción, incluida la planificación familiar.<sup>135</sup>

Al ser la difusión de información sobre la interrupción del embarazo un tema de salud relacionado con el ejercicio de otros derechos humanos de las mujeres, es evidente su estatus como asunto de interés público y, en consecuencia, como discurso especialmente protegido. Así, la criminalización de la difusión de información sobre aborto con medicamentos (interrupción del embarazo) es contraria a los derechos humanos. Concretamen-

<sup>135</sup> Informe “Acceso a la información en materia reproductiva...”, *cit.*, párr. 29.



te, la restricción de la información para el acceso al aborto con medicamentos en etapas tempranas del embarazo (sea que esté prohibido o no en un territorio determinado), es una violación de los derechos humanos de las mujeres a la información, la salud, la no discriminación y a beneficiarse del avance científico.

De conformidad con los derechos de acceso a la información y de acceso a servicios de salud reproductiva, difundir información sobre métodos de aborto seguros es un derecho y no un delito, por lo que la pretensión de actualizar conductas criminales relacionadas con la “incitación, provocación y/o apología del delito” es contraria a las obligaciones internacionales en materia de libertad de información. No se ajusta a la “prueba tripartita” y genera un efecto de inhibición en la búsqueda, recepción y difusión de informaciones de interés público asociadas a la salud reproductiva y el ejercicio de otros derechos humanos.

Sin embargo, toda vez que la información sobre el aborto con medicamento se proporciona tanto en contextos de aborto legal como ilegal, en México se ha argumentado que difundir información sobre aborto con medicamento podría ser sancionado como “provocación del delito” de aborto o “apología de éste”. Siguiendo ese argumento, la existencia del delito de “aborto” actualizaría que su apología, incitación o provocación fueran criminalizadas. Tal planteamiento desconoce el elemento de interés público y, más aún, ignora el hecho de que en un territorio como el Distrito Federal se ha despenalizado la conducta del “aborto” en ciertos supuestos y se cuenta adicionalmente con información y servicios a cargo del Estado para el pleno ejercicio del derecho de las mujeres. Acceder a esta información no puede ser un derecho reservado solamente para ciertas mujeres mexicanas.

En caso de actualizarse dicho delito, la protección de la vida en gestación, bien jurídicamente tutelado por el delito de aborto y por el delito de provocación de aborto, estaría siendo un bien al cual se otorga mayor protección que al derecho a la información y, por consiguiente, a los derechos reproductivos que la mujer ejerce a partir del acceso a la información en materia de aborto

con medicamento.<sup>136</sup> Y en el supuesto de que el delito no se actualice, su simple existencia en el Código Penal genera un efecto inhibitorio en la difusión de información sobre aborto con medicamento y es una restricción evidente al pleno ejercicio de los derechos reproductivos de las mujeres.

La criminalización del suministro de información en salud reproductiva a través del tipo penal de “incitación, provocación y/o apología del delito” es contraria a las recomendaciones de organismos internacionales y obligaciones internacionales en materia de derechos humanos adquiridas por México. El propio relator especial de la ONU para el derecho a la salud ha recomendado despenalizar “... el suministro de información relacionada con la salud... reproductiva”.<sup>137</sup> No obstante, el Estado mexicano, lejos de asegurar que esta información se difunda públicamente (dado su interés público), vulnera los derechos reproductivos de las mujeres, especialmente de mujeres de escasos recursos, indígenas y quienes habitan en zonas rurales al enfrentar mayores obstáculos para acceder a la información en materia de salud reproductiva.<sup>138</sup>

Valga la pena reiterar en esta parte final que el derecho a la información es de fundamental importancia para el ejercicio de derechos sexuales y reproductivos, como lo ha señalado el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En la legislación na-

<sup>136</sup> Como el derecho a la vida, la salud, la autodeterminación, la libertad reproductiva, la dignidad, la privacidad, la no discriminación por razones de género a estar libre de tortura y otros tratos crueles e inhumanos.

<sup>137</sup> Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*, Informe provisional del Relator Especial, Anand Grover, A/66/254, 3 de agosto de 2011, párr. 65, inciso h, Disponible en: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/66/254&referer=/english/&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/66/254&referer=/english/&Lang=S), consultada 24 de enero de 2011.

<sup>138</sup> Organización de Estados Americanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la información en materia reproductiva desde una perspectiva de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 61. 22 de noviembre de 2011, párrs. 7 y 26. Disponible en <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/mujeresaccesoinformacionmateriareproductiva.pdf>, consultada el 7 de febrero de 2012.

cional, el acceso a la información sobre salud pública encuentra su principal desarrollo en la Ley General de Salud en el artículo 51 bis 1, dentro del capítulo IV sobre los “Usuarios de los servicios de salud y participación de la comunidad”:

Artículo 51 bis 1. Los usuarios tendrán derecho a recibir información suficiente, clara, oportuna y veraz, así como la orientación que sea necesaria respecto de su salud y sobre los riesgos y alternativas de los procedimientos, diagnósticos terapéuticos y quirúrgicos que se le indiquen o apliquen.

Cuando se trate de la atención a los usuarios originarios de pueblos y comunidades indígenas, éstos tendrán derecho a obtener información necesaria en su lengua.

En el Distrito Federal es coincidente el establecimiento del marco básico del derecho de acceso a la información en materia de interrupción del embarazo, ya que en el artículo 148 del Código Penal para el Distrito Federal se anota la obligación de las y los médicos de proporcionar a la mujer embarazada información objetiva, veraz, suficiente y oportuna sobre los procedimientos, riesgos, consecuencias y efectos, así como de los apoyos y alternativas existentes para que pueda tomar la decisión de interrumpir el embarazo de manera libre, informada y responsable. Lo anterior ha sido señalado como parte esencial del “consentimiento informado” en el caso del Distrito Federal.<sup>139</sup> En un sentido similar, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece una serie de estándares específicos en materia de acceso a la información en materia reproductiva.<sup>140</sup>

<sup>139</sup> Numerales “tercero” y “décimo sexto” de los “Lineamientos generales de organización y operación de los servicios de salud relacionados con la interrupción del embarazo en el Distrito Federal”. Disponible en <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/r13911.doc>, consultado en noviembre de 2013.

<sup>140</sup> A) el acceso a la información y el consentimiento informado,

1. Informar sobre la naturaleza del procedimiento, opciones de tratamiento y alternativas razonables, que incluye los posibles beneficios y riesgos de los procedimientos;

La Comisión Interamericana ha recomendado de forma concreta que los Estados:

- (i) adecuen los ordenamientos jurídicos internos sobre acceso a la información en materia de salud sexual y reproductiva a los estándares internacionales en materia de derecho de acceso a información con los que los Estados se han comprometido a seguir, y que las políticas y programas elaborados con la participación de las propias mujeres, tengan consistencia con las metas establecidas por los Estados para mejorar el flujo de información en materia reproductiva; (ii) realizar un escrutinio de las leyes, normas, prácticas y políticas públicas en el ámbito de la salud para que garanticen el derecho al acceso a la información en materia sexual y reproductiva y la obligación estatal de brindarla, debiendo asegurar que ésta sea oportuna, completa, accesible, fidedigna y oficiosa.<sup>141</sup>
2. Brindar información apropiada tomando en cuenta las necesidades de la persona así como asegurar que la persona comprenda la información brindada;
  3. Asegurar que el consentimiento que se brinde sea libre y voluntario
- B) el acceso a la información y la protección de la confidencialidad,
1. Proteger la información de la paciente;
  2. No divulgar la información de la paciente sin autorización;
- C) El acceso a la información y la obligación de entregar información oportuna, completa, accesible, fidedigna y oficiosa,
1. Evitar la obstrucción a la paciente en el acceso a la información;
  2. Evitar la provisión de información a la paciente que sea inadecuada o errónea;
  3. Evitar el acceso a la información se vea impedida por objetoras de conciencia;
- D) El acceso a la información y el acceso a la historia médica y
1. Brindar información personal de la paciente;
  2. Brindar el derecho a modificar, eliminar o corregir la información considerada sensible, errónea, sesgada o discriminatoria;
  3. Posibilidad de acceder en forma expedita y no onerosa;
- E) el acceso a la información y la obligación de producción de estadísticas confiables,
1. Formular políticas públicas para la producción de datos estadísticos;
  2. Asignación de recursos públicos e infraestructura para la producción de datos estadísticos;

CIDH. "Acceso a la información sobre derechos reproductivos...", párr. 42.

<sup>141</sup> Organización de Estados Americanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Acceso a la información en materia reproductiva desde una perspectiva de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 61, 22 de noviembre

Un gobierno respetuoso de los derechos humanos y de sus compromisos internacionales debe proteger la libertad de información al ser esencial para una democracia y el ejercicio de otros derechos. Mientras no se eliminen las normas penales que permiten criminalizar el ejercicio del derecho a la información sobre la salud reproductiva, se perpetuará una violación de los derechos humanos, se multiplicará el efecto inhibitorio que restringe el debate público y se profundizarán las desigualdades en el país.

V. ANEXO. DELITOS DE INCITACIÓN, PROVOCACIÓN  
Y/O APOLOGÍA DEL DELITO EN EL SISTEMA  
JURÍDICO MEXICANO

<i>Entidad federativa</i>	<i>Provocación</i>	<i>Incitación</i>	<i>Apología</i>
Aguascalientes	Artículo 188	Artículo 205 bis	
Baja California Norte	Artículo 249	Artículo 284	Artículo 249
Baja California Sur		Artículo 205	
Campeche	Artículo 183	Artículo 128	
Chiapas		Artículo 324	Artículo 378 bis
Chihuahua		Artículo 197	
Coahuila		Artículo 383 bis (discriminación) Artículo 279 (Incitación a un delito)	
Colima		Artículo 139 Artículo 225 bis	
Distrito Federal		Artículo 206	

de 2011. Párr. 116. Disponible en <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/mujeresacesoinformacionmateriareproductiva.pdf>, consultada el 7 de febrero de 2012.

Durango	Artículo 300 (Provocación a delinquir)	Artículo 324	Artículo 300
Guanajuato	_____	_____	_____
Guerrero	Artículo 198	Artículo 134 bis	Artículo 198
Hidalgo			
Jalisco	Artículo 142		Artículo 142
Michoacán	Artículo 170		Artículo 170
Morelos	Artículo 246		Artículo 246
Estado de México	Artículo 211		Artículo 211
Nayarit	Artículo 207		Artículo 207
Nuevo León	Artículo 195 (Provoque faltas a la moral pública) Artículo 205 (Provocación a cometer un delito)		
Oaxaca	Artículo 165 bis		Artículo 165 bis
Puebla	Artículo 229	Artículo 357	Artículo 229
Querétaro	Artículo 221	Artículo 170	Artículo 221
Quintana Roo		Artículo 132	
San Luis Potosí	Artículo 189		Artículo 189
Sinaloa	Artículo 254		Artículo 254
Sonora	Artículo 175		Artículo 175
Tabasco	Artículo 230		Artículo 230
Tamaulipas	Artículo 202		Artículo 202
Tlaxcala	Artículo 174	Artículo 255 bis	Artículo 174
Veracruz		Artículo 268 (Incitación a un delito) Artículo 196 (Incitación al odio)	Artículo 268

Yucatán		Artículo 243 ter (Incitación a la discriminación y al odio) Artículo 150 (Incitación a cometer delitos)	
Zacatecas			Artículo 190

# DISPONIBILIDAD Y ACCESO A LA TECNOLOGÍA COMO UNA APROXIMACIÓN PARA EL ESTUDIO DEL FENÓMENO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y SU RELACIÓN CON LA POBREZA EN MÉXICO

Mauricio PADRÓN INNAMORATO<sup>1</sup>

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Acceso a la información: definición y recorte teórico-conceptual*. III. *El fenómeno de la pobreza: definición y recorte teórico-conceptual*. IV. *Acceso a la información y pobreza: una aproximación empírica al vínculo entre ambos fenómenos*. V. *Consideraciones finales*. VI. *Referencias bibliográficas*.

## I. INTRODUCCIÓN

En el primer párrafo de la introducción al *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*, se hace referencia a la importancia de que los

... Estados garanticen y amplíen el acceso a la información en las Américas, en el entendido de que su implementación efectiva constituye un aspecto fundamental para la consolidación del derecho a la libertad de expresión, fomenta la lucha contra la corrupción, contribuye de manera decisiva al establecimiento de políticas de transparencia necesarias para fortalecer las democracias y el respeto por los derechos humanos, así como promueve mercados económicos

<sup>1</sup> Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, adscrito a las áreas de Investigación Aplicada y Opinión, y de Sociología Jurídica.



estables, justicia socioeconómica y facilita prácticas efectivas de negocios.<sup>2</sup>

En el postulado anterior, se pueden identificar por lo menos dos elementos, el primero tiene que ver con el hecho de que el acceso a la información es una herramienta particularmente útil para el reconocimiento, realización, ejercicio y defensa de los derechos humanos. El segundo, se vincula con la distribución de los bienes y servicios que posibilitan el acceso a la información, en especial cuando la mirada se dirige a un grupo, cada vez más amplio, formado por sectores pobres, marginados, excluidos y vulnerables que no suelen tener a su disposición mecanismos de información sistemáticos, seguros y de calidad que les permitan conocer el alcance de sus derechos y la forma de hacerlos efectivos.

Ahora, cuando el acceso a la información se entiende, y así debe ser, como un derecho, es casi imposible no hacer referencia a la sentencia que sobre el caso *Claude Reyes y otros vs. Chile* fue emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) el 19 de septiembre de 2006. En este acto, la CIDH fue el primer tribunal internacional en reconocer que el derecho de acceso a la información pública es un derecho humano fundamental, protegido por tratados de derechos humanos que obligan a los países a respetarlo. A pesar de este gran avance en términos jurídicos, se debe resaltar que el reconocimiento formal del derecho y el establecimiento de procedimientos y órganos encargados de protegerlo y garantizarlo, no es suficiente.

De lo dicho, resulta importante analizar qué sucede en México con el derecho de acceso a la información, poniendo especial énfasis en el vínculo que existe entre el fenómeno de la pobreza y la disponibilidad, acceso y uso de la tecnología, dimensiones, estas

<sup>2</sup> Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información. Relatoría especial para la libertad de expresión*, Washington, 2007. Consultado en <http://cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>, el 21 de noviembre de 2013.

últimas, que se relacionan estrechamente y que, por lo tanto, permiten aproximar el tema central de este trabajo, es decir, el acceso a la información de manera amplia.

Así, el objetivo de este trabajo consiste en poner sobre la mesa algunos elementos que permitan describir, para (re)elaborar, aquellas aproximaciones más comunes sobre el acceso a la información, retomando los aspectos vinculados principalmente o de manera exclusiva con el uso y la disponibilidad de la tecnología más que con el fenómeno de la transparencia de manera particular.

Si bien el objetivo que se busca cumplir es el definido en el párrafo anterior, se debe reconocer de manera explícita que ambas dimensiones o fenómenos no sólo están estrechamente relacionados sino que además se potencian mutuamente. Es decir que, en la gran mayoría de los casos, la falta o no disponibilidad de bienes y servicios relacionados con la información obstaculiza el ejercicio del derecho a la información, y el no cumplimiento de este último llevaría o pondría a gran parte de la población en una situación de vulneración o vulnerabilidad del mismo.

Por otro lado, y pensado como un segundo objetivo de este trabajo se busca relacionar y mostrar, a partir de una serie de datos, cuál es la relación que guarda el tema de la disponibilidad, el uso y el aprovechamiento de la información con otro fenómeno por demás extendido en nuestro país, la pobreza.

Entonces, para lograr lo planteado, el trabajo se ha estructurado de la manera siguiente: 1) en un primer momento se revisan las aproximaciones más generales o comunes que permiten definir el acceso a la información y el uso de la tecnología; 2) luego, se describe el fenómeno de la pobreza desde una de las definiciones que permiten su aproximación, la clase social de pertenencia de la población mexicana; 3) posteriormente se busca establecer el vínculo, desde lo empírico, de las dos aproximaciones o fenómenos mencionados, para mostrar y dejar establecidas las conexiones estrechas y relevantes entre ambas y, por último, 4) se discuten, para así delinear, posibles líneas de trabajo y de formas de entender y abordar el tema central de este trabajo.

## II. ACCESO A LA INFORMACIÓN: DEFINICIÓN Y RECORTE TEÓRICO-CONCEPTUAL

En el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>3</sup> se establece que:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión y de opinión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Por su parte, el artículo 60. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>4</sup> en sus tres primeros párrafos dice:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.<sup>5</sup>

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.<sup>6</sup>

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet.

<sup>3</sup> Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

<sup>4</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 19 de julio de 2013.

<sup>5</sup> Párrafo reformado, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre de 2007 y 11 de junio de 2013.

<sup>6</sup> Párrafo adicionado, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2013.

Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Las referencias anteriores —que en este trabajo son citadas solamente como dos ejemplos de las diferentes y numerosas menciones que a este derecho se hace en los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales— permiten demostrar la creciente importancia que el fenómeno en comentario ha cobrado en años recientes. Derecho que supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permitan a las personas controlar la actuación de los gobiernos, así como prevenir y luchar contra la corrupción y contrarrestar la violación de sus derechos. En definitiva, de lo establecido en los marcos legales se puede inferir que el derecho de acceso a la información debe ser percibido como un valor intrínseco al concepto de democracia.<sup>7</sup>

Si bien, como ha quedado dicho líneas arriba, el derecho de acceso a la información ha merecido el amplio reconocimiento y defensa por parte de las instituciones que forman parte del sistema regional e internacional de derechos humanos, del que México forma parte, este derecho ha sido comprendido como un instrumental para la realización de otros derechos humanos, como los civiles y políticos,<sup>8</sup> pero no deben dejarse de lado los económicos, sociales y culturales.

En este sentido, la literatura sobre el tema, que inicia en la década de los setenta, y que se desarrolla con mayor fuerza en la siguiente, permite ubicar los primeros hallazgos que vinculan el fenómeno de acceso a la información con el de la pobreza. Así, la investigación empírica desarrollada ha permitido concluir, entre otros resultados, que la población con menor disponibilidad de

<sup>7</sup> Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *El acceso a la información como derecho*, Argentina, CELS, 2000, disponible en <http://www.cels.org.ar/home/index.php>.

<sup>8</sup> Luna Pla, Issa, “Pobreza informacional y el derecho de acceso a la información pública. Un problema de capacidades”, *Transparencia y privacidad. Revista Mexicana de Acceso a la Información y Protección de Datos*, México, núm. 2, primer semestre de 2012.

recursos económicos es la que menos conocimiento tiene de los canales formales para acceder a la información, para quienes el principal medio de información es la televisión, encontrando que el lenguaje de los medios impresos es por demás incomprensible. Además, las investigaciones desarrolladas concluyen que esta población tiene acceso, en mayor medida, a una red informal de información, que proviene en gran medida de los grupos sociales que frecuentan.<sup>9</sup>

También las investigaciones desarrolladas permitieron concluir que los problemas vinculados a la información que tiene la población con menores recursos económicos, no se solucionan de manera exclusiva con el acceso técnico, es decir, la solución no viene dada de manera exclusiva por el acceso a los medios de comunicación y a las tecnologías de la información.

Lo anterior es sólo una de las dimensiones del fenómeno, al que se deben agregar otras que se vinculan con cuestiones culturales, intelectuales y sociales, es decir que, a pesar de que la población tenga cubierta esta parte material (o física) del acceso, pueden existir barreras u obstáculos de índole no materiales (simbólicos, en muchos casos), como condiciones vinculadas con la calidad de la información, la confianza en los medios, las dificultades de lenguaje e incluso de idioma, entre otras varias.

Entonces, la investigación sobre el acceso a las tecnologías de la información y de comunicación (acceso material), se convierte en una de las posibilidades de aproximación al fenómeno de acceso a la información, pero que no implica necesariamente el desconocimiento que el estudio sobre el desarrollo de las capacidades que, según Gantz,<sup>10</sup> están relacionadas con la identificación, jerarquización, discriminación y contextualización de la información tiene para el fenómeno bajo estudio.

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> Gantz, John. F., *The Diverse and Exploding Digital Universe: An Updated Forecast of Worldwide Information Growth Through 2011*, International Data Corporation, 2008.

En definitiva, el aspecto o la aproximación que se hace desde este trabajo, al derecho al acceso a la información, alude no sólo a la posibilidad, sino también a la capacidad que tienen o deberían tener los individuos de disponer de los medios para buscar, recibir y difundir cualquier tipo de información.

Pero las condiciones necesarias para el logro de lo anterior, mismas que han sido delineadas en los documentos ya referidos, parecen no ser la óptimas. Así, la realidad impone obstáculos diversos ya que las condiciones políticas, sociales y económicas parecen no estar dadas para cumplir con lo estipulado. Por ejemplo, a nivel mundial solamente el 11% de la población tiene acceso a Internet (de acuerdo con datos de la UNESCO, 2011), y de éstos, el 90% vive en los países industrializados (30% en América del Norte, 30% en Europa y 30% en Asia y el Pacífico).

Para el caso de México, según datos de INEGI (2011), el acceso a internet presenta situaciones muy diversas a lo largo del territorio nacional; por ejemplo, mientras a nivel nacional el 23.3% de los hogares tienen una conexión a Internet, Chiapas y Oaxaca apenas sobrepasan el 7% de los hogares con esta tecnología, en tanto Baja California y el Distrito Federal son las dos entidades federativas con el mayor porcentaje de hogares con Internet (35.4 y 39.3% respectivamente).

### III. EL FENÓMENO DE LA POBREZA: DEFINICIÓN Y RECORTE TEÓRICO-CONCEPTUAL

En la línea en que se viene desarrollando este trabajo, resulta importante mencionar que previo al estudio, medición o cuantificación de cualquier característica, situación o fenómeno social, se debe tener claro el concepto que se quiere medir, por lo tanto, es indispensable determinar el contenido que se le otorgará al fenó-

meno de la pobreza o, mejor dicho, a la categoría de clase social que será utilizado como una aproximación o *proxy*<sup>11</sup> del segundo eje de análisis.

El estudio de la pobreza como fenómeno social, tal cual lo conocemos en la actualidad, es relativamente nuevo, principios del siglo XX, pero los primeros estudios sobre este tema pueden rastrearse hacia finales del siglo XIX. De acuerdo con Atkinson,<sup>12</sup> entre 1892 y 1897 Charles Booth fue el primero en combinar la observación con un trabajo sistemático de medición de la extensión del problema, a partir del cual elaboró un mapa de la pobreza en Londres. Posteriormente, Rowntree en 1901, realizó un estudio para medir la pobreza en York, donde utilizó un estándar de pobreza basado en requerimientos nutricionales.

Ubicando el origen de la investigación sobre este tópico en el momento reseñado, es posible decir que a poco más de un siglo de los primeros ejercicios de medición del fenómeno, se han desarrollado variados y nuevos conceptos sobre la medición del bienestar y por supuesto se han implementado diferentes metodologías para medir la pobreza. Cabe resaltar que la tarea de medición de la pobreza es un ejercicio que abarca aspectos tanto conceptuales (teóricos) como metodológicos muy variados, mismos que deben ser comprendidos, analizados y abordados por los investigadores para elegir el método de medición más adecuado a los fines de sus trabajos.

Como en muchos de los fenómenos que se estudian en las ciencias sociales, para analizar la pobreza primero que nada es necesario definirla; así, una vez establecidos los elementos y los aspectos que abarca el término “pobreza”, su medición requiere

<sup>11</sup> Una variable o categoría *proxy* es algo que por sí misma puede no ser de interés central para el estudio particular, pero de la cual se puede obtener información de mucho interés. Para que esto sea posible, la variable o categoría *proxy* debe poseer una fuerte correlación, aunque no necesariamente debe ser lineal o positiva, con respecto al valor inferido, pero pierde todo valor si la información no presenta alguna relación.

<sup>12</sup> Atkinson, Anthony, “Poverty”, en Eatwell, Milgate y Newman (eds.), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, Londres, Macmillan Press, 1987.

de indicadores cuantificables que guarden relación con la definición seleccionada.

La noción de pobreza es una categoría que se refiere a un fenómeno complejo que se reproduce en nuestras sociedades involucrando relaciones de desigualdad, falta de acceso a recursos, violación de derechos y otros fenómenos que necesariamente son constitutivos de relaciones sociales.

Si bien se trata de una categoría muy conocida y utilizada en la investigación social, la propia construcción de las diferentes definiciones se ha producido desde distintas disciplinas, al interior de las cuales ni siquiera existen acuerdos últimos sobre significados definitivos.

El fenómeno de la pobreza ha tenido y tiene un gran interés para los profesionales de las ciencias sociales, por esta razón no es de extrañar que se hayan utilizado diversos enfoques para estudiar y comprender este fenómeno en diferentes sociedades y a lo largo de la historia.

Así, algunos especialistas de las ciencias sociales y, especialmente los economistas, se han referido casi de manera exclusiva a los ingresos y al consumo como una aproximación al bienestar humano, en cuanto elementos para entender y medir la condición de pobreza y bienestar de las personas. En este sentido, el concepto de bienestar económico nace de la realidad de que si una persona tiene suficientes ingresos para adquirir un nivel básico de consumo o de bienestar humano, no debe ser clasificado como parte del grupo de los pobres.<sup>13</sup>

Otros han visto en la pobreza una función de la falta de capacidades individuales, como la educación, la salud o el trabajo; una limitación o un obstáculo para alcanzar un nivel de vida particular. Hay quienes incluso se han concentrado en los factores sociales, comportamentales y políticos del bienestar humano. En este

<sup>13</sup> Hagenaaars, A., "The Definition and Measurement of Poverty", en Osberg, L. (ed.), *Economic Inequality and Poverty: International Perspectives*, Armonk, Nueva York, M. E. Sharpe, 1991; MacPherson, S. y Silburn, R., "The Meaning and Measurement of Poverty", en Dixon, J. y Macarov, D. (eds.), *Poverty: A Persistent Global Reality*, Nueva York, Routledge, 1998.



sentido, si bien se percibe como causa de la pobreza el comportamiento “anormal” o el aislamiento, existen diferentes argumentos para definir si son los propios individuos o las instituciones, quién convierte a los pobres en personas aisladas del resto de la sociedad.<sup>14</sup>

De manera general, los estudios sobre la pobreza han adoptado estos tres amplios enfoques de medición: el bienestar económico, las capacidades y la exclusión social, pero la complejidad del tema implica que los mismos puedan entenderse como reduccionistas, poniendo de relieve un solo aspecto del fenómeno, y no permiten ir demasiado lejos cuando se pretende entender cuáles son los factores centrales del fenómeno de la pobreza.

Desde esta perspectiva, se entiende que sólo un enfoque integrador podría contribuir significativamente a la comprensión de los problemas sociales, puesto que éstos son esencialmente productos de las sociedades y, por tanto, tienen dimensiones sociales diversas, multifactoriales y complejas.

Para el caso mexicano este enfoque integrador se ha logrado a partir de la medición multidimensional de la pobreza llevado a cabo por el Coneval,<sup>15</sup> quien de acuerdo con los artículos 36 y 37 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), tiene la facultad y responsabilidad de establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, haciendo uso de la información que genera el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

En este sentido, la definición de pobreza considera las condiciones de vida de la población a partir de tres espacios: el del

<sup>14</sup> IILS, *Social Exclusion and Anti-Poverty Strategies. A Synthesis of Findings of the Research Project on the Patterns and Causes of Social Exclusion and the Design of Policies to Promote Integration*, Ginebra, International Institute for Labour Studies, 1996.

<sup>15</sup> Coneval, *Construcción de las líneas de bienestar. Documento metodológico. Metodología para la medición multidimensional de la pobreza*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2012.

bienestar económico, el de los derechos sociales y el del contexto territorial.<sup>16</sup>

El espacio del *bienestar económico* comprenderá las necesidades asociadas a los bienes y servicios que puede adquirir la población mediante el ingreso. El espacio de los *derechos sociales* se integrará a partir de las carencias de la población en el ejercicio de sus derechos para el desarrollo social. El espacio del *contexto territorial* incorporará aspectos que trascienden al ámbito individual (que pueden referirse a características geográficas, sociales y culturales, entre otras); en específico, aquellos asociados al grado de cohesión social. Sobre esta base, la población en situación de pobreza multidimensional será aquella cuyos ingresos sean insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y además presente carencia en al menos uno de los siguientes seis indicadores: 1) rezago educativo, 2) acceso a los servicios de salud, 3) acceso a la seguridad social, 4) calidad y espacios de la vivienda, 5) servicios básicos en la vivienda, y 6) acceso a la alimentación.<sup>17</sup>

Por lo que para Coneval, el concepto de pobreza comprende diversos componentes o dimensiones, es decir, se trata de un fenómeno de naturaleza multidimensional que no puede ser considerado única y exclusivamente por los bienes y servicios que pueden adquirirse en el mercado. Esta definición permite hacer visible la pobreza, pero también a la población vulnerable que tiene problemas de ingreso o de carencias sociales.<sup>18</sup>

Ahora, y como se decía al inicio de este trabajo, para el análisis que sigue se aproximará el fenómeno de la pobreza por medio de la categoría de clase social. Para esto se toma la información producida por el INEGI en 2013, lo cual implica hacer algunas consideraciones antes de continuar. Primero es importante mencionar que esta perspectiva implica tratar con una cuestión que no sólo se debe abordar con criterios económicos sino desde luego

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> *Idem.*

<sup>18</sup> *Idem.*

también sociológicos, lo cual implica una discusión compleja que reclama más de un ángulo para ser abordada.

De manera general, la información que se utilizará responde a una perspectiva que parte de un conjunto de indicadores cualitativos así como del gasto *per cápita*, el énfasis en el rubro de gastos sobre el ingreso se debe a que los informantes de las encuestas tienen menos incentivos a subdeclarar los primeros que los segundos. Además, se tomó en cuenta aquellos rubros de gasto que fueran más allá del consumo de bienes y servicios básicos que deben presentarse en todo hogar. Es así como se seleccionan variables como el gasto *per cápita* en consumo de alimentos y bebidas fuera de la vivienda; gastos en cuidados personales; gastos en educación, cultura y recreación, gastos en regalos otorgados a otros hogares, pago de tenencia y pago a tarjetas de crédito, entre otros.<sup>19</sup>

Los resultados obtenidos por INEGI muestran que en 42.4% de los hogares en donde vive el 39.2% de la población total del país son de clase media. Por su parte, 2.5% de los hogares son de clase alta, viviendo en ellos 1.7% de la población del país, mientras que en el otro lado del espectro social se ubica el 55.1% de los hogares donde desarrollan su vida 59.1% de la población mexicana.<sup>20</sup>

Es importante precisar que clase social baja no es sinónimo de pobreza sino, como quedó explicitado, es una manera de aproximar este último fenómeno. Es decir que, no necesariamente todos los miembros de clase baja son pobres en el sentido de que caigan debajo de un umbral normativo de ingresos y de acceso a bienes y servicios públicos que les impida ejercer sus capacidades básicas como miembros de la colectividad nacional. Intuitivamente se puede entender que del mismo modo que hay individuos marginados de los mercados de trabajo, hay asimismo familias trabajadoras no pobres vinculados a los mecanismos de seguridad social, protección al trabajo y acceso a los bienes públicos y

<sup>19</sup> INEGI, *Cuantificando la clase media en México: un ejercicio exploratorio*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2013.

<sup>20</sup> *Idem*.

cuyos miembros están en posición de ejercer sus facultades ciudadanas.<sup>21</sup>

Entonces la pobreza, más que constituir una clase social en sí misma, es una condición que puede presentarse con mayor probabilidad para un segmento que corresponde al 55.1% de los hogares y 59.1% de la población del país. En este contexto, eventos catastróficos al interior de los hogares como la pérdida súbita del principal proveedor o la presencia de una enfermedad o accidente grave entre sus integrantes pueden ser factores decisivos para que ese segmento caiga en una situación de pobreza. Es por estas razones, aunque no únicamente, que la condición de pobreza es mucho más volátil que la pertenencia a una clase social específica.<sup>22</sup>

Por su parte, la clase baja, lo mismo que la clase media, se constituye como un segmento heterogéneo pero estable en el que es más probable que se presenten condiciones y capacidades que funcionen como mecanismos de previsión frente a la adversidad, de cercanía a los mecanismos de protección del Estado y de pertenencia a redes de solidaridad grupal.<sup>23</sup>

#### IV. ACCESO A LA INFORMACIÓN Y POBREZA: UNA APROXIMACIÓN EMPÍRICA AL VÍNCULO ENTRE AMBOS FENÓMENOS

Ahora, sea cual sea la aproximación utilizada, lo que debe reconocerse es que existe una relación estrecha, demostrada por algunos estudios econométricos, entre el desarrollo de las telecomunicaciones y el desarrollo económico, el desarrollo social, la reducción de costos en la industria, el aumento en la eficiencia del transporte, entre otros.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> *Idem.*

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> Analysis Ltd., *The Network Revolution and the Developing World Report*, Preparado para infoDev., Washington, 2000.

La simple existencia de una diferencia en los niveles de disponibilidad y acceso a la información entre ricos y pobres, sea entre países o al interior de los países, no implica que éste sea un fenómeno que deba convertirse en una prioridad. Pero sí se debe reconocer que estas brechas en la prestación de servicios agrandan las desigualdades existentes. Si las oportunidades de aumento en la generación de ingresos y acceso a los servicios que ofrece la disponibilidad y el acceso a la información queda destinada a los más ricos, esta situación perpetua y refuerza todavía más las disparidades existentes.

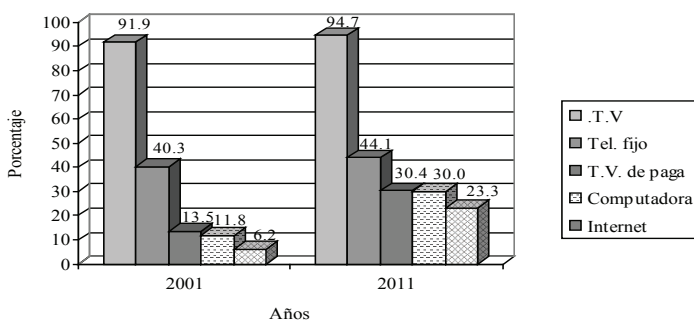
Entonces, como quedó planteado al inicio de este trabajo en cuanto objetivos a alcanzar, a continuación se presenta una serie de datos empíricos que sustentan la idea conceptual según la cual en nuestro país existe una gran heterogeneidad en la disponibilidad y acceso a la medios y servicios de información; esta disparidad está estrechamente vinculada con las características de los usuarios como el ingreso, nivel educativo, ubicación geográfica, género, edad y etnia.

Por lo que la desigualdad informacional guarda una fuerte relación con la distribución de los bienes y servicios que posibilitan el acceso a la información, en especial cuando se habla de un grupo, cada vez más amplio, formado por sectores pobres, marginados, excluidos y vulnerables que no suelen tener a su disposición mecanismos de información sistemáticos, seguros y de calidad que les permitan conocer el alcance de sus derechos y la forma de hacerlos efectivos. Es decir, que más allá de las disposiciones legales o normativas que promulgan el acceso a la información como un derecho humano, esto no es suficiente para que una porción importante de la población tenga la capacidad de hacer efectivo este derecho, más allá del interés particular que puedan tener en esta empresa.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Bedi, Arjun S., "The Role of Information and Communication Technologies in Economic Development. A Partial Survey", *ZEF – Discussion Papers on Development Policy*, núm. 7, Center for Development Research (ZEF), Bonn, mayo de 1999. Disponible en [http://www.zef.de/download/zef\\_dp7-99.pdf](http://www.zef.de/download/zef_dp7-99.pdf), consultado en agosto de 2013; Boscherini, Pablo *et al.*, *Nuevas tecnologías de infor-*

En la gráfica siguiente, se puede observar la disponibilidad en los hogares de ciertos bienes asociados o que permiten el acceso a la información, los datos muestran que uno de los bienes que adquiere una presencia casi universal es el televisor, con representación en 95.0% de los hogares, por su parte el servicio telefónico fijo se encuentra disponible en poco más de cuatro de cada diez de ellos (44.1%).

**Distribución porcentual de los hogares según disponibilidad de medios de acceso a la información. México, 2001-2011**



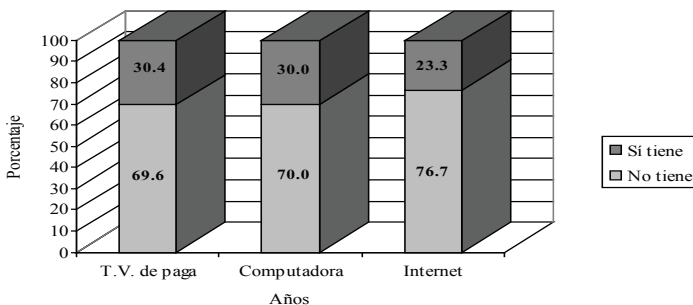
FUENTE: *Estadísticas sobre disponibilidad y uso de tecnología de información y comunicaciones en los hogares, 2011*, México, INEGI, 2012.

Pero la gráfica permite ver, además, cómo ha cambiado la penetración de los bienes seleccionados en los últimos diez años. Es así que el aumento de la presencia de la computadora, la TV de paga y el Internet, en el periodo referido, se duplica y hasta se triplica,<sup>26</sup> aun cuando México sigue estando muy por debajo de otros países de la región.

*mación y comunicación: los límites en la economía del conocimiento*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, Ed. Miño y Dávila, 2003; Del Álamo, Óscar, “Nuevas tecnologías de la información para el desarrollo humano?”, *Fronteira Virtual*, marzo de 2003.

<sup>26</sup> INEGI, *Estadísticas sobre disponibilidad y uso de tecnología de información y comunicaciones en los hogares, 2011*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2012.

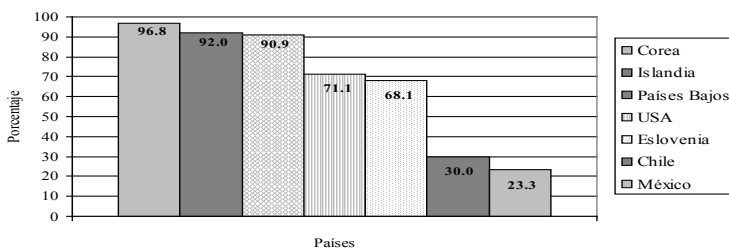
**Distribución porcentual de los hogares según penetración de medios de acceso a la información seleccionados. México, 2011**



FUENTE: *Estadísticas sobre disponibilidad y uso de tecnología de información y comunicaciones en los hogares, 2011*, México, INEGI, 2012.

A pesar de la intensidad en el crecimiento o la presencia de los bienes vinculados con la información en los últimos años, la disponibilidad en México de algunas tecnologías muestra rezagos importantes. Por ejemplo, como se ve en la gráfica anterior, sólo dos de cada diez hogares cuentan con acceso a Internet, mientras que en comparación, el promedio de los países de la OCDE es de siete de cada diez.<sup>27</sup>

**Distribución porcentual de los hogares según cuentan con Internet para países de la OCDE seleccionados. México, 2010**



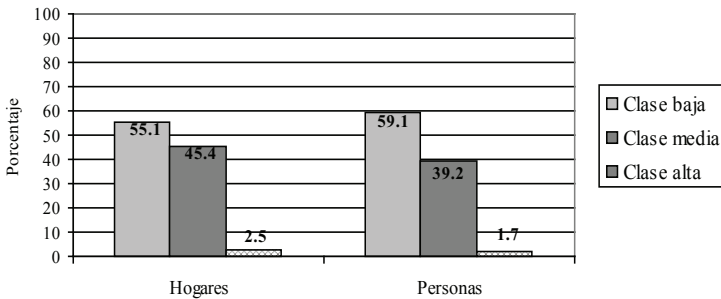
FUENTE: *Estadísticas sobre disponibilidad y uso de tecnología de información y comunicaciones en los hogares, 2011*, México, INEGI, 2012.

<sup>27</sup> *Idem.*

En este sentido para países latinoamericanos, el promedio de hogares con Internet apenas alcanza el 12.0%, y solamente cuatro de 18 países (entre los que se encuentra México), alcanzan proporciones de alrededor de una cuarta parte. Sin embargo, incluso para estos países latinoamericanos, las proporciones no son comparables con las observadas en países de alto desarrollo, por ejemplo, prácticamente todos los hogares en Corea (97.0%) disponen de Internet, y en una proporción cercana se encuentran Islandia, los Países Bajos, Luxemburgo y Noruega.<sup>28</sup>

Ahora, en la gráfica siguiente se muestran los datos que permiten establecer la magnitud de las clases sociales en México. Partiendo de los datos elaborados por INEGI,<sup>29</sup> se observa que al comenzar el presente siglo, el 55.1% de los hogares conformados por el 59.1% de la población formaban parte de la clase baja, mientras que solamente el 2.5% de los hogares conformados por el 1.7% de la población eran parte de la clase alta del país.

**Distribución porcentual de los hogares y la población mexicana según la clase social a la que pertenecen. México, 2012**



FUENTE: *Cuantificando la clase media en México: un ejercicio exploratorio*, 2012, México, INEGI, 2013.

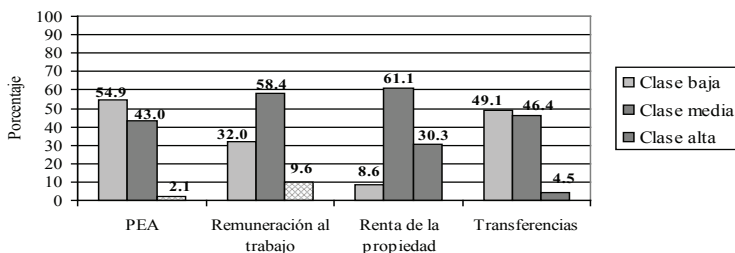
<sup>28</sup> *Idem.*

<sup>29</sup> INEGI, *Cuantificando la clase media en México: un ejercicio exploratorio*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2013.



Algunos datos que permiten observar divergencias entre los diferentes estratos se muestran en la gráfica siguiente; esta información sirve como un adelanto de lo que luego se podrá observar con respecto a la dimensión de acceso a la información que es central para este trabajo. Así, en términos de fuerza laboral las clases medias representan casi 43% del total, mientras que para la clase baja este porcentaje alcanza el 55.0%. En cuanto a las remuneraciones al trabajo, la clase media acumula el 58.4% contra el 32.0% en la clase baja; y hasta 61.1% de los ingresos de la propiedad en la clase media contra 8.6% en la clase baja. En cuanto a las transferencias recibidas (pensiones, jubilaciones, remesas, ayuda de otros hogares o transferencias por programas gubernamentales), la clase media percibe 46.4% del total y la clase baja 49.1%.

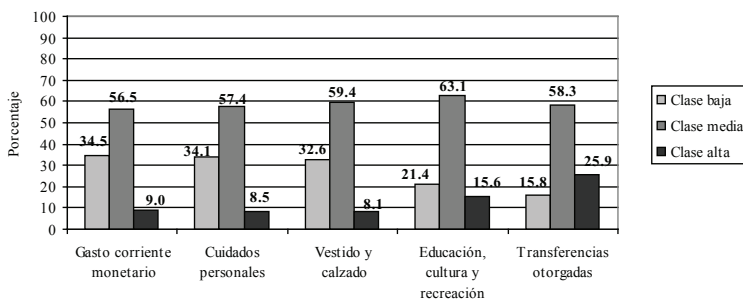
**Distribución porcentual de las clases sociales según variables seleccionadas. México, 2012**



FUENTE: *Cuantificando la clase media en México: un ejercicio exploratorio*, 2012, México, INEGI, 2013.

Otra información por demás reveladora tiene que ver con el hecho de que el segmento de clases medias acumula 56.5% del gasto corriente monetario, es decir, del mercado interno del país, contra el 34.5% de la clase baja. Los gastos de la clase media en cuidado personal ascienden a 57.4%; en vestido y calzado a 59.4% pero en educación, cultura y recreación significa 63.1%. También de este segmento parte 58.3% del total de transferencias otorgadas a otros hogares.

**Distribución porcentual de las clases sociales según variables seleccionadas.  
México, 2012**

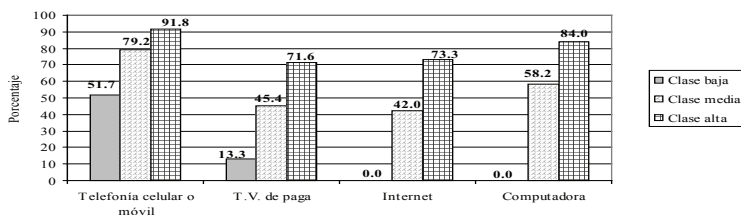


FUENTE: *Cuantificando la clase media en México: un ejercicio exploratorio*, 2012, México, INEGI, 2013.

Ahora, si se analiza el acceso a bienes y servicios vinculados con la información, la gráfica siguiente permite observar que entre la clase baja el acceso a las tecnologías de la información (computadora e Internet) es prácticamente nulo, mientras que en la clase media 58.2% de los hogares tiene computadora y 42% Internet. Por su parte, las proporciones en la clase alta son de 84.0 y 73.3% respectivamente.

Si bien los datos mostrados son por demás reveladores, y de alguna manera permiten establecer el vínculo que se proponía desde el inicio de este trabajo, es de reconocer que en cuanto a las tecnologías de la comunicación, éstas ya están presentes en la clase baja, donde 13.3% de los hogares tienen acceso a la televisión de paga y 51.7% a la telefonía celular, aunque las diferencias con la clase media y alta siguen siendo más que significativas, 45.4 y 79.2% de hogares en la clase media y 71.6 y 91.8% en la clase alta.

**Distribución porcentual de las clases sociales según bienes y servicios vinculados con el acceso a la información. México, 2012**



FUENTE: *Cuantificando la clase media en México: un ejercicio exploratorio, 2012*, México, INEGI, 2013.

Como se dijo antes en este documento, los estudios realizados sobre el tema han concluido que los problemas que la población con menores recursos económicos tienen en información no se solucionan de manera exclusiva con el acceso técnico, es decir, la solución no viene dada de manera exclusiva por el acceso a los medios de comunicación y a las tecnologías de información.<sup>30</sup> A este aspecto hay que agregar otra dimensión vinculada con cuestiones culturales, intelectuales y sociales, es decir que, más allá del acceso; pueden existir barreras u obstáculos de índole no materiales (simbólicos, en muchos casos), como condiciones vinculadas con la calidad de la información, la confianza en los medios, las dificultades de lenguaje e incluso de idioma, entre otros varios.

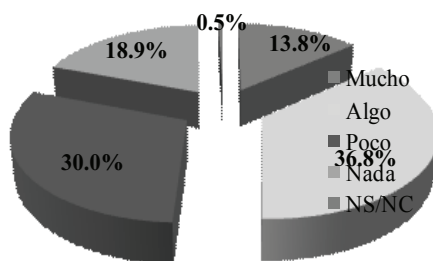
Algunos datos muestran que en términos generales también existen cuestiones simbólicas o no materiales que podrían asociarse con las diferencias o disparidades ya vistas en la población mexicana. Así, sólo el 13.8% de la población mexicana declara tener mucho interés en la política. Mientras que a tres de cada diez le interesa poco, y a dos de cada diez no le interesan nada los asuntos públicos del país. Quienes dijeron no interesarse nada en los asuntos públicos son, en mayor proporción, las personas que tienen entre 25 y 29 años, según los datos obtenidos de la *Encues-*

<sup>30</sup> Dymond, A. y Oestmann, S., "Information and Communication Technologies (ICTs): Poverty Alleviation and Universal Access Policies", *ATPS Special Paper*, Nairobi, núm. 9, 2009.

*ta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado.*<sup>31</sup>

Por otro lado, la *Encuesta* muestra que el interés por los asuntos que se discuten en el Congreso ha disminuido entre 2003 y 2011. Mientras que en 2003 a casi la mitad de las personas sí le interesaban, en 2011 a casi la mitad de las personas no le interesan. Son los jóvenes entre los 15 y los 29 años de edad quienes se interesan menos, junto con las personas que cuentan con secundaria incompleta y quienes habitan en el centro-occidente del país.

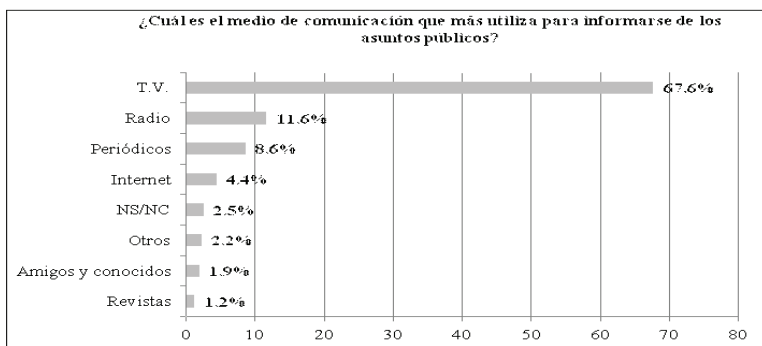
**¿Qué tanto se interesa Ud. en los asuntos públicos?**



FUENTE: *Encuesta Nacional de Cultura Constitucional. Cultura de la legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado*, México, IFE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

Por último, es la televisión el medio de comunicación masiva más usado por los entrevistados para informarse sobre asuntos públicos, tanto en 2003 como en 2011 aproximadamente siete de diez entrevistados seleccionaron esta opción. Aunque es importante resaltar que solamente el 4.4% de los entrevistados indicó enterarse de los asuntos públicos primordialmente por Internet, 8.6% lo hace por medio de los periódicos y 11.6% de los encuestados afirma que se informa sobre los asuntos públicos por medio de la radio.

<sup>31</sup> *Encuesta Nacional de Cultura Constitucional. Cultura de la legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado*, México, IFE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.



FUENTE: *Encuesta Nacional de Cultura Constitucional. Cultura de la legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado*, México, IFE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

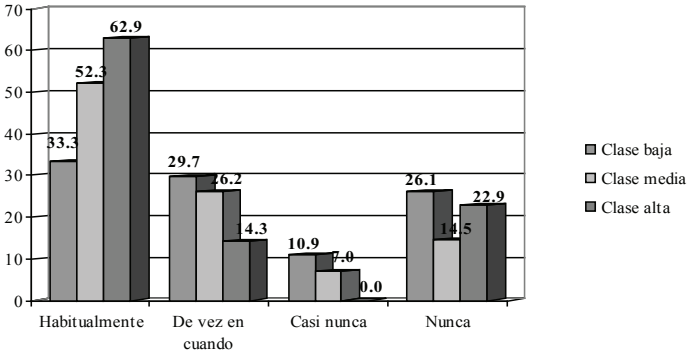
En este mismo sentido, los datos que se muestran a continuación son un ejemplo de los que se trata de establecer en este trabajo y que tienen que ver con la relación entre pobreza (clase social como aproximación) y el uso de tecnologías de información. Como se vio antes, el periódico es uno de los medios menos utilizados por las personas para informarse de lo que sucede en el país, y a la hora de cruzar esta información con la clase social se puede apreciar que es justamente la clase baja la que hace menos uso de este medio. Sin ánimo de hacer inferencias con un dato que podría considerarse aislado, sí es posible observar, aunque sea en una primera aproximación con los datos existentes, lo que se viene estableciendo en este documento, es decir, esta cuestión es más simbólica aunque también es diferencial para los distintos grupos sociales.

Por último, y retomando los datos de la *Encuesta sobre disponibilidad y uso de las tecnologías de información y comunicaciones en los hogares, 2011*,<sup>32</sup> los miembros de aquellos hogares que carecen de computadora, esgrimen como principal limitante su costo, es decir que más de la mitad de los hogares señala que carece de computadora debido a la falta de recursos económicos para su compra. Misma razón dada por quienes carecen de conexión a

<sup>32</sup> *Idem.*

Internet, donde cinco de cada diez señalaron la falta de recursos económicos como el principal problema para contratar el servicio.

Distribución porcentual de la población según lectura de periódicos, 2011



FUENTE: *Encuesta Nacional de Cultura Constitucional. Cultura de la legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado*, México, IFE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

Así, el 56.5% de los hogares que no tienen computadora dicen que no cuentan con una por falta recursos económicos y 2.2% porque no la necesitan. En el caso de los hogares que tienen una pero que no cuentan con servicio de Internet, 52.2% argumenta que es por falta de recursos económicos y 17.5% porque no necesita el servicio.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

A modo de consideraciones o reflexiones finales se presentan una serie de puntos que a pesar de haber sido abordados antes, algunos de manera más extensa que otros, se considera deben ser retomados en este momento del trabajo.

- Se debe reconocer que si bien la investigación sobre el acceso a la información ha avanzado en las últimas cuatro décadas, no se debe abandonar la idea de que estudiar, describir, analizar y resignificar el tema de la disponibilidad, acceso y uso de las tecnologías de información y comunicación, como una de las posibilidades de aproximación al fenómeno de acceso a la información, es por demás relevante. Sobre todo cuando, como se ha mostrado, implica un elemento más de desigualdad social.
- Uno de los temas al que debe prestarse mayor atención en los estudios sobre este aspecto tiene que ver con la idea de que el desarrollo de capacidades relacionadas con la identificación, jerarquización, discriminación y contextualización de la información, también forma parte de una de las dimensiones del acceso a la información. Las personas no sólo tienen derecho a contar con los medios materiales para acceder a la información, también deben ser capaces de ejercer este derecho, el cual implica el desarrollo de la capacidad cultural y simbólica relacionada con la información.
- Si bien los datos manejados en este documento permiten ver (o describir de manera general), que existe sin lugar a dudas una separación física o económica en relación con la tecnología, esto también implica, en menor o mayor medida, una falta de conocimiento para acceder a la información y para discriminar el tipo de información más adecuada para cada uno, en términos de calidad y utilidad. Un aspecto relacionado con esto implica que si la información no es de la misma calidad o no se recibe con la misma velocidad puede no ser igualitaria.
- Como puede observarse, la pobreza además de implicar la ausencia de bienes y servicios, puede entenderse como la ausencia de información o como la falta de necesidad de información. Una dimensión de la pobreza entonces, es la falta de información para tomar decisiones y por lo tanto para ejercer la libertad.

- Lo anterior también implica que no existe acceso a la misma información de manera homogénea, lo que lleva a un acceso desigual en la población. Así, un gran sector de la población no tiene la capacidad (conocimiento) para sacar provecho a la información en su beneficio.
- Si bien se reconoce que el acceso a la información implica abordar un fenómeno con dimensiones diversas: Tecnología de la Información y Comunicaciones (TIC), brecha digital, pobreza informacional, entre otras, el supuesto que está en la base de cualquier estudio sobre este punto implica reconocer que el derecho de acceso a la información es un derecho humano universal.
- Por lo anterior, bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, es el Estado el que debe garantizar el pleno ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución Política y, por tanto, debe asegurar el acceso de toda la población al desarrollo, bajo el principio de igualdad y no discriminación. Esto incluye el derecho a la información.

## VI. RERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian, *El acceso a la información como derecho*, Argentina, CELS, 2000, disponible en <http://www.cels.org.ar/home/index.php>.

ÁLAMO, Óscar del, “Nuevas tecnologías de la información para el desarrollo humano?”, *Frontera Virtual*, marzo de 2003.

ANALYSIS Ltd., *The Network Revolution and the Developing World Report*, preparado para infoDev., Washington, 2000.

ATKINSON, Anthony, “Poverty”, en EATWELL, MILGATE Y NEWMAN (eds.), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, Londres, Macmillan Press, 1987.

BEDI, Arjun S., “The Role of Information and Communication Technologies in Economic Development. A Partial Survey”, *ZEF – Discussion Papers on Development Policy*, núm. 7,



- Bonn, mayo de 1999, disponible en [http://www.zef.de/download/zef\\_dp7-99.pdf](http://www.zef.de/download/zef_dp7-99.pdf).
- BOSCHERINI, Pablo *et al.*, *Nuevas tecnologías de información y comunicación: los límites en la economía del conocimiento*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, Ed. Miño y Dávila, 2003.
- CONEVAL, *Construcción de las líneas de bienestar. Documento metodológico. Metodología para la medición multidimensional de la pobreza*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2012.
- DYMOND, A. y OESTMANN, S., “Information and Communication Technologies (ICTs): Poverty Alleviation and Universal Access Policies”, *ATPS Special Paper*, Nairobi, núm. 9, 2009.
- GANTZ, John. F., *The Diverse and Exploding Digital Universe: An Updated Forecast of Worldwide Information Growth Through 2011*, International Data Corporation, 2008.
- HAGENAARS, A., “The Definition and Measurement of Poverty”, en OSBERG, L. (ed.), *Economic Inequality and Poverty: International Perspectives*, Armonk, Nueva York, M. E. Sharpe, 1991.
- IILS, *Social Exclusion and Anti-Poverty Strategies. A Synthesis of Findings of the Research Project on the Patterns and Causes of Social Exclusion and the Design of Policies to Promote Integration*, Ginebra, International Institute for Labour Studies, 1996.
- INEGI, *Encuesta sobre disponibilidad y uso de tecnología de información y comunicaciones en los hogares, 2011*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2011.
- , *Estadísticas sobre disponibilidad y uso de tecnología de información y comunicaciones en los hogares, 2011*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2012.
- , *Cuantificando la clase media en México: un ejercicio exploratorio*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2013.
- LUNA PLA, Issa, “Pobreza informacional y el derecho de acceso a la información pública. Un problema de capacidades”,

*Transparencia y privacidad. Revista Mexicana de Acceso a la Información y Protección de Datos*, México, núm. 2, primer semestre de 2012.

MACPHERSON, S. y SILBURN, R., “The Meaning and Measurement of Poverty”, en DIXON, J. y MACAROV, D. (eds.), *Poverty: A Persistent Global Reality*, Nueva York, Routledge, 1998.

ROWNTREE, Seebohm, *Poverty. A Study of Town Life*, Macmillan and Co., 1901.

UNESCO, *Hacia las sociedades del conocimiento*, Francia, Ediciones UNESCO, 2011.



# PROTECCIÓN DE NIÑOS EN LA RED: *SEXTING*, *CIBERBULLYING* Y PORNOGRAFÍA INFANTIL

Ernesto IBARRA SÁNCHEZ<sup>1</sup>

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Sexting*. III. *Ciberbullying*.  
IV. *Pornografía infantil*. V. *Aspectos jurídicos y medidas internacionales*. VI. *Reflexiones finales y recomendaciones*.  
VII. *Fuentes de información*.

## I. INTRODUCCIÓN

Los cambios que enfrentan las sociedades contemporáneas respecto al desarrollo de nuevas tecnologías y tendencias en la generación, difusión y utilización de la información son esencialmente globales y de gran impacto social, económico y cultural. Este cambio ha generado a las sociedades de la información, que se refieren a la creciente capacidad tecnológica para almacenar cada vez más información y hacerla circular más rápidamente, en grandes volúmenes y varios formatos de difusión.

Todo este conjunto de innovaciones en sistemas informáticos, de telecomunicaciones y contenidos digitales ocasiona que no sólo podamos referirnos al cambio tecnológico, sino también al cambio moral y valorativo que eso conlleva y a los retos para la propia convivencia social. En este contexto, los perfiles en redes

<sup>1</sup> Maestro y licenciado en derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Asesor-profesor de la misma Facultad en el Sistema de Educación a Distancia. Fue coordinador del Grupo de Trabajo de Investigación Jurídica en Derecho de las TIC's, del Seminario de Derecho de las TIC y coordinador electoral del Observatorio Electoral 2.012 (entre 2011 y 2013) del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

sociales e Internet juegan un rol cada vez más activo en la construcción de redes sociales del mundo físico al virtual. Si bien las TIC's han mejorado nuestra vida en muchos sentidos y nos ofrecen una gama de beneficios, también lo es que han cambiado la forma de pensar y actuar de la sociedad. De ahí que exista un gran reto contra las conductas delictivas que usan a éstas en contra de los niños.

Es necesario tomar conciencia que con la creación de diversos instrumentos tecnológicos móviles y, sobre todo, con el acceso a Internet —como los dispositivos móviles, celulares inteligentes y las cámaras de fotos o videos—, los niños y jóvenes de nuestra era se muestran y comparten al mundo sin reparar.

Mucho se habla de controlar la red Internet de parte de los Estados, autoridades, empresas o incluso los propios padres —lo cual no es sencillo desde el punto de vista jurídico—. Sin embargo, es más importante generar una cultura social de uso adecuado de TIC's, de respeto en la red tanto o más que en la vida física, y de difundir las advertencias y esfuerzos para prevenir y atender estos fenómenos como *sexting* y *bullying*. En particular los fenómenos estudiados en este artículo colocan a los niños en una posición de vulnerabilidad a convertirse en víctimas de extorsión, abuso sexual, trata de personas y pornografía infantil, e incluso podrían ser sujetos activos en la comisión de delitos sin que tengan una conciencia plena de sus actos.

Por estas razones, el presente trabajo pretende dar una breve descripción de los temas o fenómenos que se describirán en subsecuentes páginas, los cuales merecen una solución integral que abarque el elemento tecnológico, el jurídico y sobre todo el cultural. Asimismo, requiere de la participación y el esfuerzo de todos los sectores de la sociedad global. En el artículo se abordan los temas y se enuncian algunos ejemplos de esfuerzos internacionales que pueden servir de apoyo para el desarrollo del tema. Finalmente se generan algunas primeras reflexiones jurídicas y recomendaciones al respecto.

## II. *SEXTING*

Actualmente en esta sociedad de la información en la que vivimos pareciera imposible hablar de comunicación interpersonal sin pensar de inmediato en las TIC's.<sup>2</sup> Sin embargo, quienes facilitamos tales accesos por lo general somos los adultos, los cuales por diversos motivos, como pudiera ser el pretender que nuestros niños se encuentren actualizados y a la moda, les proporcionamos dichos aparatos como ayudantes en la educación de los pequeños o simplemente como *babysitter* de los mismos mientras estamos ocupados. Los acercamos al uso de tales tecnologías sin la *supervisión adecuada*, entregamos el desarrollo intelectual y sensorial a la tecnología sin el acompañamiento adecuado y esta situación se agrava a partir de la adolescencia y el uso generalizado de estas tecnologías en las escuelas y la vida diaria.

A través de la aparición de dispositivos electrónicos como los celulares con cámara y video, así como la conexión a Internet, es como surge el fenómeno del “*sexting*”. Se compone de dos palabras *sex* (sexo) y *texting* (envío de mensajes de texto vía SMS desde teléfonos móviles —en un inicio—, ahora es el envío de mensajes de datos en formato de texto, imagen, video, etcétera). Según el Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación, el *sexting* consiste en la difusión o publicación de contenidos (principalmente fotografías y videos) de tipo sexual producidos por el propio remitente, utilizando para ello el teléfono móvil o cualquier otro dispositivo tecnológico.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Pensemos en la radio, la televisión, el aparato telefónico, la computadora digital portátil o el Internet, dispositivos que están al alcance de los niños y las niñas desde muy temprana *edad*, ya sea a través del uso adecuado de los controles remotos del televisor o reproductor de video. O bien, a través del uso de videojuegos que se encuentran insertos en los teléfonos celulares, tabletas electrónicas para su entretenimiento o que simplemente pueden descargar de Internet. La realidad es que se les ha facilitado el acceso a tales herramientas, porque las mismas resultan ser muy “amigables” con los usuarios.

<sup>3</sup> “Guía sobre adolescencia y *sexting*: ¿qué es y cómo prevenirlo?”, Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación, Observatorio de la seguridad de

En este sentido, el estudio sobre hábitos de los usuarios de Internet en México realizado por la Asociación Mexicana de Internet (AMPICI),<sup>4</sup> analizó que en México existen alrededor de 45.1 millones de cibernautas, de los cuales 15 millones tienen menos de 18 años de edad —sus edades están entre los 6 y 17 años—. Estos usuarios invierten en promedio diariamente cinco horas frente a la computadora o dispositivo electrónico o redes sociales, y la visita a las redes sociales es la actividad más importante al navegar por la red. Lo anterior para dimensionar el número de horas y contenido que podría visitar un niño a lo largo de un año, y al mismo tiempo para reflexionar cómo debe ser el manejo de las reglas del hogar sobre el uso de Internet y los dispositivos móviles como educación familiar.

Asimismo, en una encuesta<sup>5</sup> realizada a 10,000 estudiantes, 36.7% admitió que conoce a alguien que haya enviado (o reenviado) por Internet o por celular imágenes suyas en desnudo o semidesnudo, ya sea a conocidos o desconocidos. Al vincular estas cifras con los 15 millones de niños y jóvenes entre seis y 17 años, que son usuarios de la red, éstas resultan alarmantes. Aproximadamente 5'500,000 niños son vulnerables a convertirse en víctimas de extorsión, abuso sexual, trata de personas y pornografía infantil e incluso podrían ser sujetos activos en la comisión de delitos sin que tengan una conciencia plena de sus actos.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación (Inteco), las características que distinguen la práctica del *sexting*, son las siguientes:<sup>6</sup>

la Información”, febrero de 2011. Disponible en [http://www.educacion.navarra.es/portal/digitalAssets/49/49142\\_20110337.pdf](http://www.educacion.navarra.es/portal/digitalAssets/49/49142_20110337.pdf), consultada en abril de 2013.

<sup>4</sup> *Hábitos de los usuarios de Internet en México 2013*, Asociación Mexicana de Internet. Disponible en <http://www.amipci.org.mx/?P=editomultimediafile&Multimedia=348&Type=1>, consultada en abril de 2013.

<sup>5</sup> “El efecto Internet: sexting”, Alianza por la Seguridad en Internet. Disponible en [http://asi-mexico.org/sitio/archivos/Revista\\_baja\\_Sexting\\_5.pdf](http://asi-mexico.org/sitio/archivos/Revista_baja_Sexting_5.pdf), consultada en abril de 2013.

<sup>6</sup> *Op. cit.*, p. 6.

1. Existe siempre una voluntariedad inicial. Por norma general estos contenidos son generados por los protagonistas de los mismos o con su consentimiento. No es necesaria coacción, ni en muchos casos sugestión, ya que son contenidos que alguien crea normalmente como regalos para su pareja o como una herramienta de flirteo. Es decir, generalmente el propio protagonista es el productor de los contenidos y el responsable del primer paso en su difusión.
2. Alcance de dispositivos electrónicos. Para la existencia y difusión del *sexting*, es necesaria la utilización de dispositivos tecnológicos, que al facilitar su envío a otras personas también hace incontables su uso y redifusión a partir de ese momento. No hay que olvidar la posibilidad de grabar imágenes de contenido sexual con otro tipo de dispositivos diferentes del teléfono móvil.
3. Lo sexual frente a lo atrevido. En una situación de *sexting*, el protagonista de las imágenes posa en situación erótica o sexual. Quedando fuera del *sexting*, las fotografías que simplemente resultan atrevidas o sugerentes, pero no tienen un contenido sexual explícito.

Ahora bien, aun cuando ya ha quedado establecido que para que este fenómeno se dé, se requiere de la voluntad del modelo y emisor de la foto, que se coloca en un estado muy elevado de vulnerabilidad, puesto que muestra al destinatario y a otros, aspectos de su privacidad que suelen en muchas situaciones ser usados en su contra. Al tratarse de menores de edad, debido a su falta de madurez o el exceso de confianza, no dimensionan el grado de sus actos, al exponerse públicamente les trae como consecuencias daños emocionales, psicológicos, sociales y jurídicos.

Existen diferentes riesgos a los que se exponen los practicantes de *sexting*:<sup>7</sup>

<sup>7</sup> *Idem.*



a) Amenazas a la privacidad del menor. Existe por voluntad propia una pérdida de la privacidad.

b) Riesgos psicológicos. El adolescente que ve su imagen de tono sexual difundido en la red, se ve sometido a un ensañamiento o humillación pública que puede derivar en una afectación psicológica.

c) *Cyberbullying* o *ciber* acoso entre iguales. Supone el hostigamiento de un menor hacia otro menor, en forma de insultos, vejaciones, humillaciones, amenazas, chantaje, etcétera, utilizando para ello un canal tecnológico.

d) Sextorsión. Las fotografías o videos de contenido sexual, en manos de la persona inadecuada, puede constituir un elemento para extorsionar o chantajear al protagonista de las imágenes.

e) *Grooming*. Es el conjunto de estrategias que una persona adulta desarrolla para ganarse la confianza del menor a través del Internet con el fin último de obtener concesiones de índole sexual.

f) Riesgos físicos y geolocalización. Las aplicaciones de geolocalización o geotiquetado de contenido multimedia para dispositivos móviles pueden facilitar la ubicación física del remitente.

El *sexting* se puede considerar un delito —descripción tipificada— en algunos casos como pornografía infantil, cuando exista algún niño en el contenido del mensaje de datos. Sin embargo, las nuevas tecnologías a las que tenemos acceso no son el único problema del surgimiento de fenómenos sociales como éste. Principalmente se debe a la falta de cultura de respeto, la sana convivencia, la valoración y autoestima, así como la cultura de la privacidad y protección de datos. Todo ello influye en el desconocimiento de los familiares o encargados del cuidado de los niños respecto del uso y aprovechamiento de las tecnologías y de disfrutar de sus beneficios y prevenir riesgos.

El *sexting* puede causar consecuencias a nivel emocional en los niños víctimas, debido a las constantes humillaciones, burlas y desprecio de los compañeros de escuela o trabajo, y que en ocasiones puede llevar al suicidio del involucrado. En 2011 fue dado

a conocer a través de los medios de comunicación<sup>8</sup> un caso sobre una joven en el Distrito Federal que había sido víctima de violación por siete de sus compañeros de escuela, cinco de ellos eran menores de edad. Estos jóvenes videograbaron la violación para luego ser renviada vía *bluetooth* a través de los celulares. Pero fue hasta que la propia joven vio el video cuando se dio cuenta de lo que le habían hecho y presentó la denuncia correspondiente ante la Fiscalía de Delitos Sexuales del Distrito Federal. Éste es sólo uno de los miles de casos que se generan a diario en México y el mundo, ante ello es apremiante la urgencia y necesidad de actuar en consecuencia.

De ahí que la tarea importante que se tiene es la de proporcionar una adecuada educación sexual, aunado a una concientización sobre la distribución de imágenes íntimas tanto a los menores como a sus padres, que ayuden a crear iniciativas gubernamentales y no gubernamentales para el fomento en la prevención de delitos contra la intimidad y la libertad sexual, así como la protección de datos personales —especialmente de niños— que surgen a consecuencia de estos fenómenos sociales.

### III. CIBERBULLYING

Se trata de otro fenómeno que no es del todo nuevo. Aunque siempre han existido prácticas de abuso o burla entre personas, en la era digital los efectos, las causas y, sobre todo, los medios e impactos son mucho más grandes. En la actualidad, entre los niños y jóvenes a nivel mundial y, sobre todo en nuestro país, persiste el acoso escolar, también llamado *bullying* según el término en inglés. Éste se refiere al uso repetido y deliberado de agresiones verbales, psicológicas o físicas para lastimar y dominar a otro niño, sin que hayan sido precedidas de provocación y en el conocimiento de que la víctima carece de posibilidades para defenderse.

<sup>8</sup> “Descubren nuevo caso se *sexting* en México”, *El Universal*, 2 de junio de 2011, disponible en <http://planoinformativo.com/lomas/id/135261>, consultado en abril de 2013.

El uso de las tecnologías de la información y comunicación nos ha llevado a que este fenómeno social ya no sólo implique una violencia física, es decir, de persona a persona, sino que ahora la nueva modalidad de llevar a cabo el *bullying* es utilizar medios tecnológicos, como computadoras, celulares, tabletas electrónicas, videojuegos, entre otros. A través de la conexión a Internet se logra el envío reiterado de correos electrónicos, mensajes de texto, fotos, videos, etcétera, con el ánimo de violentar ya no física sino psicológica y socialmente a los demás. A estas acciones se le ha denominado *ciberbullying*.

Las características que reúne el *bullying* son:

- **Violencia.** Incluye conductas de diversa naturaleza como lo son: burlas, amenazas, agresiones físicas, aislamiento o respecto de algún objeto tecnológico.
- **Reiteración o mensaje perdurable en el tiempo.** Se repiten y prolongan durante cierto tiempo o se mantienen a la vista de más personas.
- **Desbalance de fuerza o poder.** Es la capacidad física que el niño o joven tiene sobre los demás y que aprovecha para intimidar. Si se habla propiamente del *ciberbullying*, habría que aclarar que en esta modalidad de *bullying* no implica la fuerza física, sino las habilidades técnicas que posee el agresor y el manejo o habilidad respecto de contenidos digitales y dispositivos.

En razón de lo anterior, podemos decir que el *ciberbullying* es toda conducta relativa a la violencia o acto violento que se realiza de manera persistente o reiterada en el tiempo; implica la intensión y violencia sobre otro (generalmente en el ambiente escolar, pero no exclusivo al mismo) donde existe una situación desproporcionada de fuerza y poder. En el caso de *ciberbullying*, el despliegue de la conducta violenta, intencional y reiterada sobre la misma persona se desenvuelve a través de medios tecnológicos —principalmente Internet— o respecto de las tecnologías

o información de otra persona bajo la influencia de dominancia o poder del victimario.

Uno de los primeros investigadores en estudiar este fenómeno fue Dan Olweus,<sup>9</sup> quien ha realizado programas de prevención del acoso en el mundo, realizando una clasificación sobre la tipología del *bullying* los cuales son:

- Físico: golpes, empujones, patadas y demás formas de daño corporal.
- Verbal: son los comentarios ofensivos, insultos, apodos.
- Social: a través de la exclusión o segregación.
- Rumores: creación de historias falsas sobre una persona.
- Daños: perjuicio contra las propiedades, robo de pertenencias o dinero con la intención de dañar.
- Amenazas: con el fin de presionar a la víctima para que haga cosas que no desea.
- Racial: expresiones negativas por cuestiones de raza.
- Sexual: a través de tocar partes privadas.

Una vez determinados los tipos y elementos del *bullying*, el paso siguiente es identificar los actores o sujetos que intervienen en este fenómeno, y que son los siguientes:<sup>10</sup>

1. Acosador (*bully*): es el que ejerce la violencia generalmente sobre un igual (tratándose del *bullying* físico). Durante el proceso puede involucrar a otros pares, quienes participan de forma activa o pasiva en la conducta.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>10</sup> Loredano-Abdalá, Arturo *et al.*, “*Bullying*: acoso escolar. La violencia entre iguales. Problemática real en adolescentes”, México, Instituto Nacional de Pediatría. Disponible en [http://www.nietoeditores.com.mx/download/actapedia-trica/jul-ago2008/29\(4\)-210-14.pdf](http://www.nietoeditores.com.mx/download/actapedia-trica/jul-ago2008/29(4)-210-14.pdf), consultado en abril de 2013.

2. La víctima: es un individuo de la misma comunidad (en Internet esto sigue donde vaya), quien por diversas condiciones suele mostrar inferioridad física, psicológica o social.
3. Las víctimas-perpetradores: así puede denominarse a quienes siendo víctimas de esta forma de violencia, evolucionan hacia una actitud y papel de agresores.

De estos sujetos que participan en este fenómeno, es necesario señalar que la ASI (Alianza por la Seguridad en Internet) —a diferencia de los doctores del Instituto Nacional de Pediatría— contempla como sujeto participante al “testigo u observador”, quien es la persona que se percata del abuso o del acto negativo ejercido en contra de otra, pero no hace nada por miedo o indiferencia. También se le conoce como “espectador”,<sup>11</sup> que algunos expertos lo engloban como acosador, ya sea activo o pasivo.

De conformidad con el estudio llevado a cabo por Arturo Loredano-Abdalá y otros doctores del Instituto Nacional de Pediatría, se pueden establecer las características que distinguen a todos los actores involucrados en este fenómeno, al tiempo de reconocer una historia en común:

1. Exposición crónica a patrones de convivencia violentos: tanto el agresor como la víctima viven en ambientes de hostilidad familiar, escolar, incluso en las áreas de recreación y deporte.
2. La diversidad de expresión está determinada por las características propias del individuo y de los ambientes (personas y sitios) en los que se desenvuelve.
3. Al final, todos los involucrados, víctimas y agresores, tienen mayor riesgo de sufrir síntomas depresivos o ideación suicida, pasando por trastornos del sueño, enuresis, dolor abdominal, cefalea, malestar general, ansiedad, baja autoestima, sensación de rechazo social, aislamiento, marginación y, en

<sup>11</sup> *Op. cit.* Guía A.S.I. para la prevención del Ciber-Bullying, p. 8.

general, una autopercepción de minusvalía, física, social y económica.

En estudios realizados por la Secretaría de Educación Pública del gobierno federal mexicano en conjunto con la UNICEF,<sup>12</sup> se observa que de una muestra de 26,319 niñas y niños de primaria y secundaria se detectaron estadísticas importantes en torno a esta problemática social por la que atraviesa nuestro país. Del informe rendido por estas instituciones, se desprende que el 43.2% del personal docente ha detectado casos de *bullying* en sus escuelas, siendo las maestras las que han detectado el mayor número de casos a diferencia de los maestros. Por la modalidad de estudio, se encuentran diferencias entre primaria general (25.4%), primaria indígena (36.9%), secundaria general (46.4%) y telesecundaria (57.5%), las que reporta el más alto porcentaje.

Aunado a este estudio está la Primera Encuesta Nacional de Exclusión, Intolerancia y Violencia en Escuelas Públicas de la Educación Media y Superior,<sup>13</sup> realizada por la Secretaría de Educación Pública del gobierno federal en 2008. Entre una muestra de 13,104 estudiantes de 15 a 19 años, se señala que el 44.6% de los jóvenes hombres y 26.2% de las mujeres encuestadas reconoció haber abusado de sus compañeros; mientras que 40.4 y 43.5% respectivamente, aceptaron que habían ignorado la práctica; en tanto que 39.3 y 18.5% había puesto apodos ofensivos.

Existe una difícil situación social en la que la prevención y control del *bullying* requiere asumirlo como un fenómeno presente en el ámbito de las escuelas, para luego desarrollar estrategias

<sup>12</sup> “Informe Nacional sobre la Violencia de Género en la Educación Básica 2009”, Secretaría de Educación Pública-UNICEF, disponible en [http://www.sep.gob.mx/work/appsite/basica/informe\\_violenciaik.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/appsite/basica/informe_violenciaik.pdf), consultado en abril de 2013.

<sup>13</sup> “Primera Encuesta Nacional de Exclusión, Intolerancia y Violencia en Escuelas Públicas de la Educación Media Superior 2008”, Secretaría de Educación Pública, disponible en [http://www.catedradh.unesco.unam.mx/BibliotecaV2/Documentos/Educacion/Informes/SEP\\_Encuesta\\_Discriminacion\\_y\\_Violencia\\_2008.pdf](http://www.catedradh.unesco.unam.mx/BibliotecaV2/Documentos/Educacion/Informes/SEP_Encuesta_Discriminacion_y_Violencia_2008.pdf), consultado en abril de 2013.

que permitan la detección, así como el desarrollo de una cultura de respeto entre todas las personas que integran la comunidad escolar.

Al igual que el *sexting*, el *bullying* no está configurado como un delito en nuestro país, aun cuando trae consigo daños psicológicos y sociales que se originan por esta práctica. Además, pueden desembocar en la existencia de consecuencias de carácter legal, sobre todo si se da la intervención de adultos que participen en delitos contra la intimidad y respeto a la imagen, a la libertad sexual y los relacionados con la pornografía infantil. Sin embargo, a través de charlas informales con jueces cívicos en algunas delegaciones de la ciudad de México, hemos podido comprobar que muchos de los casos que llegan por maltrato o agresiones físicas derivan de un mal comportamiento en redes sociales, de una ofensa, una burla constante, es decir, son provocados por algún tipo de *bullying*.

Actualmente las entidades de la república mexicana como Jalisco, Baja California, Chihuahua, Nayarit, Puebla, Tamaulipas, Veracruz y el Distrito Federal, se han dado a la tarea de crear leyes que permita la promoción de la convivencia libre de violencia en los centros escolares. Esto sólo es un paso inicial a seguir en la lucha por erradicar el acoso escolar que a diario viven los niños y jóvenes de nuestro país y que requiere involucrar a los factores sociales claves como la familia, las instituciones educativas y la sociedad, a través de la transmisión de valores y actitudes que ayuden a brindar medidas de prevención y detección oportuna de este fenómeno.

El reto es integrar un sistema de sana convivencia como la base para la prevención de conductas como el *ciberbullying*, trabajar en el ámbito escolar para que se puedan atender las situaciones relativas mediante clases, cursos, y capacitación a profesores. Además, se requiere de un adecuado programa de atención de casos —clínicos, psicológicos y legales— y, por supuesto, el trabajo en la sanción de estas conductas. El reto es muy grande y exige la acción de los diferentes sectores.

#### IV. PORNOGRAFÍA INFANTIL

En los anteriores temas se ha analizado la proliferación que están teniendo en nuestros días los fenómenos sociales del *sexting* y *bullying*; ante todo, la preocupante y alarmante situación por la que niños y jóvenes están atravesando en esta era digital. También se han descrito las consecuencias jurídicas de sus actos que pueden desencadenar una serie de delitos, sobre todo si existe la participación de adultos en la ejecución de dicho actos.

A este respecto, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños para la pornografía, define la pornografía infantil como

cualesquier representación, por cualesquier medio, de un niño participando en actividades sexuales explícitas, sean reales o simuladas, o cualesquier representación de las partes sexuales de un niño, cuya característica dominante sea la representación con fines sexuales.<sup>14</sup>

Evidentemente esta conducta se puede llevar a cabo por medios tecnológicos, especialmente Internet.

Para entender lo que engloba el término “pornografía infantil”, en primer lugar, debe analizarse la forma en que cada sociedad se desenvuelve, en virtud de que no en todos los países existen leyes especiales que se refieran a la pornografía infantil como delito. En segundo lugar, en los países que sí está tipificado, las normas definen de manera explícita a la pornografía infantil como una violación a niños y niñas que involucran abuso sexual, explotación y violencia física, psicológica y económica. Un claro ejemplo de esto es México, que dentro del Código Penal Federal en el capítulo denominado, “Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender

<sup>14</sup> Artículo 2o. del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, del 18 de enero de 2002, disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc-sale.htm>, consultado en abril de 2013.



el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo”, en cuyo artículo 202 especifica claramente que:

Artículo 202. Comete el delito de pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, quien procure, obligue, facilite o induzca, por cualquier medio, a una o varias de estas personas a realizar actos sexuales o de exhibicionismo corporal con fines lascivos o sexuales, reales o simulados, con el objeto de videograbarlos, fotografiarlos, filmarlos, exhibirlos o describirlos a través de anuncios impresos, transmisión de archivos de datos en red pública o privada de telecomunicaciones, sistemas de cómputo, electrónicos...<sup>15</sup>

En el precepto anterior de la legislación federal, si bien se tipifica a la pornografía infantil, en ninguno de sus párrafos menciona que es una violación, sino que lo aborda como actos sexuales y de exhibicionismo y sólo le muestra importancia al orden y la moral social, en vez de que lo considere como un acto de violencia cometido contra los menores.

Como se ha mencionado, en esta sociedad de la información en la que vivimos, los delitos cometidos en contra y por lo menores, se han incrementado, debido a la creación de tecnologías de la información y comunicación que están al alcance de los niños y jóvenes. Sin embargo, el factor clave en este problema social es que los padres no están al pendiente de sus hijos para orientarlos acerca del uso adecuado de estas TIC's.

Los niños y niñas sufren de abuso, ya sea en su hogar o escuela, en donde en la mayoría de los casos conocen a sus abusadores. Este delito va en aumento, incluso hoy en día podemos hablar de niños abusados en las calles y que son usados para fines de prostitución con turistas, hechos que en México son muy comunes, en los destinos turísticos como Cancún o Acapulco. Ejemplo de lo dicho es un informe que realizó la investigadora Elena Azaola

<sup>15</sup> Código Penal Federal, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9.pdf>, consultado en abril de 2013.

en junio del 2000 con apoyo de la UNICEF y del DIF, en donde descubrió que en nuestro país específicamente en Acapulco, existía un grupo de niños explotados a través de la producción de pornografía, que estaba bien organizada y era diversa. Algunos de los niños, muchos de ellos varones, vivían en las calles y/o estaban involucrados en la prostitución con turistas. Otros niños aparentemente habían sido recogidos de áreas rurales pobres, y se les había pagado a sus padres para que permitieran dejar ir a sus hijas, supuestamente para estudiar o conseguir un trabajo. Otros eran colegiales de clase media que aceptaban posar para que les tomaran fotografías a cambio de dinero. Los explotadores eran tanto extranjeros como gente del lugar.<sup>16</sup>

Algo igualmente alarmante es que actualmente existen otras formas en que la pornografía infantil se está manifestando en la sociedad, ya que no sólo involucra a personas adultas, sino que también a los propios niños y jóvenes que manejan con verdadero profesionalismo los aparatos electrónicos, como celulares, tabletas, cámaras de video y fotográficas, entre muchos otros dispositivos. Están creando imágenes y videos de sí mismos (*sexting*), de sus amigos e iguales (*ciberbullying*), con la finalidad de enviarlas vía correo electrónico o *bluetooth* e incluso para filtrarlas y exhibirlas en Internet, convirtiéndolos de esta forma en delincuentes. Así, la pornografía infantil se puede cometer por el simple hecho de guardar en el teléfono móvil una imagen de contenido sexual de un menor o alguna de sus partes sexuales, la transmisión por cualquier medio electrónico y bajo cualquier formato.

<sup>16</sup> Azaola, Elena, "Boy and Girl Victims of Commercial Sexual Exploitation in Mexico", UNICEF-DIF, junio de 2010, disponible en [http://www.sp2.upenn.edu/restes/Mexico\\_Final\\_Report\\_001015.pdf](http://www.sp2.upenn.edu/restes/Mexico_Final_Report_001015.pdf), consultado en abril de 2013.

## V. ASPECTOS JURÍDICOS Y MEDIDAS INTERNACIONALES

### 1. Aspectos jurídicos

Ahora bien, dada la naturaleza del *bullying*, este fenómeno atenta contra los derechos del niño, consagrados en la Declaración de Ginebra de 1924, adoptada por la entonces Sociedad de Naciones y posteriormente en la Declaración de los Derechos del Niño de 1959, adoptada por la actual Organización de Naciones Unidas, que entró en vigor para nuestro país el 2 de septiembre de 1990. Estos principios establecen que los niños tienen derecho a desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal en condiciones de libertad y dignidad (principio 2 de la última Declaración), así como a recibir una educación que favorezca su cultura general y le permita en condiciones de igualdad de oportunidades desarrollar sus aptitudes y juicio individual, así como su sentido de responsabilidad moral y social para llegar a ser un miembro útil de la sociedad (principio 7) y a ser protegido contra las prácticas que puedan fomentar la discriminación racial, religiosa o de cualquier índole (principio 10).

Tales derechos también están consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (artículos 23 y 24), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 10), así como en los estatutos e instrumentos pertinentes de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño, como la UNICEF (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia).

Por su parte la Convención sobre Derechos del Niño es muy clara al señalar:

#### Artículo 19.

1. Los Estados parte adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o

trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.

No debemos olvidar que aun cuando debemos considerar a los niños con iguales derechos y libertades que los adultos. La Declaración de los Derechos del Niño<sup>17</sup> prevé que “el niño por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento”. Es por ello que tenemos la obligación individual y colectiva, moral y jurídica de fomentar un desarrollo sano y seguro en la niñez, así lo establece la siguiente tesis jurisprudencial:<sup>18</sup>

INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. SU CONCEPTO. En términos de los artículos 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño (ratificada por México y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1991); y 3, 4, 6 y 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, los tribunales deben atender primordialmente al interés superior del niño, en todas las medidas que tomen concernientes a éstos, concepto interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (cuya competencia aceptó el Estado mexicano el 16 de diciembre de 1998 al ratificar la Convención Interamericana de Derechos Humanos) de la siguiente manera:

<sup>17</sup> Declaración de los Derechos del Niño, disponible en [http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Programas/Provictim/1LEGISLACI%C3%93N/3InstrumentosInternacionales/E/declaracion\\_derechos\\_nino.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Programas/Provictim/1LEGISLACI%C3%93N/3InstrumentosInternacionales/E/declaracion_derechos_nino.pdf), consultado en noviembre de 2013.

<sup>18</sup> Tesis: VIII.3o. (X Región) 2 C (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XIII, octubre de 2012, t. 4, p. 2363.

“la expresión ‘interés superior del niño’... implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño”.

Organismos de índole internacional como la UNICEF, han dado clara muestra de la preocupación que se tiene a nivel mundial para prevenir la violencia en contra de la niñez, haciendo campañas constantes para tratar de erradicarla. Al respecto, dicho organismo señala:

La violencia se da en colegios e instituciones —como orfanatos y otros centros de acogida—, en las calles, el lugar de trabajo y las prisiones. Los niños y niñas padecen violencia en sus casas, en el seno de sus familias o por parte de otros niños y niñas. Un reducido número de los casos de violencia ejercida contra los niños y niñas termina en muerte; pero lo más frecuente es que ni siquiera deje huellas visibles. Aun así, constituye uno de los problemas más graves que actualmente afectan a la infancia... Otros factores pueden ser el consumo de drogas, el fácil acceso a armas de fuego, el consumo de alcohol, el desempleo, la delincuencia, la impunidad y el encubrimiento... La violencia puede ser causa de que el niño huya de su hogar, exponiéndole así a más peligros... Los niños y niñas que padecen violencia son más proclives de adultos a la depresión y al suicidio.<sup>19</sup>

Por relacionarse el acoso escolar con abuso de drogas, disturbios emocionales y síntomas de enfermedad física, es que dicho fenómeno es considerado una prioridad en salud pública. En éste deben intervenir autoridades mexicanas como las secretarías de Gobernación, de Salud, de Desarrollo Social y de Educación Pública, de conformidad con lo prevenido por el artículo 4o. de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

<sup>19</sup> “Protección infantil contra el abuso y la violencia”, disponible en [http://www.unicef.org/spanish/protection/index\\_violence.html](http://www.unicef.org/spanish/protection/index_violence.html), consultado en abril de 2013.

#### Artículo 4o.

... En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

En México, la Clínica de Atención Integral al Niño Maltratado (CAINM), del Instituto Nacional de Pediatría de la Secretaría de Salud, ha estudiado durante más de 20 años el fenómeno *bullying*. Asimismo cabe resaltar que actualmente están vigentes la Ley General para la Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar<sup>20</sup> y la Ley General de Convivencia, Prevención y Atención del Acoso Escolar,<sup>21</sup> por lo que se está trabajando en la prevención y solución de los delitos cibernéticos que afectan a la población en general, pero muy particularmente a la niñez mexicana.

La seguridad cibernética en nuestro país está a cargo de la Comisión Nacional de Seguridad, dependencia de la Administración Pública Federal (Secretaría de Seguridad Pública a cargo de la Secretaría de Gobernación) que tiene por objeto preservar la libertad, el orden y la paz públicos; así como salvaguardar la integridad y los derechos de las personas a través de la prevención en la comisión de delitos. A nivel local y en la capital del país, desde el 3 de abril de 2013, se cuenta con la policía cibernética del Distrito Federal, cuyo objetivo es patrullar el ciberespacio para detectar

<sup>20</sup> Disponible en [http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Programas/VIH/LeyesNormasReglamentos/Leyes/LeyesDF/LeyConvivenciaLibreViolenciaEscolar\\_DF.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Programas/VIH/LeyesNormasReglamentos/Leyes/LeyesDF/LeyConvivenciaLibreViolenciaEscolar_DF.pdf), consultado en abril de 2013.

<sup>21</sup> *Idem*.

delitos como la pornografía infantil, las extorsiones, el robo de identidades, los fraudes y otro tipo de infracciones y delitos.

En países como Chile, el 8 de septiembre de 2011 se promulgó la Ley 20,536, que entró en vigor el 17 del mismo mes y año, cuyo título es “Sobre violencia escolar”.<sup>22</sup> La Ley tiene por objeto promover la buena convivencia escolar y prevenir toda forma de violencia física o psicológica, agresiones u hostigamientos entre los miembros de la comunidad educativa; es decir, no sólo regula la violencia entre iguales, sino que amplía el grupo de individuos a los cuales se les debe aplicar dicha Ley.

No obstante lo anterior, es necesario trabajar con niños, niñas y adolescentes y jóvenes sobre la importancia de los valores familiares, el respeto por uno mismo y hacia los demás. Asimismo, hacerles entender que no están solos con sus problemas por muy insignificantes que les parezcan, y que pueden acudir a otras personas de su confianza a pedir ayuda, ya que si no se les atiende de inmediato, para saber si realmente son o no insignificantes esos problemas, se pueden agravar cada vez más, hasta que ya no exista forma alguna de resolverlos.

## 2. Medidas internacionales

Las consecuencias que trae consigo la práctica de cualquier de estos fenómenos sociales virtuales y de delitos como la pornografía infantil son devastadores para los menores involucrados, ya que como víctimas pueden sufrir trastornos físicos y psicológicos, que son para algunos de estos menores difícil de superar. Sin embargo, actualmente existen países que están desarrollando programas, servicios y sitios de Internet con la finalidad de brin-

<sup>22</sup> Dicha Ley define al acoso escolar como toda agresión u hostigamiento reiterado que se haga dentro o fuera del establecimiento, por un grupo o un estudiante que atente contra otro, generando maltrato, humillación o temor tanto de manera presencial como por medios tecnológicos. De esta forma, la Ley se hace cargo también del *ciberbullying*. Disponible en <http://www.gob.cl/especiales/ley-sobre-violencia-escolar/>, consultado en abril 2013.

dar asistencia a los usuarios de la red para que sepan qué hacer en caso de que se encuentren en un estado de vulnerabilidad.

Por ello, a continuación se enlistan algunos programas vigentes a nivel mundial y de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que apoyan esta tarea contra el abuso escolar, brindando medidas preventivas y, sobre todo, ayuda a los niños y jóvenes que ya fueron víctimas de este fenómeno.

### A. México

- Procupeques,<sup>23</sup> de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, con una serie de consejos para niños, sobre la prevención de violencia en la escuela, cómo navegar y usar tecnologías y también señala algunos números telefónicos de atención y ayuda.
- Programa Juntos contra el *Bullying* del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal.<sup>24</sup> Es un programa que trae consigo una serie de mecanismos de comunicación con los padres de familia y estudiantes para atender sus reportes sobre *bullying* a través de alianzas con organizaciones civiles especializadas en este tema y con las autoridades educativas de la ciudad
- Fundación en Movimiento,<sup>25</sup> su principal objetivo es ayudar a erradicar el *bullying* o acoso en las escuelas y los hogares mexicanos a través del desarrollo de una serie de acciones que promuevan la sana convivencia entre niños, jóvenes y adultos por medio de campañas de detección, concientización y corrección de aquellas acciones que amenazan su in-

<sup>23</sup> Véase PGJDF, en <http://www.procupeques.gob.mx/>, consultada en abril de 2013.

<sup>24</sup> Programa Juntos contra el *Bullying* del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal, disponible en <http://www.consejociudadanodf.org.mx/bullying.php>, consultada en abril de 2013.

<sup>25</sup> Fundación en Movimiento, disponible en <http://www.fundacionenmovimiento.org.mx>, consultada en abril de 2013.



tegridad física y moral, y que al mismo tiempo promuevan el enaltecimiento de los valores.

- Fundación Alia2,<sup>26</sup> a través de la campaña “Tu Ayuda es Mi Voz” de Fundación Alia2, se busca luchar contra el abuso de menores en Internet, la formación en el buen uso de la red es fundamental para prevenir situaciones de riesgo y sobre todo concientizar a la sociedad de los problemas a los que se enfrentan los niños cuando navegan por Internet.
- *AntiBullying*<sup>27</sup> es un blog creado por un grupo de personas que investigan acerca del *bullying* y sus distintos tipos, con el fin de informar a la sociedad sobre este fenómeno y encontrar una forma de prevenirlo.

## B. Argentina

- Internet Sano,<sup>28</sup> es un programa del gobierno de Argentina que busca la promoción de valores y conductas sociales que contribuyan al uso integral, innovador y seguro de nuevas tecnologías para los niños, adolescentes y adultos (especialmente dirigido a padres y docentes) a través de la información sobre la explotación sexual con menores de edad a través de Internet; asimismo, busca aportar tranquilidad por medio de la prevención y la educación.
- *Anti-Bullying* (Línea de ayuda contra el acoso escolar)<sup>29</sup> es una página *web* creada por el gobierno del pueblo de la Rioja en Argentina, cuya misión es brindar ayuda a través de

<sup>26</sup> Fundación Alia2, disponible en <http://alia2.org/index.php/es/inicio>, consultada en abril de 2013.

<sup>27</sup> Blog Antibullying, disponible en <http://antibullyingjalisco.blogspot.mx/p/bullying-en-mexico.html>, consultada en abril de 2013.

<sup>28</sup> “Internet sano”, disponible en [www.internetsano.gob.ar](http://www.internetsano.gob.ar), consultado en abril de 2013.

<sup>29</sup> “Anti-Bullying (línea de ayuda contra el acoso escolar)”, disponible en <http://www.acosoescolar.org/index.htm>, consultada en abril de 2013.

un equipo de sicólogos y expertos en seguridad infantil en contra del acoso escolar.

- Equipo ABA Anti *Bullying* Argentina,<sup>30</sup> son un equipo de profesionales del área de la salud que tienen como fin promover una comunidad educativa donde la convivencia sin *bullying* y sin violencia sea posible, fortaleciendo la educación en valores y favorecer un desarrollo socioemocional adecuado en cada aula, en cada alumno.
- FEPAIS (Fuentes Educativas para la Integración Social)<sup>31</sup> es un equipo multidisciplinario de sociólogos, sicopedagogos, trabajadores sociales, docentes, directivos e inspectores de los distintos niveles cuya misión es promover la concientización de una educación en valores sobre la base de cuatro ejes esenciales: 1) el respeto por el otro; 2) el trabajo en equipo; 3) la resolución de conflictos en forma pacífica; 4) el respeto por las normas.

### C. Colombia

- En Tic Confió,<sup>32</sup> es una política pública nacional acerca del uso responsable de las TIC's en donde el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y su Plan Vive Digital promueve la confianza y seguridad en el uso de las TIC's en Colombia. Su objetivo es promover usos productivos, creativos, seguros, respetuosos y responsables de las TIC's, que mejoren la calidad de vida de los seres humanos.

<sup>30</sup> Equipo ABA Anti Bullying Argentina, disponible en <http://www.equipoaba.com.ar/>, consultada de abril de 2013.

<sup>31</sup> FEPAIS (Fuentes Educativas para la Integración Social), disponible en <http://www.fundacionfepais.org.ar/index.php>, consultada en abril de 2013.

<sup>32</sup> “En Tic Confió”, disponible en <http://www.enticconfio.gov.co/enticconfio.html>, consultada en abril de 2013.

#### D. España

- Pantallas Amigas,<sup>33</sup> es una iniciativa que tiene como misión la promoción del uso seguro y saludable de las nuevas tecnologías y el fomento de la ciudadanía digital responsable en la infancia y la adolescencia.

#### E. Estados Unidos

- *AlertaenLinea.gov*<sup>34</sup> es un portal del gobierno federal que tiene como objetivo ayudarlo a protegerse y a actuar de manera segura y responsable en línea. Este portal es administrado por la Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos (FTC por sus siglas en inglés), quien coordina los esfuerzos conjuntos de otras dependencias de gobierno federal como el Departamento de Seguridad Nacional y el Departamento de Educación.
- *StopBullying*<sup>35</sup> es un sitio *web* del gobierno federal administrado por el Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos que proporciona información de varias agencias gubernamentales sobre el acoso escolar y el acoso cibernético y cómo se puede prevenirse y responder a la intimidación.
- *National Youth Violence Prevention (NYVPRC)*<sup>36</sup> es un centro de prevención que surgió como respuesta a los acontecimientos trágicos de la Columbine High School en 1999. Coordina la información sobre los programas de prevención e intervención, publicaciones, investigaciones y estadísticas

<sup>33</sup> Pantallas Amigas, disponible en <http://www.pantallasamigas.net/>, consultada en abril de 2013.

<sup>34</sup> Disponible en <http://www.alertaenlinea.gov/>, consultado en abril de 2013.

<sup>35</sup> StopBullying, disponible en <http://www.stopbullying.gov>, consultada en abril de 2013.

<sup>36</sup> National Youth Violence Prevention (NYVPRC). Disponible en <http://www.nsvrc.org/organizations/87>, consultada en abril de 2013.

sobre la violencia cometida por y en contra de niños, niñas y adolescentes.

- Children's Internet Protection Act.<sup>37</sup> Esta ley tiene por objeto establecer políticas para la seguridad en Internet mediante el uso de tecnologías que filtren o bloqueen determinado material o contenido nocivo para los niños en la red, tal es el caso de la violencia o contenidos de carácter sexual y de esta manera estimular a las escuelas o bibliotecas que asuman el compromiso pueden acceder a recursos federales.

#### F. Reino Unido

- Child Exploitation and Online Protection (CEOP)<sup>38</sup> es un centro para la protección de niños en la red en contra de la explotación sexual. Con una labor muy importante en el combate a la pornografía infantil a nivel local y global, mediante la cooperación internacional.
- SEAL (Social and Emotional Aspects of Learning)<sup>39</sup> es un programa que promueve el desarrollo de habilidades sociales y emocionales necesarias para lograr aprendizajes efectivos, comportamientos positivos, buena asistencia y bienestar emocional, a través de un enfoque integral que involucra a toda la escuela.
- ABA (Anti-Bullying Alliance),<sup>40</sup> la Alianza contra el Acoso Escolar es una coalición de organizaciones e individuos de Londres que trabajan juntos para detener la intimidación y crear un ambiente seguro en el que los niños y los jóvenes puedan vivir, crecer, jugar y aprender.

<sup>37</sup> Véase en <http://www.fcc.gov/guides/childrens-internet-protection-act>, consultada en abril de 2013.

<sup>38</sup> Disponible en <http://ceop.police.uk/>, consultada en abril de 2013.

<sup>39</sup> SEAL (Social and Emotional Aspects of Learning). Disponible en <http://www.gov.uk>, consultada en abril de 2013.

<sup>40</sup> ABA (Anti-Bullying Alliance), disponible en <http://www.anti-bullyingalliance.org.uk>, consultada en abril de 2013.

- (UIT) Unión Internacional de Telecomunicaciones.<sup>41</sup> Mediante el programa “Protección de la Infancia en Línea” y especialmente las Directrices para los Niños”, dan recomendaciones de cómo obtener el mejor cuidado en el uso de Internet, redes sociales y de las propias tecnologías.

## VI. REFLEXIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

El fenómeno social del *bullying*, aunado a nuevos fenómenos como el *sexting* y el *ciberbullying*, resultan ser el punto de partida para crear conciencia sobre las consecuencias sociales, culturales, psicológicas y físicas que éstos tienen en los niños y jóvenes, debido a que no es un problema propio de un género o un estatus social determinado. Se trata de un problema que aqueja a todas sociedades contemporáneas y por ello comienza a ser el momento para que los Estados trabajen sobre legislación, políticas públicas y medidas preventivas, ya sea a través de organizaciones no gubernamentales o a través de las propias instituciones públicas, con miras a dar respuestas eficaces y efectivas a este problema social. Pero sobre todo es momento de que los padres y madres de familia, los docentes y las autoridades escolares establezcan canales de comunicación y confianza con niños, niñas y adolescentes.

Con el objetivo de contribuir a la solución y prevención del acoso escolar, a continuación se establecen algunas recomendaciones en la protección de niños en la red:

Elaboración de políticas:

1. A través de los gobiernos (federal, local y municipal) es importante que se contemple en conjunto con las organizaciones sociales, fundaciones y organismos no gubernamentales (ONG), acciones contundentes que abarquen las diversas aristas del problema: la parte tecnológica, el uso adecuado

<sup>41</sup> Véase UIT, en <http://www.itu.int/osg/csd/cybersecurity/gca/cop/>, consultado en abril de 2013.

de las mismas, el aspecto legal y de atención clínica, psicológica y pedagógica. Que incluyan temas de cultura y capacitación para desarrollar habilidades de seguridad en la red y de protección de datos personales. Asimismo, las que tengan como misión la de brindar ayuda y protección a los niños y jóvenes, la realización de estudios de campo que permitan tener mejor visión sobre el acoso escolar y así puedan diseñar planes o programas donde se implementen estrategias específicas para el uso adecuado de las TIC's, y sobre todo estrategias que abarquen la protección de los menores al navegar en las redes. Por ejemplo, contemplar un apartado en los libros de texto y generar talleres exclusivos sobre cómo usar adecuadamente las tecnologías.

2. Crear instituciones especializadas en el combate al acoso escolar que investiguen, canalicen denuncias, brinden atención psicológica y jurídica a víctimas, así como que coordinen el estricto cumplimiento de los programas preventivos en las instituciones educativas.
3. Para la creación de programas o planes sobre el tema de la protección de los menores en la red, es importante que exista una cooperación entre los sectores público y privado, con estrategias apegadas a la población. Ello para que sean realmente efectivos y ayuden a reducir o eliminar los fenómenos sociales como el *bullying* y otros; y a su vez, que los menores tengan mejores herramientas que les ayude a hacer un manejo adecuado de las TIC's, para así evitar caer en *ciberbullying*, pornografía infantil u otros delitos.
4. Crear un portal *web* del gobierno federal, administrado por un órgano que comprenda las características de la era digital y sea sensible a los efectos de este fenómeno social. Que articule y concentre esfuerzos de otros sectores para el estímulo adecuado de las TIC's, la prevención y combate al *ciberbullying*, *sexting*, pornografía infantil. Que sirva de alerta —tal vez mediante un botón de pánico— hacia los cuerpos policíacos especializados.

5. Articular cuerpos científicos de investigación, y persecución de estos delitos, desde la Procuraduría General de la República y vincularlos a las entidades federativas.

En el marco jurídico:

1. México tiene como uno de sus principios rectores el velar por el sano desarrollo de los niños. Bajo este principio cada uno de los gobiernos estatales y el federal primordialmente, deben diseñar e implementar legislación, armonizando las leyes estatales que actualmente están en vigor con una ley general que brinde a los niños protección especial de todos los delitos que se pueden tipificar por el manejo indebido de recursos tecnológicos. Pero sobre todo establecer penas más severas respecto al tema de la pornografía infantil. Asimismo, se debe considerar a los tratados internacionales como base para el diseño de legislación nacional.
2. Otro aspecto importante en materia jurídica es la cooperación internacional a través de la ratificación e implementación de instrumentos internacionales; por ello, México ha ratificado el Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía. De la misma manera, ha adoptado la Agenda para la Acción contra la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes.
3. Consideramos importante que México se adhiera al Convenio de Budapest sobre Cibercriminalidad o Convenio Budapest del Consejo de Europa,<sup>42</sup> primer tratado internacional que obliga a los Estados a implementar medidas legislativas con la finalidad de tipificar delitos informáticos, delitos relacionados con la pornografía infantil a través de sistemas

<sup>42</sup> Convención sobre el Ciberdelito del Consejo de Europa, disponible en [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/t-cy/ETS\\_185\\_spanish.PDF](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/t-cy/ETS_185_spanish.PDF), consultado en abril de 2013.

informáticos y delitos en materia de propiedad intelectual, mediante la cooperación internacional. Hace hincapié en la eliminación de jurisdicción entre países para facilitar la aplicación de la ley, destacando que países como Canadá, Japón y Estados Unidos ya se adhirieron a este instrumento internacional.

En la sociedad, escuela y familiares:

1. La familia es el núcleo de la sociedad, por ello es la principal fuente de amor y educación que los niños reciben, de ahí la importancia en que los padres de familia estén informados, a través de cursos o talleres que les permita recibir una orientación adecuada sobre el uso adecuado de las TIC's y de la red, así como las implicaciones sociales y jurídicas que conlleva tomar malas decisiones respecto a estos temas. Sobre todo es necesario que tengan una comunicación abierta con sus hijos, que les permita hablar directamente sobre cualquier situación que estén viviendo. Además, hay que tener presente que lo padres tienen la obligación de estar al pendiente y observar las conductas de sus hijos, con miras a detectar cualquier anomalía. Desarrollar una comunicación adecuada, de confianza y acompañamiento, es la clave.
2. Por lo que respecta a la escuela resulta fundamental capacitar a los docentes y demás personal académico para que puedan detectar fácilmente este tipo de fenómenos. Y para que a través de ellos se comunique a niños, niñas y adolescentes, mediante cursos, talleres, conferencias, todo lo relacionado con el *bullying*, para que de esta forma los menores estén informados en cómo prevenir el acoso y cómo reaccionar si se encuentran inmiscuidos en esta conducta.
3. También es importante que las escuelas desarrollen políticas internas sobre usos de la tecnología, aunado a la creación de cursos o talleres de enseñanza en computación para padres,



con la finalidad de brindarles la mayor información sobre el uso que los niños y jóvenes hacen de las TIC's.

4. La sociedad también tiene un papel importante en estos problemas, es el principal filtro para generar en los niños y jóvenes una conciencia sobre la responsabilidad que implica el manejo de información mediante la tecnología. Asimismo deben establecerse políticas gubernamentales que contemplen programas, en las escuelas o a través de organismos especializados, sobre el uso adecuado de las TIC's, buscando regular los contenidos que se manejan en la red, ya que el problema se inicia con la ineficaz regulación existente en materia del uso del Internet, generando que los grupos más vulnerables estén a merced de este tipo de situaciones. Sin embargo, cada uno de los actores sociales que puedan estar relacionados con estos problemas deben aportar lo que esté en sus manos, para evitar que este flujo de información dañina y la violencia entre los niños se erradique mediante la eliminación de su práctica.

Algunas prácticas que se pueden establecer desde cualquier ámbito de control, sea educativo, familiar o gubernamental, es vigilar y responsabilizar a los niños sobre la importancia del manejo de su información en las redes sociales, sobre el acceso y navegación en el Internet, así como de su propia persona frente a los otros, sin coartar su libertad al acceso a la información, sino mediante prácticas responsables y éticas del manejo de las TIC's.

## VII. FUENTES DE INFORMACIÓN

AVILÉS MARTÍNEZ, José María y MONJAS CASARES, Inés, “Estudio de incidencia de la intimidación y el maltrato entre iguales en la educación secundaria obligatoria mediante el cuestionario CIMEI”, *Anales de Psicología*, Universidad de Murcia, España, vol. 21, núm. 1, junio de 2005.

- AZAOLA, Elena, *Boy and Girl Victims of Commercial Sexual Exploitation in Mexico*, UNICEF-DIF, junio de 2010.
- “Descubren nuevo caso de sexting en México”, *El Universal*, 2 de junio de 2011, en <http://planoinformativo.com/lomas/id/135261>.
- Guía A.S.I. para la prevención del Cyber-Bullying*, Alianza por la Seguridad en Internet, en [http://asi-mexico.org/sitio/archivos/Guia\\_ASI\\_Ciber-Bullying\\_WP\\_FINAL.pdf](http://asi-mexico.org/sitio/archivos/Guia_ASI_Ciber-Bullying_WP_FINAL.pdf).
- Guía sobre adolescencia y sexting: qué es y cómo prevenirlo*, Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación. Observatorio de la seguridad de la Información, febrero de 2011.
- Hábitos de los usuarios de Internet en México 2013*, Asociación Mexicana de Internet, en [http://www.amipci.org.mx/?P=edito\\_multimediafile&Multimedia=348&Type=1](http://www.amipci.org.mx/?P=edito_multimediafile&Multimedia=348&Type=1).
- Informe Nacional sobre la Violencia de Género en la Educación Básica 2009*, Secretaría de Educación Pública-UNICEF, en [http://www.sep.gob.mx/work/appsite/basica/informe\\_violencia.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/appsite/basica/informe_violencia.pdf).
- LOREDO-ABDALÁ, Arturo *et al.*, *Bullying: acoso escolar. La violencia entre iguales. Problemática real en adolescentes*, México, Instituto Nacional de Pediatría, en [http://www.nietoeditores.com.mx/download/actapediatrica/jul-ago2008/29\(4\)-210-14.pdf](http://www.nietoeditores.com.mx/download/actapediatrica/jul-ago2008/29(4)-210-14.pdf).
- MÉNDEZ, Inmaculada y CERESO, Fuentesanta, “Test Bull-s: programa informático de evaluación de la agresividad entre Escolares”, en ARNAIZ, P. *et al.* (coords.), *25 Años de integración escolar en España: tecnología e inclusión en el ámbito educativo, laboral y comunitario*, Murcia, España, Consejería de Educación, Formación y Empleo, 2010.
- Primera Encuesta Nacional de Exclusión, Intolerancia y Violencia en Escuelas Públicas de la Educación Media Superior 2008*, México, Secretaría de Educación Pública, en [http://www.catedradh.unesco.unam.mx/BibliotecaV2/Documentos/Educacion/Informes/SEP\\_Encuesta\\_Discriminacion\\_y\\_Violencia\\_2008.pdf](http://www.catedradh.unesco.unam.mx/BibliotecaV2/Documentos/Educacion/Informes/SEP_Encuesta_Discriminacion_y_Violencia_2008.pdf).
- Protección infantil contra el abuso y la violencia*, en [http://www.unicef.org/spanish/protection/index\\_violence.html](http://www.unicef.org/spanish/protection/index_violence.html).

SERRANO SARMIENTO, Ángela e IBORRA MARMOLEJO, Isabel, *2 Informe Violencia entre compañeros en la escuela*, Madrid, 2005, en [http://213.0.8.18/portal/Educantabria/RECURSOS/Materiales/Biblestinv/Informe\\_Violencia\\_entre\\_compa%C3%B1eros\\_en\\_la\\_escuela.pdf](http://213.0.8.18/portal/Educantabria/RECURSOS/Materiales/Biblestinv/Informe_Violencia_entre_compa%C3%B1eros_en_la_escuela.pdf).

*Violencia escolar: apoyo comunitario como propuesta de prevención*, Dirección General de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, Secretaría de Seguridad Pública, julio de 2012.

### *Fuentes electrónicas*

ABA (Anti-Bullying Alliance), en <http://www.anti-bullyingalliance.org.uk>.

Anti-Bullying (Línea de ayuda contra el acoso escolar), en <http://www.acosoescolar.org/index.htm>.

Blog Anti Bullying, en <http://antibullyingjalisco.blogspot.mx/p/bullying-en-mexico.html>.

Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal, en <http://www.consejociudadanodf.org.mx/bullying.php>.

El efecto Internet: *sexting*, Alianza por la seguridad en Internet, en [http://asi-mexico.org/sitio/archivos/Revista\\_baja\\_Sexting\\_5.pdf](http://asi-mexico.org/sitio/archivos/Revista_baja_Sexting_5.pdf).

En Tic Confío, en <http://www.enticconfio.gov.co/enticconfio.html>.

Equipo ABA Anti bullying Argentina, en <http://www.equipoaba.com.ar/>.

Fundación Alia2, en <http://alia2.org/index.php/es/inicio>.

Fundación en Movimiento, en <http://www.fundacionenmovimiento.org.mx>.

Fundación FEPAIS (Fuentes Educativas para la Integración Social), en <http://www.fundacionfepais.org.ar/index.php>.

Internet Sano, [www.internetsano.gob.ar](http://www.internetsano.gob.ar).

National Youth Violence Prevention (NYVPRC), en <http://www.nsvrc.org/organizations/87>.

Programa Pantallas Amigas de España, en <http://www.pantallasamigas.net/>.

SEAL (Social and Emotional Aspects of Learning), en <http://www.gov.uk>.

StopBullying, en <http://www.stopbullying.gov>.



LA INFRACCIÓN DE LA NORMATIVA DE PROTECCIÓN  
DE DATOS COMO MODELO DE NEGOCIO:  
EL CASO *FACEBOOK*

Thilo WEICHERT<sup>1</sup>  
Ricardo MORTE FERRER<sup>2</sup>

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Facebook: notorio infractor*.  
III. *La protección de datos como anacronismo*. IV. *¿El código es ley?* V. *La estrategia de comunicación*. VI. *En ningún caso aportar aclaraciones jurídicamente vinculantes*.  
VII. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

Las normas de la protección de datos en el sector privado protegen “derechos individuales” o personales aun cuando su infracción pueda tener o no “efectos en los negocios” o en las “reglas de comportamiento en el mercado”, de acuerdo con la jurisprudencia dominante y en concreto con la del OLG (Audiencia Territorial

<sup>1</sup> Director de la Autoridad de Protección de Datos del Land Schleswig-Holstein, Alemania. Jurista y politólogo, cursó sus estudios en las universidades de Friburgo y Genf (Suiza). Entre 1984 y 1986 fue miembro del Parlamento del Land Baden-Württemberg, y desde 1982 ha desarrollado actividades como abogado, político, publicista y docente en Friburgo, Stuttgart, Dresden y Hannover.

<sup>2</sup> Colaborador jurídico del Proyecto Europeo TClouds en el Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz (ULD). Licenciado en derecho, máster en sociedad de la información y el conocimiento por la Universidad Oberta de Cataluña; máster en derecho deportivo por la Universidad de Lérida, y estudiante del máster en *software* libre de la Universidad Oberta de Catalunya. Desde septiembre de 2009 es tutor de seguimiento del grado en derecho de la Universidad Oberta de Cataluña. Ha sido vocal del Tribunal Balear del Deporte. Desde 2010 es colaborador de Mendo Abogados ([www.mendo.es](http://www.mendo.es)).

por sus siglas en alemán), de München.<sup>3</sup> Sin embargo, el Kammergericht (Audiencia Territorial) de Berlín ha afirmado que los *like buttons* de *Facebook*, situados en la página *web* de una tienda *online*, no representan ningún problema desde el punto de vista de la competencia, incluso en el caso que supongan una infracción de la normativa de protección de datos.<sup>4</sup> Estas afirmaciones producen extrañeza, teniendo en cuenta que Facebook efectuó su aparición en el mercado bursátil el 17 de mayo de 2012 con un valor inicial de 100,000 millones de dólares, y que su modelo de negocio, al menos desde el punto de vista alemán y europeo, está basado en una infracción sistemática de la normativa de protección de datos personales.<sup>5</sup>

Hasta el momento, la jurisprudencia europea ha sido más rápida que el legislador en lo que afecta a los retos planteados por Internet. No quedaba —ni queda— otra salida, dado que existen numerosos conflictos para los cuales el legislador no ha encontrado una solución precisa, sin que quepa duda alguna al respecto. Con la protección de datos en Internet se repite lo que ya sucedió con la protección de la personalidad hace 50 años: la protección de las personas prominentes y figuras públicas encontró rápidamente una solución; mientras que la protección del ciudadano común sigue esperándola. Las actuales propuestas de solución, ofrecidas por los tribunales en casos concretos, deberían ser fijadas de forma general y vinculante por el legislador. Mientras el legislador no establezca normas explícitas y practicables,

<sup>3</sup> OLG München, *MMR, Revista sobre Derecho de Internet y Multimedia*, 2012, p. 317; en sentido contrario Weichert, *VuR, Revista sobre Derecho de la Economía y de los Consumidores*, 2006, pp. 377 y ss., y Huppertz y Ohrmann, *CR, Revista Computador y Derecho*, 2011, pp. 449 y ss.

<sup>4</sup> KG Berlin, *CR, Revista Computador y Derecho*, 2011, pp. 468 y ss.; anteriormente y en el mismo sentido LG Berlin, *DuD, Revista dedicada a la Protección y Seguridad de los Datos*, 2011, p. 429.

<sup>5</sup> Sobre la mercantilización de la esfera privada en general Hess/Schreier *DuD, Revista dedicada a la Protección y Seguridad de los Datos*, 2012, pp. 105 y ss.; desde el punto de vista legal Weichert, *NJW, Nuevo Semanario Jurídico*, 2001, pp. 1463 y ss.

podrán seguir estableciéndose y funcionando modelos de negocio basados en la infracción de la normativa de protección de datos.

Nos encontramos en una fase de rasante desarrollo de la sociedad de la información, a nivel cultural, social y económico, y se trata de un desarrollo guiado esencialmente por los avances tecnológicos. En las secciones de sociedad y de economía de la prensa escrita, se puede leer desde hace ya tiempo que la moneda en Internet la constituyen los datos de carácter personal.<sup>6</sup> La consecuencia lógica de esta afirmación es que la captación de esos datos, si se hace basándose en infracciones de la normativa de protección de datos, supone un acto de competencia desleal, además de una infracción de la normativa en materia de competencia. En esta materia, los tribunales no han tomado las decisiones que cabría esperar. Tampoco se puede observar que los políticos sean realmente conscientes de la situación.

En este texto demostraremos, basándonos en el ejemplo de *Facebook*, cómo funciona —al menos de momento— un modelo de negocio basado en la infracción de la normativa de protección de datos personales. Esta red social demuestra de forma preocupante lo ineficaz que puede resultar nuestro sistema legal cuando entran en juego influyentes intereses políticos y económicos.

De acuerdo con la información aportada en el prospecto bursátil emitido por *Facebook* en febrero de 2013, esa empresa facturó en 2011: 3,700 millones de dólares (unos 2,800 millones de euros) y generó un beneficio de 1,000 millones de dólares (unos 47,000 millones de pesos mexicanos). Ahora bien, 3,150 millones de dólares (82% de la facturación), se generaron por medio de publicidad específica. Veintidós millones de los 901,000 millones de usuarios de *Facebook* (cerca de 15% de la población mundial) son alemanes. Según un estudio de la agrupación Bitkom, 32% de las empresas alemanas utilizan las *Facebook-Fanpages*<sup>7</sup> que son gratuitas. Con un valor bursátil de 100,000 millones de dólares,

<sup>6</sup> Lill *et al.*, “Falsche Fans”, *Der Spiegel*, núm. 30, 2012, pp. 128 y ss.

<sup>7</sup> Kleinz, die Milliarden-Maschine, *c'è Revista sobre Técnica Informática*, núm. 12, 2012, p. 82.



se puede afirmar, al menos *a priori*, que el valor de una cuenta de *Facebook* es de unos 100 dólares. Cabe recordar que *Facebook* entra en competencia directa con *Apple*, *Google* y *Amazon*, cuyos modelos de negocio se basan en gran parte en la recopilación a través de la red de perfiles de datos para publicidad específica y en la posterior comercialización de éstos.<sup>8</sup>

## II. *FACEBOOK*: NOTORIO INFRACTOR

Que la red social *Facebook* infringe la normativa de protección de datos ha sido puesto de manifiesto por autores, autoridades de protección de datos y algunos tribunales, así como por diferentes medios de comunicación *online* y *offline*.<sup>9</sup> A continuación aportamos una lista de las principales infracciones, especialmente en lo que afecta al BDSG (la Ley Federal de Protección de Datos de Alemania):

- No se recoge el consentimiento del titular de los datos previsto en la Ley, por ejemplo en el caso de transferencias de

<sup>8</sup> Bethge *et al.*, “Die fanatischen Vier”, *Der Spiegel*, núm. 49, 2011, pp. 70 y ss.

<sup>9</sup> Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder (Conferencia de las Autoridades de Protección de Datos a nivel federal y de los Länder), 28 y 29 de septiembre de 2011, München, Datenschutz bei Sozialen Netzwerken jetzt verwirklichen; LG Berlin, U. v. 06.03.2012, Az. 16 O 551/10; al respecto Schwenke, Nutzer dürfen nicht zur Ware werden, *www.lto.de*, del 13 de marzo de 2012; LG Aschaffenburg, U.v., del 19 de agosto de 2011, Az. 2 HK 54/11, BeckRS 2011, 24110; Bahr, Facebook: Eine datenschutzrechtliche Analyse, website boosting, del 11 de diciembre de 2010; Big-Brother-Award 2011, FIF-Kommunikation, núm. 2, 2011, pp. 20 y ss.; Ernst, *NJOZ, Revista Jurídica Online*, 2010, 1917, y *NJW, Nuevo Semanario Jurídico*, 2010, 2989; Jandt/Roßnagel, *ZD, Revista sobre Protección de Datos*, núm. 4, 2011, pp. 160 y ss.; Laue, *Datenschutz-Berater* 6/2011, 11 ff.; Polenz, *VuR, Revista sobre Derecho de la Economía y de los Consumidores*, núm. 6, 2012, pp. 207 y ss.; Roosendaal, Facebook Tracks and Traces Everyone: Like This!, Tilburg Law School Legal Studies Research Series, núm. 3, 2011; ULD, *Soziale Netzwerke: Wo hört den Spaß auf?* Blaue Reihe 7; a.A. Voigt/Alich, *NJW, Nuevo Semanario Jurídico*, 2011, 3541.

datos fuera de Europa, o en la utilización de *cookies* que no son necesarias para el servicio prestado (§ 4c. Abs 1 Nr.1 BDSG, artículo 5.3 de la Directiva Europea de Protección de Datos, 95/46/CE).

- Los consentimientos que se recogen no cumplen los requisitos en materia de protección de datos personales (§ 4a. BDSG, § 13 Abs. 2, 3 TMG (la Ley de Teledios de Alemania)).
- Las condiciones generales de contratación, es decir, las condiciones de uso, contienen cláusulas sorprendentes y lesivas para el consumidor y por distintos motivos nulas de pleno derecho (§§ 305 ff. BGB (el Código Civil Alemán)).<sup>10</sup>
- El requisito legal para ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición se ve incumplido; en algunos casos es totalmente imposible y en otros se establecen barreras al mismo (§§ 6, 34, 35 BDSG).
- El deber de eliminación o borrado total de los datos, por ejemplo en caso de violación de los derechos de la personalidad, por cancelación de la cuenta o por el transcurso del tiempo establecido para ello, no se cumple (§ 35 Abs. 2 BDSG)
- Se recogen y procesan datos de terceros sin su consentimiento ni base legal para ello (§§ 28, 29 BDSG, §§ 14, 15 TMG).
- En la aplicación del procedimiento biométrico de reconocimiento facial no se hacen valer los derechos del sujeto de la información o titular de los datos (§ 28 Abs. 1 Nr. 2 BDSG).<sup>11</sup>
- Los requisitos de legitimación para el tratamiento de datos sensibles, como los de salud, no se cumplen (§§ 3 Abs. 9, 4a. Abs. 3, 28 Abs. 6-9 BDSG).

<sup>10</sup> Sobre las nuevas cláusulas de privacidad de *Google*, Becker/Becker, *MMR, Revista sobre Derecho de Internet y Multimedia*, 2012, pp. 351 y ss.

<sup>11</sup> HmbBfDI, *DuD, Revista dedicada a la Protección y Seguridad de los Datos*, 2011, p. 743; HmbfDI, *Verfahren gegen Facebook vorläufig ausgesetzt*, PE vom, 7 de junio de 2012.

- En la creación de perfiles no se aporta suficiente información al usuario y no se ofrece la posibilidad de oponerse al tratamiento de datos (§ 15 Abs. 3 TMG).
- La utilización de la red social con seudónimos o anónimos no está permitida, pese a ser posible (§ 13 Abs. 6 TMG).
- No se cumple con la protección de los menores de edad (§§ 106 ff. BGB).
- Los procedimientos de pago ofrecidos no cumplen la normativa de protección de datos personales.
- Los contenidos de las comunicaciones individuales son controlados por motivos de seguridad, lo cual supone una violación del secreto de las telecomunicaciones (§ 88 TKG) (la Ley de Telecomunicaciones de Alemania).<sup>12</sup>
- Las medidas de seguridad, tanto técnicas como organizativas, son insuficientes (§ 9 BDSG mit Anlage).

*Facebook* demostró que es consciente de estas infracciones con su salida de la bolsa de valores. En las 20 páginas dedicadas a los riesgos en el prospecto bursátil se mencionaban los imponderables que suponen normativas estrictas de protección de datos. Ello podría suponer costes incalculables, retrasos en la introducción de nuevos productos, o comentarios negativos en prensa.<sup>13</sup>

Cuando se produce una ilegalidad o infracción, los afectados no pueden estar seguros de obtener aquello a lo que tienen derecho, que se reconozca la ilegalidad y que derive en una sanción. El caso *Facebook* es un ejemplo paradigmático, que podría servir de ejemplo para todas las empresas que quieran conseguir benefi-

<sup>12</sup> Menn, <http://www.reuters.com>, 12.07.2012; Paukner, <http://www.sueddeutsche.de>, del 13 de julio de 2012; LfDI Rheinland-Pfalz, PE v., del 19 de julio de 2012.

<sup>13</sup> Bernau, Datenschutz, *SZ, Süddeutsche Zeitung*, núm. 16, del 17 de mayo de 2012; sobre el riesgo que la protección de datos puede suponer (en este caso) en la Bolsa Weichert, Illegal und vergoldet, <http://theuropean.de/thilo-weichert/11075-facebooks-umgang-mit-benutzerdaten>.

cios mediante infracciones de la normativa de protección de datos personales.

Las infracciones en materia de protección de datos son, si se cometen con el objetivo de enriquecerse, constitutivas de delito según lo previsto en el § 44 Abs. 1 BDSG. Cabe preguntarse entonces ¿por qué motivo las infracciones en materia de protección de datos cometidas de manera sistemática como modelo de negocio no son perseguidas como constitutivas de delito, concretamente de un delito económico?

### III. LA PROTECCIÓN DE DATOS COMO ANACRONISMO

*Facebook* nunca ocultó sus intenciones económicas. En contraste con otras empresas del ramo de las tecnologías de la información con sede en los Estados Unidos, *Facebook* se abstiene de negar sus infracciones en materia de protección de datos exponiendo razones técnicas o jurídicas. En realidad, se trata de algo más grande que la mera forma técnica o jurídica; se trata de un cambio de valores sociales que esta empresa quiere promover, donde las personas de vanguardia y que siguen el ritmo de las tecnologías no deberían alegar pequeñeces.

#### 1. *Posprivacidad*

Uno de los primeros en manifestarse en esta dirección fue el jefe de Sun Microsystems en 1999, cuando afirmó “You have zero privacy anyway. Get over it”.<sup>14</sup> Ya entonces se podía apreciar que datos de contenido y de usuarios de *Internet* valían su peso en oro para las empresas de servicios en ese ámbito y que, por lo tanto, no debían ponerse barreras legales a su uso. Así que lo mejor era mostrar lo económicamente deseable como algo inevitable. En el credo de Mark Zuckerberg, la protección de datos personales su-

<sup>14</sup> “Ya tenéis cero privacidad, olvidad el tema”, *Sun on Privacy*, 26 de enero de 1999, en <http://www.wired.com/politics/law/news/1999/01/17538>, consultado en noviembre de 2013.

pone un anacronismo en el mundo global de *Internet* desde hace tiempo. Así, en febrero de 2010, a sus 26 años, Zuckerberg manifestaba que las personas se habían “acostumbrado a intercambiar más informaciones, de manera más abierta, de diferentes formas y con cada vez más personas”. La oferta de *Facebook* pretendía con sus servicios e innovaciones estar a la altura de las circunstancias.<sup>15</sup> El concepto que tiene *Facebook* de la crítica quedó ilustrado en palabras de Richard Allan, director para Europa de esta empresa:

Mark Zuckerberg tiene buen olfato para saber qué servicios querrá la gente en el futuro. A veces surgen protestas contra los cambios. Ha habido casos en los que millones de usuarios dijeron respecto a algunos cambios: por favor retírenlos. Pero hemos visto que, después de algún tiempo, la mayoría dice: así es mejor.<sup>16</sup>

Todavía más simple y llamativa es la filosofía de *Google*: “Don’t be evil”, o sea “no te enfades” o “no hagas algo malo”. El equipo de *Google* explicó este principio de la siguiente forma: “En *Google* creemos que más información supone más posibilidad de elección, más libertad y, en definitiva, más poder para las personas”.<sup>17</sup> El mensaje de empresas como *Google* y *Facebook* es que ellos son los buenos, hacen cosas buenas y que, especialmente a través de su participación en temas de responsabilidad, honestidad, democracia y transparencia en la sociedad, defienden los derechos civiles. Ante la grandeza y bondad de esos objetivos, hay que entender que infracciones contra anacrónicas normativas nacionales y europeas, son desde el punto de vista de una red de información global o, lo que para ellos es lo mismo, desde el punto de vista de estas empresas, aceptables e inevitables.

<sup>15</sup> Adamek, *Die facebook-Falle*, 2011, S. 59.

<sup>16</sup> Conversación con Lars Reppersgard, en *Datenschutz*, Hrsg. Schmidt/Weichert, 2012, S. 259

<sup>17</sup> Reppesgaard, *Das Google Imperium*, 2008, S. 26; cfr. Rieschl, *Die Google Falle*, 2008, S. 16, pp. 19 y ss.

## 2. *La privacidad moderna*

El Tribunal Constitucional alemán y, siguiendo su jurisprudencia, los tribunales nacionales y la jurisprudencia europea tienen otro enfoque sobre este asunto. En la sentencia referente al censo poblacional emitida en 1984, el Tribunal Constitucional alemán sentó como consecuencia de la digitalización de nuestras vidas, un derecho fundamental a la autodeterminación informativa,<sup>18</sup> y en 2008 lo complementó con un derecho fundamental a la privacidad informática, así como el derecho a garantizar la integridad y confidencialidad de los sistemas informáticos.<sup>19</sup> No cabe alegar que se trata de resoluciones constitucionales pertenecientes a épocas predigitales, más bien, éstas decisiones jurisdiccionales son consecuencia directa de la revolución de las tecnologías de la información.

En los Estados Unidos, el hogar de *Facebook*, *Google* y compañía, la protección de datos tiene una importancia distinta de la que disfruta Alemania y la Unión Europea. Valga decir que no son objeto de este trabajo explicar las razones que han provocado que la protección de datos, cuyas raíces intelectuales están en los Estados Unidos, carezca de desarrollo alguno a nivel político y jurisprudencial desde hace decenas de años. Pese a ello, en ese país también se tiene un reconocimiento constitucional de la figura de “reasonable expectations of privacy”.<sup>20</sup> Sin embargo, hay que considerar que las empresas estadounidenses de tecnologías de la información tienen en su país menos problemas legales en materia de privacidad que fuera de éste.

<sup>18</sup> BVerfG, *NJW*, *Nuevo Semanario Jurídico*, 1984, pp. 419 y ss.

<sup>19</sup> *Ibidem*, 2008, pp. 822 y ss.

<sup>20</sup> Weichert, *RDV*, *Revista sobre Derecho del Tratamiento de Datos*, 2012, pp. 113 y ss.

#### IV. ¿EL CÓDIGO ES LEY?

Tras el debate sobre el valor material de la privacidad se encuentra una cuestión que se plantea de forma reiterada como consecuencia del desarrollo tecnológico: ¿qué valor les corresponde a las leyes con legitimación democrática? Después de que algunos políticos descubrieran aterrorizados que algunas leyes, que podríamos calificar de analógicas, no eran apropiadas para el mundo digital, se apresuraron a afirmar que Internet no era un espacio sin ley.

A pesar de ello, los políticos no han encontrado una respuesta a la provocadora afirmación de las empresas de tecnologías de la información según la cual las normas político-sociales son fijadas por programas informáticos. En el año 2000, Lawrence Lessig afirmaba “Code is Law”.<sup>21</sup> Tras esta breve afirmación se esconde como tremenda consecuencia que el legislador democrático debería apartarse en la materia de Internet y que las leyes no se hacen en los estrechos marcos o jurisdicciones nacionales. Más bien, las normas son programadas por las empresas de tecnologías de la información mediante estructuras reguladoras y ratificadas por el mercado global.

Por lo tanto, el legislador democrático tiene que ajustarse a las posibilidades tecnológicas existentes. Esto no debe significar en ningún caso que el desarrollo tecnológico se deje a merced del mercado y a sus anárquicos efectos, como sucede en la actualidad con *Facebook*, *Google* y compañía en materia de protección de datos. Para estas empresas lo relevante es el comportamiento de los consumidores, interpretado desde un concepto de bien común que cabría calificar de predemocrático. Un ejemplo clarificador lo encontramos en el proceso de votación de los usuarios establecido por *Facebook* para sus *Terms of Use* y *Privacy Policies*, es decir para sus normas de tratamiento de datos en forma de condiciones

<sup>21</sup> *Code is law-On Liberty in Cyberspace*, en <http://harvardmagazine.com/2000/01/code-is-law.html>; Weichert, *Gesetze, Geld und Gadgets*, <https://www.datenschutzzentrum.de/vortraege/20120418-weichert-keynote.html>.

generales de contratación. Esas condiciones son fijadas de forma unilateral, presentadas a los usuarios para que las discutan y sean ratificadas en caso de que no exista un rechazo por parte de la mayoría de los usuarios.<sup>22</sup> En lugar del moderno concepto de democracia, que supondría un *Opt-in* colectivo, sólo está previsto un *Opt-out* colectivo, aunque en realidad es casi imposible alcanzar las cuotas previstas. El verdadero *Opt-out* sólo es posible mediante el comportamiento en el mercado, es decir, por medio de la decisión de un *click* que nos traslade a la competencia.<sup>23</sup> Con el procedimiento elegido por *Facebook* la empresa puede demostrar que ha consultado sus políticas con sus usuarios. Mientras tanto, a los especialistas y autoridades de protección de datos que exigen que se cumpla la normativa vigente se les responde de la siguiente forma: “¿Qué tiene usted contra *Facebook*? Todos los usuarios participan libremente”.

## V. LA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN

*Facebook* es un ejemplo paradigmático de estrategia de comunicación organizacional a corto y mediano plazo en cuanto a sus infracciones de la normativa de protección de datos. De hecho, reproduce la estrategia seguida por *Google* durante el tiempo en que hubo una gran inquietud respecto a *Google Search*, *Street View* y *Analytics*. Actualmente, *Facebook* concentra la atención pública y mediática, mientras *Google* sigue cometiendo sus infracciones sin sufrir sanción alguna. La finalidad de estas estrategias no es el cumplimiento de la normativa (*compliance*) sino el beneficio económico. Sólo de esta forma es comprensible que *Facebook* rompiera unas ya muy avanzadas negociaciones con el Grupo *Hollzbrink* para la compra de la red social *Studi VZ*, ya que dicha red

<sup>22</sup> Sobre el tema Oberbeck, *Datenschutz Berater*, núms. 7 y 8, 2012, pp. 160 y ss.; ULD e Initiative Europe-v-Facebook, *DANA Revista de la Asociación para la Protección de Datos*, núm. 2, 2012, p. 72.

<sup>23</sup> Reppesgaard, *Das Google Imperium*, 2008, pp. 245 y ss.



sí estaba obligada a cumplir con la legislación alemana en materia de protección de datos.<sup>24</sup>

### 1. *Ignorar*

En la fase inicial del conflicto sobre protección de datos personales, *Facebook* optó por desaparecer, o mejor dicho, por ignorar la existencia de ese problema. Esta decisión pudo deberse en parte a la escasez de personal dedicado y especializado en el tema, que hacía imposible mantener un nivel de comunicación adecuado con el resto de partes implicadas. Las reclamaciones de los afectados no recibían respuesta alguna o recibía respuestas basadas en formatos de respuesta ya establecidos vía correo electrónico. Las preguntas planteadas por autoridades de protección de datos también eran ignoradas, mientras no supusieran un riesgo de sanción directa.

### 2. *Comunicar*

El 19 de agosto de 2011, el *Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD)*, la Autoridad de Protección de Datos del *Land de Schleswig-Holstein*, hizo público un comunicado en el que llegaba a la conclusión que el uso de *Fan Pages* y *Social Plugins* por parte de entidades alemanas era ilegal y podía tener como consecuencia que:

después del correspondiente trámite de audiencia y administrativo podía originar amonestaciones para las administraciones públicas, de acuerdo con lo previsto en el § 42 LDSG SH, y procedimientos de interdicción para las empresas privadas, según lo previsto en el § 38 Abs. 5 BDSG, así como sanciones económicas.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Facebook kaufte Studi VZ nicht wegen Datenschutz, *DANA Revista de la Asociación para la Protección de Datos*, núm. 2, 2012, p. 76.

<sup>25</sup> El ULD a los titulares de páginas web: “Facebook-Reichweitenanalyse abschalten”, *DuD Revista dedicada a la Protección y Seguridad de los Datos*,

Este texto originó un intenso debate público, que tuvo como consecuencia que tres días más tarde *Facebook* mostrara una primera reacción y que el 25 de agosto del mismo año emitiera una primera respuesta al contenido del mencionado comunicado de la autoridad.<sup>26</sup> El 7 de septiembre de 2011, el *Policy-Chef* de *Facebook* visitó en Kiel tanto al ULD como a la Comisión de Justicia e Interior del Parlamento regional de Schleswig-Holstein, y un mes más tarde a la Subcomisión de Nuevos Medios del Parlamento alemán.

Los argumentos presentados fueron que las autoridades alemanas de protección de datos no eran competentes, y que la competencia le corresponde a la autoridad irlandesa, ya que la sede de la central europea de *Facebook* está en Dublín. Asimismo, se dijo que el alcance del análisis de la *web* que realiza *Facebook* (el cual se refiere a sus servicios de análisis, equivalentes, por ejemplo, a los de *Google Analytics*), tiene únicamente fines estadísticos, y es por lo tanto irrelevante en materia de protección de datos personales. En lo que afecta a los no usuarios de *Facebook*, las *cookies* no se utilizan para desarrollar un registro de personas, sino sólo “para apoyar la seguridad de la página *web*”. Los habitantes de Schleswig-Holstein se encontrarían en una “situación extremadamente complicada” si no pudieran comunicarse con o a través de *Facebook*. Por lo tanto, el tratamiento de los datos de los usuarios de *Facebook* está legitimado por el consentimiento por ellos otorgado. Estos argumentos se presentaron mostrando gran interés y comprensión por la protección de datos y por las cuestiones planteadas por el ULD; sin embargo, *Facebook* es una empresa global y no puede someterse a innumerables normativas de protección de datos; pero desde luego existe una voluntad de diálogo sin barrera alguna.

2011, en <https://www.datenschutzzentrum.de/presse/20110819-facebook.htm>; el análisis técnico está disponible (en alemán) en <https://www.datenschutzzentrum.de/facebook/kommunikation/20110819.pdf>.

<sup>26</sup> [https://www.datenschutzzentrum.de/facebook/kommunikation/20110825\\_Facebook\\_deutsch.pdf](https://www.datenschutzzentrum.de/facebook/kommunikation/20110825_Facebook_deutsch.pdf).

En noviembre de 2011 *Facebook* se comprometió a proporcionar al ULD amplia documentación técnica que fue elaborada en el marco de la auditoría efectuada por la autoridad irlandesa de protección de datos. Dado que los argumentos presentados por *Facebook* no representaban ninguna voluntad de cambio y no refutaban las consideraciones jurídicas planteadas, el ULD mantuvo su valoración y siguió con el procedimiento iniciado.

### 3. *Remitir*

La caravana siguió su camino y la discusión había alcanzado ya nivel europeo. Después de una reclamación planteada por el estudiante vienés Max Schrems,<sup>27</sup> la autoridad irlandesa de protección de datos se ocupó de forma intensiva del tema *Facebook* y la empresa se limitó a hacer referencia al procedimiento de auditoría en curso. El informe de auditoría emitido en diciembre de 2011 es extremadamente moderado y no realiza ninguna valoración jurídica, limitándose a formular metas a alcanzar en materia de buenas prácticas.<sup>28</sup> Pese a nuevas reclamaciones, el ULD al día de hoy no ha recibido documentación alguna que permita realizar una valoración de la situación.<sup>29</sup>

La Conferencia Alemana de Autoridades de Protección de Datos a nivel federal y regional (*Düsseldorfer Kreis*) emitió a finales del 2011 un documento sobre comunidades sociales y envió un escrito a *Facebook* que incluía diferentes críticas. La respuesta de *Facebook* no asumía compromiso alguno, sino que se remitía a la auditoría irlandesa y consideraba que podía ser útil realizar una

<sup>27</sup> Véase <http://europe-v-facebook.org/DE/de.html>.

<sup>28</sup> <https://www.datenschutzzentrum.de/presse/20111222-facebook-irland.htm>; Eiermann, *DANA, Revista de la Asociación para la Protección de Datos*, núm. 2, 2012, pp. 53 y ss.; informe de auditoría en [http://www.europe-v-facebook.org/Facebook\\_Ireland\\_Audit\\_Report\\_Final.pdf](http://www.europe-v-facebook.org/Facebook_Ireland_Audit_Report_Final.pdf).

<sup>29</sup> Posteriormente a la elaboración de este trabajo, la autoridad irlandesa de protección de datos emitió un nuevo informe, que sigue sin entrar en el fondo de la cuestión. El documento está disponible en [http://dataprotection.ie/documents/press/Facebook\\_Ireland\\_Audit\\_Review\\_Report\\_21\\_Sept\\_2012.pdf](http://dataprotection.ie/documents/press/Facebook_Ireland_Audit_Review_Report_21_Sept_2012.pdf).

visita a *Facebook* y su equipo en Irlanda. El entonces nombrado director de *Public Policy* en Alemania, Gunnar Bender, dedicó el verano de 2012 a un “*Tour de DPA*” (*Data Protection Authority*).

#### 4. Siempre ser amistoso

*Facebook*, a diferencia de otras grandes empresas en Alemania, no se enfrentó al ULD con amenazas abiertas. Tampoco intentó que se iniciara una vigilancia o control del ULD a nivel parlamentario, jurídico o de cualquier otro tipo. Puede que esta actitud estuviera motivada por la agresiva campaña de relaciones públicas llevada a cabo por el ULD. Otra posible causa puede ser que el ULD implicara por iniciativa propia al Gobierno y al Parlamento y, además, a los ministerios del interior y de presidencia de *Schleswig-Holstein* que fueron objeto de procedimientos de control y de amonestaciones por parte del ULD. *Facebook* tampoco recurrió a plantear posibles reclamaciones de daños y perjuicios por cantidades exorbitantes, como intentaron otras empresas sometidas a controles en materia de protección de datos. *Facebook* se mantuvo, tanto en el tono como en las formas, servicial y amistosa, sin proporcionar ninguna información que permitiera un control jurídico adecuado de la situación.

## VI. EN NINGÚN CASO APORTAR ACLARACIONES JURÍDICAMENTE VINCULANTES

La estrategia central de *Facebook* consiste en evitar una aclaración jurídicamente vinculante o, como mínimo, trasladarla a un futuro lo más lejano posible. La empresa se ha visto favorecida por el hecho de que la autoridad irlandesa de protección de datos, competente para la sede europea de *Facebook*, hasta ahora no ha buscado esa aclaración jurídicamente vinculante. De hecho, el control de la implementación de la auditoría elaborada en Irlanda debía haberse llevado a cabo en julio de 2012, y hasta ahora sólo se han emitido recomendaciones sin que se haya producido san-

ción alguna. Según parece, la autoridad irlandesa de protección de datos no acostumbra imponer sanciones, tradición desarrollada en Alemania a partir de los años noventa. La autoridad irlandesa de protección de datos dispone de escasos recursos, tanto en cuanto al personal como en otros niveles. A la vista de esa situación, la mera elaboración del informe de auditoría supone una tarea de proporciones descomunales. Cabe recordar que Irlanda requiere de los puestos de trabajo y los impuestos que pagan las empresas de tecnologías de la información que se instalaron en ese país, especialmente debido a las condiciones favorables que les fueron ofrecidas.

Por lo que respecta al ULD el objetivo era —y sigue siendo— alcanzar una sentencia judicial. Por ese motivo, el ULD no permitió que ofertas o anuncios sobre posibles nuevas rondas de diálogo le desviarán del procedimiento planeado. A pesar de ese procedimiento, los efectos se van mostrando sólo muy lentamente.

### 1. *Sector público*

En el sector público, el ULD, después de las audiencias anunciadas, procedió a emitir las amonestaciones previstas en el § 42 Abs. 2 LDSG SH.<sup>30</sup> Después de que las irregularidades no se subsanaran, el ULD contactó a los ministerios competentes como instancias de control jurídico. Esos ministerios se negaron a efectuar su labor de control alegando que la situación legal no estaba clara; cabe mencionar que algunos de esos ministerios habían sido objeto de amonestaciones por parte del ULD. Como consecuencia de esta situación, el ULD se dirigió al Parlamento regional como órgano de control parlamentario.<sup>31</sup> La Comisión de Interior y Justicia de ese parlamento fue informada por el Ministerio del Interior de que los ministerios de presidencia de las diferentes re-

<sup>30</sup> Weichert, *DuD Revista dedicada a la Protección y Seguridad de los Datos*, 2012, p. 6.

<sup>31</sup> <https://www.datenschutzzentrum.de/presse/20111213-facebook-landtag.htm>.

giones habían solicitado un dictamen sobre el tema a la Conferencia de Ministros del Interior, mismo que debía ser presentado en diciembre de 2011. Ese documento, que debía ser preparado por el Ministerio del Interior de Baviera, seguía sin haber sido presentado en julio de 2012. Sin disponer del mencionado dictamen, la Comisión de Interior y Justicia del Parlamento regional consideró que no podía llevar a cabo valoración alguna. Por lo tanto, la reclamación que el ULD dirigió al Ministerio de Presidencia y a la Cámara de Industria y Comercio para que presentaran una demanda declarativa contra el ULD, a efecto de conseguir una aclaración rápida de la situación, fue rechazada. El Parlamento y las instituciones responsables del control, en principio obligados a cumplir con la legalidad, se negaron por lo tanto a tomar posición en el tema, permitiendo que se siguieran produciendo infracciones. De esta forma, las posibilidades de actuaciones legales del ULD como autoridad de protección de datos quedaban agotadas.

## 2. Sector privado

Después de nueve procedimientos sobre el uso ilegal de *Fan-Pages* de Facebook, en los que estaban implicadas nueve grandes empresas, se emitieron tres órdenes de prohibición de acuerdo con lo previsto en el § 38 Abs. 5 BDSG, contra las cuales se presentaron en diciembre de 2011 recursos de anulación ante el Tribunal de lo Contencioso (*Verwaltungsbericht*) Schleswig. Anteriormente, parlamentarios del FDP (Partido Liberal Alemán), tanto a nivel federal como regional habían encargado a los servicios de sus parlamentos dictámenes que estudiaran la crítica valoración del ULD.<sup>32</sup> Al mismo tiempo, varios parlamentarios regionales intentaron convencer al ULD para que no tomara las medidas legales previstas en materia de protección de datos, por considerar que esas medidas podrían tener efectos negativos a ni-

<sup>32</sup> Landtag Schleswig-Holstein, en <http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl/17/umdrucke/2900/umdruck-17-2998.pdf>, Bundestag, <https://www.datenschutz-zentrum.de/facebook/material/WissDienst-BT-Facebook-ULD.pdf>.

vel de competitividad para la economía de la región de *Schleswig-Holstein*.<sup>33</sup> El ministro del interior del gobierno federal afirmó, pese a no ser un tema de su competencia, después de una conversación con Richard Allan, representante de *Facebook*, que “la discusión sobre si la normativa alemana en materia de protección de datos y telemédios era aplicable a *Facebook* o no” quedaba desactivada, después de que Allan declarara que iba a apoyar iniciativas de autorregulación en la red social.<sup>34</sup> El presidente de la Cámara de Industria y Comercio de *Schleswig-Holstein*, durante la reunión anual de esa institución, se mostraba molesto con las iniciativas del ULD para aclarar la situación y tomar las medidas necesarias.<sup>35</sup> La mencionada Cámara publicó un dictamen que había encargado sobre el tema, el cual, como los documentos de igual tipo emitidos por los servicios parlamentarios, exponía los mismos razonamientos jurídicos que el ULD, pero intentaba relativizar las consecuencias legales.<sup>36</sup>

Los procesos en el ámbito de lo contencioso, pese a que las cuestiones planteadas eran muy claras, permanecieron bloqueados durante meses, en un caso medio año, de forma que al día de hoy no se ha fijado fecha para el juicio. Como consecuencia, ha pasado más de un año desde que el ULD tuvo constancia de la existencia de infracciones en materia de protección de datos, sin que se haya dado paso alguno en el tribunal de primera instancia y, por lo tanto, sin que se haya producido cambio alguno en la situación. Si se tuviera que llegar a la última instancia en el Tribunal Federal de lo Contencioso (*Bundesverwaltungsgericht*) —como cabe esperar, ya que ninguna de las partes en litigio va a ceder en sus pretensiones— se tardarían años, durante los cuales

<sup>33</sup> <https://www.datenschutzzentrum.de/presse/20110907-facebook-muss-sich-gewaltig-bewegen.htm>.

<sup>34</sup> <https://www.datenschutzzentrum.de/presse/20110908-innenminister-facebook.htm>

<sup>35</sup> <https://www.datenschutzzentrum.de/presse/20120112-ihk.htm>.

<sup>36</sup> Weichert, *DANA*, Revista de la Asociación para la Protección de Datos, núm. 1, 2012, pp. 18 y ss. <https://www.datenschutzzentrum.de/facebook/20120222-web20-in-verwaltung.html>.

el modelo de negocio basado en la infracción de la normativa de protección de datos seguirá funcionando y generando beneficios.

Otros procedimientos disponibles en el ordenamiento jurídico alemán, como la imposición de multas económicas o una orden de ejecución inmediata, no van a ser utilizadas por el ULD. La posibilidad de acudir al Juzgado de Primera Instancia (*Amtsgericht*) o de iniciar acciones penales queda fuera de las competencias del ULD, siendo responsabilidad de los mencionados juzgados o de la Fiscalía, y plantea cuestiones sobre el hecho subjetivo (dolo o negligencia de los responsables de las *Fan-Pages*) y desplaza el tema de la discusión de la legalidad del tratamiento de datos a la legalidad de la sanción. La orden de ejecución de la resolución prevista en el § 38 Abs. 5 BDSG, de acuerdo con lo previsto en el § 80 Abs. 2 Nr.4 VwGO, sería difícil de fundamentar mientras miles de *Fan-Pages* sigan funcionando sin que nadie haga nada al respecto.

## VII. CONCLUSIONES

Mientras a nivel social no se produzca una condena al ostracismo, la sombra de la ilegalidad en materia de protección de datos no supondrá un motivo para dejar de llevar a cabo prácticas beneficiosas desde el punto de vista económico. Hasta ahora *Facebook* ha conseguido evitar la mencionada condena. Desde el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, hasta el alcalde de Hamburgo, Olaf Scholz,<sup>37</sup> los políticos se sitúan bajo el brillante sol del progresismo y el éxito económico que *Facebook* representa. De vez en cuando la imagen de esta red social sufre debido a las ilegalidades, desfachateces y arbitrariedades que comete, por ejemplo cuando decide desconectar las *Fan-Pages* de

<sup>37</sup> Bürgermeister Scholz für Facebook und gegen Verbraucherdatenschutz, *DANA, Revista de la Asociación para la Protección de Datos*, núm. 2, 2012, p. 79.



algunos ayuntamientos,<sup>38</sup> o cuando anima a algunos “amigos” a proporcionar los nombres de usuarios que utilizan seudónimos,<sup>39</sup> o cuando las direcciones de correo electrónico, propias y ajenas, de usuarios son modificadas, de forma que muchos correos se pierden.<sup>40</sup> Pero el prestigio sólo se ve reducido mínimamente. El reconocimiento por parte de políticos, empresas y la administración se mantiene, en parte por la inmensa cantidad de información y comunicación ofertada, al menos en apariencia, sin coste alguno de la que se pueden beneficiar esos grupos. En un Estado de derecho, que tiene como uno de sus pilares básicos la autodeterminación informativa, incluso algunas escuelas y cuerpos de seguridad, con funciones pedagógicas y de mantenimiento del orden respectivamente, olvidan la heteronomía y el incumplimiento de la ley, mientras parece que la posible utilidad a obtener brilla más que esos otros conceptos.

Hay motivos para considerar que el modelo de negocio basado en las infracciones de la normativa de protección de datos no es sostenible. Mientras pueda seguir presumiendo de moderno y progresista y no lleve la marca de la ilegalidad en la frente, seguirá funcionando. Por eso *Facebook* mantendrá la imagen del “amigo” mientras pueda. Eso dejará de funcionar cuando la ilegalidad quede comprobada (quizás en la última instancia judicial) y cuando se haga público el daño que *Facebook* infringe a los valores sociales. En ese momento puede ser que las masas se busquen otra plataforma de comunicación y que la utilidad económica de *Facebook* se quiebre. *Google* demuestra hasta el día de hoy cómo se puede evitar la llegada de ese momento por medio de mínimas concesiones y sin renunciar a las bases del modelo de negocios.

<sup>38</sup> Staudinger, Niemandsland, *SZ, Süddeutsche Zeitung*, del 28 de junio de 2012, p. 10.

<sup>39</sup> Kuhn, en <http://www.sueddeutsche.de/digital/verwendung-von-pseudonymen-facebook-fragt-nutzer-ueber-freunde-aus-1.1406925>, Lischka/Reißmann, en <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/pseudonyme-facebook-nutzer-sollen-freunde-verpetzen-a-843326.html>

<sup>40</sup> Facebook macht Fehler, *c'è, Revista sobre Técnica Informática*, núm. 16, 2012, p. 52.

Es de temer que en el caso de *Facebook* tampoco se produzca ninguna depuración.

Por parte de la política en Alemania no cabe esperar ayuda alguna. A nivel europeo se está debatiendo desde enero de 2012 un nuevo Reglamento de Protección de Datos. En ese Reglamento se plantean reformas que podrían poner fin al modelo de negocios de *Facebook*: mecanismos de sanción más rápidos, decisivos y efectivos para las autoridades de protección de datos, los usuarios y sus asociaciones. La Comisión Europea reconoce algo que la jurisprudencia alemana ha negado hasta ahora, la protección de datos como instrumento de regulación del mercado. Aparte de eso, también en Europa el debate social es una condición fundamental para conseguir estructuras esenciales a nivel social, jurídico, técnico y organizacional que permitan la puesta en práctica de la autodeterminación informativa.

### 1. Actualización (febrero 2013)

Después de que tanto *Facebook Inc.* (Estados Unidos) como *Facebook Ltd.* (Irlanda) se negaran a permitir el uso de pseudónimos en cuentas de su red social, según lo exige la Ley de Telemedios alemana (TMG) y como le solicitó el *Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz* (ULD), Autoridad de Protección de datos *Schleswig-Holstein* con base en reclamaciones planteadas por personas afectadas, el ULD emitió una orden administrativa exigiendo a ambas empresas la ejecución inmediata de la orden.

En una declaración *Facebook* expuso su opinión sobre los puntos esenciales en este tema, que es diametralmente opuesta a la del ULD y a la de otras autoridades de protección de datos en Alemania:

- Para el procesamiento de datos de *Facebook*, el único responsable es *Facebook Ltd.* en Irlanda y no la empresa principal en Estados Unidos, que únicamente procesa datos por encargo de su filial.

- *Facebook Ltd.* cumple la legislación irlandesa de protección de datos que es una implementación completa de la europea en la materia.
- El punto anterior fue confirmado por la auditoría llevada a cabo por la autoridad irlandesa de protección de datos y publicada en septiembre de 2012.
- Lo previsto en el § 13 Abs. 6 TMG no es aplicable a *Facebook*, y además infringe normativa europea de rango superior.
- El objetivo de la cultura de *Facebook* en materia de uso del nombre verdadero es generar confianza y seguridad.
- Incluso en el caso de que el § 13 Abs. 6 TMG fuera aplicable, el abandonar su política de uso de los nombres verdaderos no sería aceptable para *Facebook*.

La posición del ULD y las órdenes emitidas se pueden resumir en los siguientes puntos:

- *Facebook Inc.* y *Facebook Ltd.* son responsables solidarios de la política de uso de nombres verdaderos de *Facebook* y ambos pueden ser considerados responsables en terminos legales.
- El ULD es la autoridad responsable del cumplimiento de la normativa de protección de datos por parte de *Facebook* en lo que afecta a los ciudadanos de *Schleswig-Holstein*.
- *Facebook* debe cumplir lo previsto en el § 13 Abs. 6 TMG, que está en línea con lo previsto en la legislación europea y protege el ejercicio de los derechos fundamentales en general y de la libertad de expresión en Internet. El legislador ha dejado claro que los usuarios de *Facebook* y de otros servicios en Internet deben serlo de forma anónima y sin necesidad de temer consecuencias negativas.
- Permitir usar los servicios de *Facebook* de forma anónima es razonable. La obligación de usar nombres verdaderos no evita el mal uso del servicio para insultos o provocaciones

y tampoco permite prevenir el robo de identidades. A tal fin deben tomarse otras precauciones.

- Para garantizar los derechos de los usuarios y la normativa de protección de datos en general, *Facebook* debe abandonar su política de obligar al uso de los nombres verdaderos.

Thilo Weichert, director del ULD, ha explicado:

Es inaceptable que un portal estadounidense como *Facebook* viole la legislación alemana de protección de datos y sin que se pueda prever un final de esa situación. El objetivo de las órdenes del ULD es conseguir que de una vez por todas se aclare la situación legal sobre quién es responsable por las actividades de *Facebook* y cuáles son las obligaciones que debe cumplir esta empresa. En realidad ese debería ser también el interés de la empresa. Esperamos que *Facebook* trate este tema de forma profesional y no se limite a intentar dejar pasar el tiempo. Teniendo en cuenta que *Facebook* impide a sus usuarios decidir si quieren ser localizables con su nombre legal, creemos que nuestra iniciativa es especialmente importante.

El Tribunal Administrativo de Schleswig emitió el 14 de febrero de 2013 dos resoluciones en el proceso abierto por *Facebook Inc.* y *Facebook Ltd.* contra el ULD, en las que decide que la única filial de *Facebook* en Europa es *Facebook Ltd.* en Irlanda y por lo tanto también en Alemania debería aplicarse el derecho irlandés. Las órdenes emitidas por el ULD, ya mencionadas en este documento, exigiendo el desbloqueo de las cuentas de ciudadanos de Schleswig-Holstein que habían sido bloqueadas debido a no haber incluido el nombre verdadero o no haberlo hecho de forma completa al registrarse, son rechazadas por el Tribunal. Hay que recordar que la política seguida por *Facebook* en esta materia es claramente contraria a lo recogido en el § 13 Abs. 6 TMG. En el derecho irlandés no existe ninguna regulación expresa sobre uso en formato anónimo o por medio de pseudónimos en teledios. El ULD hace referencia al derecho alemán.

De acuerdo con la resolución del Tribunal de Schleswig, el derecho aplicable es el irlandés, y no el alemán, pese a que todo el tráfico de datos de *Facebook* con la consiguiente elaboración de perfiles tiene lugar en Estados Unidos. Para el Tribunal, carece de relevancia que *Facebook* tenga una filial en Alemania, *Facebook Germany GmbH*. También carece de relevancia que la mayoría de contenidos no sólo sean captados en Alemania, sino que también son almacenados y tratados por la empresa Akamai.

El director del ULD, Thilo Weichert, comentó sobre las resoluciones:

Las resoluciones son desconcertantes y van más allá de lo expuesto por *Facebook* en el sentido que el derecho alemán no es aplicable, porque *Facebook Inc.* sólo es el encargado del tratamiento de *Facebook Ireland Ltd*. Son contradictorias en sí mismas, ya que al mismo tiempo fundamentan la falta de relevancia jurídica de *Facebook Germany* porque no trata ningún tipo de datos y afirman que la empresa en Irlanda es responsable pese a que tampoco trata dato alguno. Las resoluciones del Tribunal Administrativo de *Schleswig* tendrían como consecuencia que una regla del *One-stop-shop*, como está prevista en la propuesta de Reglamento Europeo de Protección de Datos, junto con un elaborado sistema de colaboración entre las autoridades de protección de datos, no sería necesaria para grandes empresas TIC. Bastaría con organizar la estructura de la empresa tal como ha hecho *Facebook*, declarando responsable a una filial con sede en un país de la UE con un nivel bajo de protección de datos. Este no era el espíritu de la legislación de la UE.

Por todo lo expuesto, el ULD recurrirá las resoluciones del Tribunal Administrativo de Schleswig ante el Tribunal Superior Administrativo de Schleswig-Holstein.

## 2. Actualización (noviembre 2013)

El Tribunal de lo Contencioso (*Verwaltungsgericht*) de Schleswig emitió sentencia referente al tema que nos ocupa el 9 de octubre.

La sentencia decide que las empresas y administraciones públicas de Schleswig-Holstein pueden utilizar los servicios de *Facebook*. El ULD ha emitido un comunicado de prensa en el que anuncia que ha presentado recurso contra la mencionada sentencia, afirmando además que piensa agotar todas las instancias posibles y necesarias, incluyendo al Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea, ya que el problema planteado y su solución en un sentido o en otro es esencial para el desarrollo de la normativa europea de protección de datos.



# LA VULNERACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA PERSONALIDAD ANTE EL USO DE CÁMARAS OCULTAS EN EL PERIODISMO DE INVESTIGACIÓN

Antonella Renata ALVIGINI EIZENBERG<sup>1</sup>

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Delimitación y características del reportaje con cámara oculta en el periodismo de investigación*. III. *Marco jurídico del periodismo de investigación: libertad de expresión y derecho a la información*. IV. *Derechos fundamentales de la personalidad vulnerados por el uso de cámaras ocultas*. V. *Protección jurídica de los derechos fundamentales de la personalidad frente al uso de cámaras ocultas*. VI. *Bibliografía*.

## I. INTRODUCCIÓN

El surgimiento y desarrollo de la denominada *sociedad de la información* ha traído como consecuencia el advenimiento de diversos aparatos tecnológicos que constituyen una amenaza a los derechos de los particulares. En especial, nos referimos a aquellos que por sus características particulares no permiten ser advertidos ante su uso dando paso a intromisiones en diversos aspectos de la privacidad de las personas, como son las cámaras ocultas.

<sup>1</sup> Licenciada en derecho *Cum Laude* por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Santo Domingo, República Dominicana. Se ha desempeñado como secretaria general de la Academia Dominicana del Derecho. Actualmente es abogada junior, International Consulting Group (ICG), Santo Domingo, y es productora del programa de TV “Debate Jurídico”, Coral.



En 2012, el Tribunal Constitucional Español declaró ilegítimo el uso de las cámaras ocultas<sup>2</sup> cuando persigue fines periodísticos por constituir una vulneración a derechos de la personalidad como son la intimidad y la propia imagen. En República Dominicana, no son pocos los programas de corte investigativo que suelen utilizar este tipo de técnicas sin conciencia de las consecuencias jurídicas que la misma implica, como estudiaremos en adelante.

El periodismo de investigación guarda una estrecha relación con la libertad de expresión y de información, respondiendo al derecho a informar y ser informado que posee toda sociedad bajo la estructura de un Estado social y democrático de derecho, por cuanto trata de hechos y sucesos de relevancia pública, temas de interés sometidos al requisito de veracidad y que tiene como finalidad la búsqueda de verdades que se pretenden mantener ocultas.<sup>3</sup> Para cumplir estos objetivos, el periodismo de investigación recurre a cientos de métodos, entre ellos, la cámara oculta.

## II. DELIMITACIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL REPORTAJE CON CÁMARA OCULTA EN EL PERIODISMO DE INVESTIGACIÓN

Para los fines que responden al periodismo de investigación, las cámaras ocultas son aparatos que se adquieren *a priori*, destacándose el elemento de intencionalidad por parte de quienes las utilizan, y constituyendo de esta manera un uso premeditado, lejos de todo posible carácter fortuito. Esto resulta así porque no puede considerarse fortuita una grabación que lejos de ser inesperada y casual, resulta estudiada y calculada para su empleo.

La sola situación de que las cámaras sean ocultas, constituye de por sí una desprotección a los derechos de las personas grabadas

<sup>2</sup> STC 12/2012 de 30 de enero de 2012, véase en [http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/22751#complete\\_resolucion&completa](http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/22751#complete_resolucion&completa).

<sup>3</sup> Díaz Guell, L., *Periodismo y periodistas de investigación en España*, Madrid, Memoria final para optar por el grado de doctor, Universidad Complutense de Madrid, 2003.

en amplio sentido, resultando como consecuencia de esta circunstancia una falta de conocimiento y consentimiento ante su uso.<sup>4</sup> Esa naturalidad con que las personas se desenvuelven cuando no saben que se encuentran siendo grabadas es uno de los bienes jurídicamente protegidos por el derecho a la privacidad o intimidad.

Bajo la consideración de que el periodismo de investigación se ocupa de la obtención de hechos que se pretenden mantener ocultos, la cuestión a determinar es si la cámara oculta se corresponde con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión e información, que como vimos se encuentra estrechamente relacionada con el ejercicio periodístico. Asimismo, cabe preguntarse si su uso podría verse justificado al amparo de esta consideración o no.

### III. MARCO JURÍDICO DEL PERIODISMO DE INVESTIGACIÓN: LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN

El derecho de la comunicación tiene como objeto principal la reglamentación del derecho a obtener y difundir ideas, opiniones y hechos noticiables. Dentro de este derecho general se distinguen dos manifestaciones: la libertad de expresión y el derecho a la información, siendo la primera reducida a opiniones, pensamientos e ideas, y la segunda, a los hechos y noticias; resultando esta última la más apropiada a utilizar por la vinculación estrecha con el periodismo de investigación.

El derecho a la información se encuentra consagrado en diversos instrumentos internacionales, y a nivel nacional también es protegido por la Constitución de la República Dominicana y otras leyes. Así, el artículo 49 de la carta magna establece que “toda persona tiene derecho a la información”, otorgando la facultad de “buscar, investigar y recibir... información de todo tipo, de carácter público, por cualquier medio, canal o vía...”.

<sup>4</sup> Macías Castillo, A., “El derecho a la información y el reportaje con cámara oculta”, *Práctica, Derecho de Daños*, Madrid, La Ley, núm. 31, octubre de 2005, pp. 5-28.

Esto nos lleva a plantearnos si la utilización de cámaras ocultas a fin de obtener información dentro del contexto del periodismo de investigación podría encontrar o no su justificación al amparo de este artículo; o bien, hasta qué grado se encuentra o no dentro de lo permisible. Entendemos entonces que esos medios, canales o vías que establece este instrumento jurídico para el ejercicio de este derecho deben ser aquellos que mediante su utilización no vulneren otros igualmente reconocidos y protegidos por esta norma, por lo que la cámara oculta no encuentra amparo en el mismo.

Una vez establecido lo anterior, conviene analizar cuáles son aquellos derechos que se ven potencialmente vulnerados ante la utilización de esta técnica y, en su caso, cuál es la protección jurídica que el marco legal dominicano ofrece.

#### IV. DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA PERSONALIDAD VULNERADOS POR EL USO DE CÁMARAS OCULTAS

El primer derecho que se encuentra vulnerado ante la utilización de este tipo de técnicas es el de la intimidad o vida privada, ampliamente reconocido por la Constitución de la República Dominicana y el cual constituye “ese sector personal reservado a fin de hacer inaccesible al público, sin la voluntad del interesado, eso que constituye lo esencial de la personalidad”.<sup>5</sup> Existe vulneración cuando se produce una intromisión irracional en el ámbito reservado de las personas, así como cuando son divulgados hechos privados sin que medie consentimiento o aceptación clara de su titular.<sup>6</sup>

El derecho a la intimidad ha sufrido una transformación a lo largo del tiempo: lo que antes no se protegía como parte de este ámbito hoy sí goza de protección jurídica. De este desarrollo nació el derecho a la autodeterminación informativa, el cual consti-

<sup>5</sup> Morales Prats, F., *La tutela penal de la intimidad: privacy e informática*, Barcelona, Editora Destino, 1984.

<sup>6</sup> Corte Constitucional Colombiana T-437 de 2004.

tuye esa facultad del individuo de poder tomar decisiones por sí mismo cuándo y dentro de qué límites procede la revelación de situaciones referentes a la vida privada.<sup>7</sup> La Constitución protege este derecho al referirse a los términos de finalidad, destino y uso, estableciendo que el tratamiento de lo grabado, para el caso, debe ser conforme a los principios de lealtad, seguridad y finalidad, los cuales se vulneran al momento del uso de una cámara oculta.

Por otra parte, el derecho a la propia imagen como prerrogativa complementaria y anexa al derecho a la intimidad protege el aspecto físico de la persona y garantiza su no reproducción por cualquier medio o soporte tecnológico. Este derecho se ve vulnerado desde el mismo momento de la captación, reproducción y difusión de las imágenes obtenidas sin conocimiento y, por tanto, sin consentimiento.

El espacio privado es otro derecho vulnerado ante el uso de una cámara oculta, lo cual trae a colación un importante debate entre el espacio público y el espacio privado en que se lleva a cabo la grabación, ya que esto podría ofrecer una determinación concluyente si se toma en cuenta la voluntad de la persona que se ve grabada. Este debate no posee una regla exacta para determinar cuándo nos encontramos frente a uno u otro, por lo que nos adherimos a la postura “finalista y no meramente literal” establecida por la jurisprudencia, con la cual habría que tomar en cuenta las actividades que normalmente se desarrollan en cada uno y no el poder de acceso que posea.<sup>8</sup>

Finalmente el secreto de las comunicaciones protege la impenetrabilidad de las mismas por parte de terceros y cubre también la libertad de comunicación. Vale la pena destacar de este caso que aun cuando la comunicación no se efectúe a distancia, la misma se encuentra protegida porque se encuentra unida al concepto

<sup>7</sup> Rosario García, N., *La protección de datos personales*, República Dominicana, Memoria final para optar por el título de licenciado en derecho, PUCMM, 2009.

<sup>8</sup> Boix Reig, J. y Jareño Leal, A., *La protección jurídica de la intimidad*, Madrid, Editora IUSTEL, 2010.

de secreto y, a su vez, al resguardo de las palabras pronunciadas de manera confidencial por una persona.

#### V. PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA PERSONALIDAD FRENTE AL USO DE CÁMARAS OCULTAS

La legislación dominicana protege en diversos instrumentos los derechos de la personalidad estudiados anteriormente. De esta forma, la Constitución reconoce y protege, como vimos, el derecho a la intimidad y honor personal, garantizando el respeto y la injerencia en la vida privada y familiar, así como el buen nombre y la propia imagen.

En cuanto al derecho a la intimidad e imagen, podemos aludir a la protección penal reconocida. Así, el artículo 337 del Código Penal castiga a quienes por medio de la captación, grabación o trasmisión, sin el consentimiento de su autor, obtengan palabras pronunciadas de manera confidencial o privada, y las imágenes de una persona que se encuentra en un lugar privado.

La importancia de detenernos en el estudio de este artículo radica en la tipificación o no de un ilícito penal en el supuesto en que se utilicen cámaras ocultas. Así, en el entendido de la grabación, captura o difusión de las imágenes, su penalización se condiciona a que se haya producido en un ámbito privado; por el contrario, en un espacio público no cabría condena penal, sin perjuicio de una posible reparación en daños y perjuicios. En contra: para el caso de las palabras pronunciadas, se penaliza la captación, grabación y transmisión independientemente de si fueron dichas en espacio público o privado, estableciendo como única condicionante la manera privada o confidencial de las mismas.

A su vez, el artículo 337-1 del Código Penal de la República Dominicana sanciona a quien conserve, lleve o deje llevar a conocimiento del público o de un tercero, de cualquier manera que sea, toda grabación o documento obtenido con ayuda de los actos

anteriormente mencionados.<sup>9</sup> Mientras que el artículo 338 castiga el montaje realizado con las palabras o la imagen de una persona sin su conocimiento con prisión de uno a dos años y multa de cien mil pesos. De esta manera, los montajes realizados para fines de cámaras ocultas también constituyen atentados al honor y a la vida privada de las personas.

Por otro lado la Ley 53-07 de Crímenes y Delitos de Alta Tecnología establece penas para quienes usen, sin causa legítima o autorización, dispositivos que puedan servir para realizar operaciones que atenten contra la privacidad en cualquiera de sus formas. De esto vale destacar que la utilización de un dispositivo, como son las cámaras ocultas, puede constituir, como así lo sostenemos, un delito de alta tecnología; a su vez, llama la atención el tipo penal abierto que esta Ley consagra tanto al establecer un llamado “uso” como al proteger la “privacidad en cualquiera de sus formas”.

Lo interesante de esta normativa es la apertura que evidentemente otorga a la problemática que presentamos, ya que no condiciona la violación del derecho a la vida privada a la existencia de elementos como el espacio público o privado, contrario a la normativa penal, permitiendo que se engloben en este supuesto posibilidades ilimitadas frente a las nuevas tecnologías de la información.

Independientemente de la protección penal que se otorga en la legislación dominicana, es importante referirse a que estos atentados pueden derivar en daños que sean resarcidos por la vía civil mediante una acción en daños y perjuicios. Lo imprescindible será, entonces, la existencia de un daño que se derive del uso de este tipo de herramientas.

Por último, la Ley 137-11 establece la acción de amparo, la cual a su vez se encuentra consagrada por la Constitución y que

<sup>9</sup> Los atentados de los artículos 337 y 337-1 se castigan con prisión de seis meses a un año y multa de 25,000 a 50,000 pesos. Código Penal de la República Dominicana, modificado por la Ley No. 24-97 del 27 de enero de 1997.

garantiza a toda persona para reclamar ante los tribunales la protección de sus derechos fundamentales vulnerados.

La libertad de expresión y el derecho a la información no son derechos absolutos, sino que encuentran sus límites en otros derechos también reconocidos por instrumentos legales nacionales e internacionales, en particular para el caso de las cámaras ocultas con los derechos a la intimidad, el honor, la imagen, la voz y la autodeterminación informativa; tampoco justifican un uso abusivo porque definitivamente que el fin no siempre justifica los medios.

La protección de estos derechos, y dependiendo de la gravedad de la amenaza, puede recaer en el plano de la responsabilidad civil o responsabilidad penal, independientemente de la tutela por vía de amparo que nuestra normativa prevé.

Es de nuestra consideración que con la utilización de cámaras ocultas para lograr los fines que se propone el periodismo de investigación, se viola el derecho a la identidad de las personas en su sentido más amplio, ya que produce más que un bien, un daño, cuando por el ejercicio de reclamar un derecho, se vulneran principios y derechos fundamentales sin atender a las consecuencias negativas.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- BOIX REIG, J. y JAREÑO LEAL, A., *La protección jurídica de la intimidad*, Madrid, Editora IUSTEL, 2010.
- DÍAZ GUELL, L., *Periodismo y periodistas de investigación en España*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Memoria final para optar por el grado de doctor, 2003.
- MACÍAS CASTILLO, A., “El derecho a la información y el reportaje con cámara oculta”, *Práctica, Derecho de Daños*, Madrid, La Ley, núm. 31, octubre de 2005.
- MORALES PRATS, F., *La tutela penal de la intimidad: privacy e informática*, Barcelona, Editora Destino, 1984.

NOVOA MONREAL, E., *Derecho a la vida privada y libertad de información. Un conflicto de derechos*, México, Siglo XXI Editores, 1979.

ROSARIO GARCÍA, N., *La protección de datos personales*, República Dominicana, PUCMM, Memoria final para optar por el título de licenciado en derecho, 2009.





# LA COBERTURA DE LA PRENSA EN TORNO A TARIFAS DE AGUA EN UNA DEMARCACIÓN CON BAJA DISPONIBILIDAD *PER CÁPITA*

Javier CARRIÓN GUILLÉN<sup>1</sup>  
María de Lourdes MORALES FLORES<sup>2</sup>  
Jorge HERNÁNDEZ VALDÉS<sup>3</sup>  
Cruz GARCÍA LIRIOS<sup>4</sup>

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Disponibilidad hídrica*. III. *Conflictos derivados de la disponibilidad hídrica*. IV. *Teorías de sistemas tecnológicos, informacionales y comunicacionales*. V. *Método*. VI. *Resultados*. VII. *Discusión*. VIII. *Anexo*. IX. *Referencias*.

## I. INTRODUCCIÓN

Los estudios de la sustentabilidad hídrica han establecido relaciones significativas entre las situaciones de escasez y almacenamiento del agua. Tal relación ha sido matizada por la cobertura de los medios impresos respecto a la problemática en referencia al sistema de creencias de abundancia o escasez de agua. Las investigaciones sobre el tema han demostrado que las creencias

<sup>1</sup> Doctor en administración por la UNAM y profesor en la Escuela Nacional de Trabajo Social; investigador SNI nivel 1.

<sup>2</sup> Doctora en educación por la UAP, profesora en la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM y en la Universidad Autónoma del Estado de México, Unidad Huehuetoca.

<sup>3</sup> Doctor en ciencias políticas por la UNAM y profesor en la Escuela Nacional de Trabajo Social en la misma Universidad.

<sup>4</sup> Doctor en psicología por la UNAM y profesor en la Universidad Autónoma del Estado de México, Unidad Huehuetoca.

antropocéntricas relativas a la abundancia de agua propician el derroche del recurso. En contraste, la información alusiva a la escasez ha incidido en las creencias ecocéntricas determinantes del cuidado del agua.

Es cierto que la situación de escasez influye en las percepciones, decisiones y acciones de consumo, pero entre los hechos de desabasto y fugas, los medios de comunicación parecen sesgar las situaciones hasta un punto tal que la información pudiera influir en el sistema de creencias de los usuarios del servicio público. Una noticia sobre el deterioro de la red de abastecimiento podría influir en el almacenamiento indiscriminado de agua y, eventualmente, en los conflictos por el incremento de tarifas y el acaparamiento.

Por ello, una revisión sistemática y retrospectiva de la cobertura de los medios de comunicación respecto a las fugas de agua, podría incentivar la discusión respecto a su incidencia en las creencias de los usuarios de la red pública hídrica. Tal investigación sería preliminar si se pretende explicar la acción organizada de los usuarios respecto a la variabilidad de la disponibilidad de agua en una demarcación.

El poder de los medios de comunicación sobre la opinión pública los hace elegibles como instrumentos por excelencia de legitimación de las políticas públicas. En este sentido, las problemáticas hídricas han sido trastocadas por el poder mediático puesto que los niveles de disponibilidad, abasto, higiene y consumo relativos a la escasez de agua, corrupción e ineficiencia del servicio público, han sido transformados por los medios de comunicación en noticias, comentarios, reportajes o anuncios sesgados. Entre las políticas ambientales y las necesidades de los usuarios, los medios de comunicación cobran una relevancia especial. La mediatización de la naturaleza define la discusión pública relativa a inversiones, tarifas, sanciones o subsidios.

El impacto de los noticieros de televisión, las emisiones informativas de radio y las primeras planas de los diarios incide directa y significativamente sobre la opinión y la acción públicas.

En la medida en que los medios de comunicación contextualizan, enmarcan e intensifican las imágenes de los hechos, acceden a la posibilidad de sesgar y manipular a sus audiencias y públicos. En este sentido, es menester estudiar el efecto de la mediatización de las situaciones hídricas para delinear el futuro de las políticas ambientales relativas al servicio de agua potable, alcantarillado y abasto público.

Las políticas públicas orientadas al abastecimiento de agua son hechos que por su relevancia social han sido difundidos mediáticamente. En este sentido, las relaciones entre instituciones, usuarios y medios de comunicación forman una agenda pública en la que los temas sustanciales son procesados racional o emocionalmente. El enfoque racional implica la discusión de temas como la escasez, las sequías, el desabasto, el consumo, el ahorro o el reciclaje del agua. A menudo, las instituciones y los medios de comunicación proporcionan datos que activan la discusión de los temas por parte de la ciudadanía. Se trata de información circundante en la que las instituciones encargadas de la red pública de agua y los medios de comunicación tratan de informar a la opinión pública al mismo tiempo que deliberada o inusitadamente influyen en las opiniones ciudadanas respecto a temas de gran trascendencia: escasez, desabasto y, en forma más reciente, conflictos entre autoridades y usuarios por el incremento de las tarifas.

Los medios de comunicación, al reducir o maximizar la información, pueden sesgar los hechos deliberadamente para incidir en la opinión pública. En el caso de la prensa, ésta ha establecido una agenda pública mediante la difusión de hechos, datos y procesos que incidieron en la opinión pública a favor de un sistema tarifario universal en el Distrito Federal de México.

Sin embargo, a nivel local, los diarios de circulación nacional mostraron la ineficiencia de las autoridades del gobierno del DF al momento de cobrar las tarifas e incluso aumentar el costo del suministro de agua. En otras palabras, los medios de comunicación impresa incentivaron conflictos entre usuarios y autoridades respecto a la condonación de deudas en la demarcación de influencia

del partido en el poder y el aumento de las tarifas en las zonas de influencia del partido opositor.

La cobertura periodística de las condonaciones de deudas por el servicio hídrico, el encuadre de la ineficiencia gubernamental y la percepción de injusticia por parte de los colonos podrían derivar en un ambiente de indefensión aprendida en la que las acciones gubernamentales y ciudadanas orientadas a preservar la disponibilidad de agua son reducidas a hechos aislados y dependientes del sistema tarifario de consumo.

Estado, medios de comunicación y opinión pública configuran sistemas sociopolíticos de información, los cuales pueden ser discernibles a partir de la formación de actitudes. Los estudios psicológicos que estudian la relación entre los sistemas políticos, mediáticos y sociales plantean que la televisión, radio y prensa influyen en los programas públicos a través de la opinión ciudadana. En tal sentido, la sociedad fungiría como intermediaria: mediadora o moderadora de la difusión de los hechos políticos. La diferencia existente entre una u otra función estriba en la construcción de actitudes hacia el sistema político.

Si la ciudadanía opina que existe un equilibrio entre el poder político y el poder mediático, asistimos a un fenómeno de moderación en el que interactúan dos factores, uno mediático y otro político, para explicar la emergencia de movilizaciones sociales. En contraste, si la opinión pública considera que existe una hegemonía entre uno u otro poder, sea mediático o político, entonces se trata de un fenómeno de mediación en el que la opinión ciudadana regula el flujo de información para equilibrar la disparidad de poderes.

Ambos fenómenos, moderación y mediación, ubican a la ciudadanía en una fase intermedia en la que las agendas mediáticas parecen influir en las agendas políticas. Es decir, los temas de difusión en la televisión, radio y prensa, a pesar de su diversidad y diferenciación, inciden en la construcción de consensos al momento de priorizar las problemáticas, atender las demandas y programar las estrategias de intervención del Estado.

La moderación de la opinión pública supone un sistema sociopolítico en el que la participación ciudadana desequilibra los poderes fácticos para someterlos al escrutinio y las iniciativas ciudadanas. Por el contrario, la mediación de la ciudadanía en torno a la influencia de los medios sobre los sistemas políticos, supone un sistema antidemocrático en el que priva la ingobernabilidad.

Debido a que la moderación de la opinión pública en las discrepancias mediáticas y políticas parece que es el preámbulo de la democracia participativa, es menester discutir el proceso en el cual los medios de comunicación inciden en la opinión pública y ésta en las agendas políticas.

En ciudades sustentables, el servicio de agua potable incluye sistema de tarifas ajustadas a la disponibilidad y el consumo *per cápita*. Sin embargo, en el caso del Distrito Federal, los subsidios son parte fundamental para el abastecimiento de colonias en las que la red pública redistribuye intermitentemente los recursos hídricos. En la capital mexicana, los subsidios, sanciones, condonaciones, ajustes y estímulos al ser una atribución de las autoridades delegacionales, generan cuestionamientos por parte de la opinión pública y son un tema central en la agenda de la prensa de circulación nacional. Se trata de una situación controversial en la que los actores institucionales, políticos y ciudadanos participan activamente en la discusión sobre el debido proceso del subsidio como un tema central de la agenda pública, política, ciudadana y mediática.

Si la heterogeneidad de tales agendas es exacerbada por la cobertura de los medios impresos, entonces será posible observar un estilo sistemático de encuadre en el que los periódicos de circulación nacional enfatizan el aumento o la disminución del servicio de agua potable como un discurso de verosimilitud constante en los actores políticos, institucionales y ciudadanos. A medida que la prensa informa sobre los ajustes a las tarifas, estaría construyendo un estilo informativo en el que justifica la indignación y morosidad de los usuarios frente a un sistema de cobro deficiente y un servicio intermitente. O bien, los periódicos mostrarían su

apoyo al incremento o disminución del cobro por volumen prestablecido. En este sentido, la cobertura de los periódicos estaría permeada de desencuentros entre autoridades y usuarios.

No obstante que un sistema sustentable se construye a partir de tarifas que reflejan el equilibrio entre disponibilidad y consumo, el sistema de cobro en el Distrito Federal parece buscar el equilibrio entre las agendas políticas, ciudadanas y mediáticas. En este proceso, los estilos de información de la prensa resultan fundamentales ya que un mayor énfasis en el aumento de las tarifas, implicaría un incremento de conflictos entre autoridades y usuarios. Por ello, la agenda pública se construye considerando la oferta y la demanda del servicio de agua potable, ya no desde su dimensión hídrica, sino desde su dimensión mediática. En tal sentido, el encuadre de la prensa resulta fundamental para explicar la influencia de los editoriales sobre la opinión pública y las declaraciones de los funcionarios responsables de regularizar la red de abastecimiento público. En otras palabras, los estilos de las notas periodísticas parecen incentivar un equilibrio de declaraciones de los actores implicados más que un desequilibrio que implique la renuncia de alguna autoridad o la movilización ciudadana en torno a la regularización del servicio, la calidad del agua o la prevención de enfermedades hidro-transmitidas. Se trata de un escenario en el que la prensa no busca establecer su agenda, más bien su objetivo parece estar orientado a la inconmensurabilidad de la problemática y la relativización de propuestas.

El desabasto de agua en las demarcaciones con baja disponibilidad hídrica, crecimiento poblacional, densidad residencial e industrialización configuran un escenario de escasez y desabasto a partir de los cuales se generan conflictos indicados por desacuerdos, confrontaciones verbales y físicas, boicots a la red de suministro, secuestros de pipas, cierres de avenidas para manifestaciones y mítines en torno a la demanda de abasto regular de agua. En tal escenario, la cobertura de la prensa resulta fundamental para explicar el establecimiento de una agenda en materia de derecho al servicio equitativo de agua y la modificación o actualización

de políticas públicas a partir de la evaluación que de ellas hace la ciudadanía en tanto usuarios de los servicios públicos.

El análisis del encuadre de los medios de comunicación, principalmente los medios impresos es fundamental para esclarecer los temas prevalecientes y su inserción en la agenda ciudadana, política y local de la demarcación en la que circunda la información relativa al desabasto, las acciones gubernamentales y las movilizaciones ciudadanas correspondientes.

A partir de la teoría el establecimiento de la agenda y los estudios relativos al encuadre de los medios de comunicación, se han evidenciado dos lógicas: la verosimilitud y la verificabilidad.

- La primera consiste en difundir la cobertura de los hechos a partir de responsabilizar al Estado por la calidad de sus servicios públicos en detrimento de la calidad de vida de la ciudadanía. O bien, responsabilizar a la ciudadanía por el derroche de agua en detrimento de las zonas vulnerables, marginadas o excluidas del servicio público.
- La segunda lógica de verificabilidad opera bajo el encuadre de los hechos de un modo tal que los lectores pueden recopilar la información para emitir un juicio racional con la información reportada por los periódicos.

Los estudios de la cobertura periodística en torno a la situación hídrica-política en Iztapalapa han establecido relaciones directas y significativas entre el desabasto y los conflictos entre autoridades y usuarios de la red pública de agua. Sainz y Becerra<sup>5</sup> realizaron un estudio descriptivo sobre el contenido de las notas de periódicos y encontraron una tendencia creciente de las movilizaciones ciudadanas. Los usuarios pasaron de manifestaciones verbales a confrontaciones directas con las autoridades por el cierre de ave-

<sup>5</sup> Sainz, J. y Becerra, M., “Los conflictos por agua en México: avances de investigación”, *Gaceta del Instituto Nacional de Ecología*, núm. 67, 2003, pp. 61-68.



nidas como medida de presión para el abastecimiento regular de agua. Al respecto, mediante un modelo de regresión, Becerra, Sainz y Muñoz<sup>6</sup> encontraron una relación directa, negativa y significativa entre la demanda de agua y el incremento de las tarifas. En materia de políticas públicas, el sistema de cobro, principal estrategia e instrumento gubernamental para la sustentabilidad de la demarcación, propició un aumento de las movilizaciones por el abastecimiento regular de agua, según la prensa de circulación nacional. Por su parte, García-Lirios<sup>7</sup> analizó las notas de los diarios de circulación nacional respecto a la participación ciudadana en materia de abastecimiento de agua en Iztapalapa. Encontró una tendencia de la prensa a enmarcar las acciones ciudadanas como inexorables a las acciones gubernamentales.

Es decir, la prensa enmarcó a los usuarios del servicio de agua potable como violentos, ya que sus acciones obedecían más al acaparamiento y comercialización de agua que a sus necesidades personales. Por último, García-Lirios<sup>8</sup> en un estudio llevado a cabo con editoriales, columnas y reportajes de la prensa escrita en la misma demarcación, encontró indicadores de exclusión social en torno al servicio de agua. La cobertura de los periódicos sobre el secuestro de pipas y el acaparamiento de agua fueron considerados indicadores de segregación social de los recursos y servicios hídricos.

En síntesis, los estudios sobre el desabasto de agua han evidenciado la emergencia de conflictos entre autoridades y ciudadanía a medida que la escasez se intensifica. El estudio de los conflictos hídricos puede llevarse a cabo a partir del análisis sistemático de editoriales, columnas y reportajes relativos al desabasto, las

<sup>6</sup> Becerra, M. *et al.*, “Los conflictos por agua en México. Diagnóstico y análisis”, *Gestión y Política Pública*, núm. 15 (1), 2006, pp. 111-143.

<sup>7</sup> García-Lirios, C., “Estilos de vida en torno a las problemáticas hídricas”, en Velasco, A. (coord.), *Estudios sobre vivienda y espacio urbano en los centros históricos*, Morelia, UMSH, 2011, pp. 229-244.

<sup>8</sup> García-Lirios, C., “Mediatización de la participación hídrica en Iztapalapa”, en Pihedraita, J. (coord.), *Gestión social para el desarrollo humano*, Bogotá, UCMC, 2011, pp. 521-547.

acciones de las autoridades y las movilizaciones ciudadanas. Tal estudio permitirá iniciar la exploración de las relaciones existentes entre cuatro actores implicados en las problemáticas hídricas: la industria (mercadocracia), las autoridades, los usuarios y la prensa.

## II. DISPONIBILIDAD HÍDRICA

La problemática del agua en el mundo está interconectada climática y económicamente. El 97.5% es salada, 2.24% es dulce y solo 1% está disponible en ríos, lagos y acuíferos para el consumo humano. 113,000 km<sup>3</sup> de agua se precipitan anualmente. En el mundo, 7,100 km<sup>3</sup> se evapora, 42,000 km<sup>3</sup> regresa a los océanos y se filtra a los acuíferos. Anualmente, el 70%, entre 9,000 y 14,000 km<sup>3</sup>, mantienen los ecosistemas y sólo 4,200 km<sup>3</sup> (30%), está disponible para irrigación, industria (23%) y uso doméstico (8%). 23.8 millones de km<sup>3</sup> de agua se encuentra congelada, 74,200 km<sup>3</sup> se evapora, 119,000 km<sup>3</sup> se precipita en los continentes, 458,000 km<sup>3</sup> se precipita en el mar, 502,800 km<sup>3</sup> se evapora de los océanos, 10.4 millones de km<sup>3</sup> están depositados en acuíferos, 900,900 km<sup>3</sup> se encuentran disponible en lagos, 1,350 millones están depositados en los océanos.<sup>9</sup> Anualmente, en los océanos (que contienen 1,350 millones de km<sup>3</sup>), el ciclo hidrológico implica la evaporación de 502,800 km<sup>3</sup> de agua, de los cuales 458,000 km<sup>3</sup> regresan en precipitaciones, 42,600 km<sup>3</sup> regresan en derrames superficiales y 2,200 km<sup>3</sup> en derrames subterráneos. En los continentes (que contienen 23,800,000 km<sup>3</sup> de agua en hielo y nieve, 10'400,000 km<sup>3</sup> en acuíferos y 901,000 en lagos y ríos), 119,000 km<sup>3</sup> de agua se precipitan y 74,200 km<sup>3</sup> se evaporan al año. La disponibilidad del recurso ha disminuido paulatinamente. En 1950 sólo el continente asiático tenía una baja disponibilidad y para 2025 esta escasez se extenderá a los cinco continentes. El desequilibrio entre la explotación (se estiman 4,600 km<sup>3</sup>) del

<sup>9</sup> United Nations Water, *Water Security & the Global Water Agenda*, Ontario, United Nations University, 2013, pp. 13-18.

recurso y su recarga natural afectará su disponibilidad para el consumo (2,400 km<sup>3</sup> aproximadamente) en la agricultura, la industria y las actividades domésticas.<sup>10</sup>

México es el undécimo país con más población (101.7 millones de personas), con una densidad de 52 personas por km<sup>2</sup> en promedio; una población menor de 15 años, que es el 33%, la cual contrasta con el 5% que son mayores de 60 años, el 74% vive en zonas urbanas y su ingreso *per cápita* al año es de 8,790 dólares norteamericanos trabajando 40 horas a la semana. Además, su población crece anualmente a un ritmo de 2.1 millones y se espera que en 2050 aumente 48%, estimando su población en 131.7 para el 2030. El 27.7% de la población infantil mexicana es extremadamente pobre y está concentrada en cuatro millones en el Estado de México, los cuales contrastan con los ocho millones de personas entre 15 y 64 años. Ambos grupos coexisten en la zona con mayor densidad poblacional aproximada de 12'472,648 de habitantes.<sup>11</sup>

Más de 11 kilómetros cúbicos anuales han sido concesionados en la zona del centro occidente; el 53% se extrae de acuíferos y el 47% de lagos, ríos y manantiales. El 82% está destinado a la agricultura, el 15% al abastecimiento público y el 3% a la industria. La zona de mayor industrialización y comercio ha sido clasificada con un índice de disponibilidad extremadamente baja con menos de 1,000 metros cúbicos por habitante al año. Respecto a las zonas centro y norte del país, donde el crecimiento económico es significativo, la disponibilidad del recurso está clasificada como muy baja con 1,000 a 2,000 metros cúbicos por habitante al año. Sólo el sureste de México, que ha tenido un crecimiento económico poco significativo, ha sido clasificado con una alta disponibilidad de 10,000 metros cúbicos por persona al año. Las zonas

<sup>10</sup> United Nations Habitat, *Sick water? The Central Role of Wastewater Management in Sustainable. A Rapid Response Assessment*, Birkiland, UN-Habitat, 2010, pp. 16-29.

<sup>11</sup> Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, *Mujeres y hombres en México*, México, INEGI, 2010, pp. 3-24.

norte, centro y noreste, que contribuyen con el 85% del Producto Interno Bruto (PIB) y tienen el 77% de la población, sólo cuentan con el 32% de la disponibilidad de agua, aproximadamente 1,874 metros cúbicos por habitante al año. En contraste, la zona sureste que contribuye con 15% del PIB y concentra el 23% de la población, tiene una alta disponibilidad del 66% de los recursos hidrológicos, aproximadamente 13,759 metros cúbicos por persona anuales. De este modo, el promedio de disponibilidad de agua nacional es de 4,573 metros cúbicos por individuo al año. Se estima que el 28% del agua disponible es consumida por el 77% de la población que contribuye con 84% del PIB y, en contraste, el 72% del agua disponible es consumida por el 23% de la población que contribuye con el 16% del PIB.<sup>12</sup>

La población de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) es de 18'620,763 habitantes concentrados en un área de 4,979 kilómetros cuadrados y una densidad poblacional de 3,740 personas por kilómetro cuadrado hacen que se considere al servicio intermitente de agua potable como la principal problemática. En la ZMVM, durante el periodo que va de 1950 a 2000, la población ha aumentado 5.25 veces; pasó de 3'442,557 habitantes a 18'076,572 residentes. Respecto a la densidad poblacional, el Estado de México y el Distrito Federal son las entidades con más viviendas ocupadas (el Estado de México en primer lugar) siendo la delegación Iztapalapa la más poblada con 1'750,336, de los cuales la mitad son menores de 15 años.<sup>13</sup>

La calidad del agua superficial de 393 estaciones en 225 ríos, 81 estaciones en 62 lagos y presas; 26 estaciones en 13 santuarios y sitios costeros; así como 15 estaciones de descarga de aguas residuales, ha sido reportada como muy baja, además de la red subterránea que consta de 228 estaciones en 24 acuíferos, establecidos por el Índice de Calidad del Agua con valores entre 0 y 100,

<sup>12</sup> Comisión Nacional del Agua, *Bancos de agua en México*, México, Conagua, 2012, pp. 14-16.

<sup>13</sup> Comisión Nacional del Agua, *Programa Hidrico Nacional 2007-2012*. México, Conagua, 2008, pp. 23-55.

siendo este último valor excelente, después aceptable, levemente contaminada, contaminada, fuertemente contaminada, y el último como excesivamente contaminada. Demostró que el 60.7% del agua superficial y el 46.3% de subterránea están contaminadas y fuertemente contaminadas, clasificando al agua superficial del Valle de México como excesivamente contaminada con 32.49.<sup>14</sup>

Debido a que la ZMVM es de alto riesgo hidrológico, sólo se han restringido las concesiones para la explotación a menos de 3,000 km<sup>3</sup>, el 78% es extraído de las tomas superficiales y el 22% de las tomas subterráneas. El 48% destinado a la agricultura, el 46% a la industria y el 6% al servicio público. La disponibilidad del agua por región hidrológica (m<sup>3</sup>/habitantes/año) está clasificada como baja, siendo la causa principal del abasto irregular de agua. Las inversiones del subsector en zonas urbanas fueron en la ZMVM de 394,200 pesos, y se canalizaron única y exclusivamente al saneamiento de aguas residuales. El suministro de agua en la ZMVM es de 68 m<sup>3</sup>/seg., los cuales provienen de pozos explotados 25.16 m<sup>3</sup>/seg. (37%), pozos recargados 15 m<sup>3</sup>/seg. (22%), manantiales 0.36 m<sup>3</sup>/seg. (2%), del Río Cutzamala 13.6 m<sup>3</sup>/seg. (20%) del Río Lerma 6.12 m<sup>3</sup>/seg. (9%) y saneamiento con 6.8 m<sup>3</sup>/seg. (10%). Respecto al grado de presión del recurso, la ZMVM ocupa el primer lugar con una sobreexplotación del 120% del agua disponible. A pesar de que la situación hidrológica es extremadamente comprometida en la ZMVM, las demás regiones hidrológicas se encuentran muy cercanas a dicha problemática. Las zonas norte, noreste y centro explotan el 40% de sus recursos hidrológicos.<sup>15</sup>

En 1955, los habitantes de la ciudad de México tenían una disponibilidad de 11,500 metros cúbicos anuales *per cápita*. En 2004, disminuyó a 4,094 metros cúbicos anuales *per cápita*. En ese mismo año se consumió el 74% del total de agua potable suministrada.

<sup>14</sup> Comisión Nacional del Agua, *Programa Hídrico Nacional 2007-2012*, México, Conagua, 2005, p. 13.

<sup>15</sup> Comisión Nacional del Agua, *Programa Hídrico Nacional 2007-2012*, México, Conagua, 2008, pp. 58-64.

da equivalente a 16.157 metros cúbicos por segundo. El agua en el Distrito Federal está destinada a la industria (17%), el comercio (16%) y uso doméstico (67%), el cual se divide en el uso de excusado (40%), regadera (30%), ropa (15%), trastes (6%), cocina (5%) y otros (4%). Iztapalapa, al concentrar la mayor población obtuvo el mayor consumo con 2,732 metros cúbicos por segundo equivalentes al 16.9% del total. Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón con 13.75 y 9.94% respectivamente. En contraste, las delegaciones con menor consumo fueron Cuajimalpa, Tláhuac y Milpa Alta con 5.97%. En este sentido, se espera para 2020 una disponibilidad de 3,500 metros cúbicos anuales *per cápita*. Por ello, la cobertura del servicio es excluyente con 905,000 personas que no cuentan con agua potable porque hay una escasez de seis metros cúbicos por segundo.<sup>16</sup>

En el caso del consumo doméstico de agua, los criterios para establecer la escasez son:

- Crítica entre 1,000 y 1,700 metros cúbicos anuales *per cápita*.
- Baja entre 1,700 y 5,000 metros cúbicos anuales *per cápita*.
- Media entre 5,000 y 10,000 metros cúbicos anuales *per cápita*.
- Alta más de 10,000 metros cúbicos anuales *per cápita*.

El 32.27% de los usuarios se encuentra dentro del umbral del rango; el 78.5% tiene un consumo menor a 50 metros cúbicos; el 11% consume menos de 10 metros cúbicos y 0.38 consume más de 180 metros cúbicos bimestrales. El pago promedio en la ciudad de México de 110.25 pesos bimestrales. Esto significa una recaudación por cobro de derechos a los usuarios del 80% en relación a su costo real por el servicio. En síntesis, la sustentabilidad de los recursos hídricos parece tener en el plano local, una crisis

<sup>16</sup> Comisión Nacional del Agua, *Bancos de agua en México, cit.*, pp. 30-36.

que exacerba los conflictos sociales, tales como confrontaciones entre autoridades y usuarios.<sup>17</sup>

Se estima que en 2025, el 80% de la población mundial estará en alta escasez. El pronóstico para 2050 implica un rango de aumento de la temperatura de 1.4 a 5.6 grados centígrados causando un incremento de 44 centímetros del nivel del mar, o sea, 5% más de las precipitaciones y la extinción de una cuarta parte de las especies. En este sentido, se estima para 2025 una crisis mundial de abasto irregular e insalubre de agua en la que 2,000 millones de individuos no dispondrán de agua bebibible. En 2030 el crecimiento poblacional de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) será de 22.5 millones de habitantes, la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) de 4.8 millones de habitantes y la Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM) de 4.9 millones de habitantes. La problemática de distribución de los recursos hídricos se enfocaría en aquellas ciudades con una población mayor a los 500 mil habitantes. Si se consideran las proyecciones poblacionales, las zonas metropolitanas de Guadalajara, Monterrey, Cuernavaca, Tlaxcala, Veracruz, Puebla, Aguascalientes, Toluca, San Luis y Cancún estarían en una crisis de disponibilidad hídrica esperada para 2025.<sup>18</sup>

### III. CONFLICTOS DERIVADOS DE LA DISPONIBILIDAD HÍDRICA

Las disputas por el agua podrían agravarse en aquellas zonas con alto crecimiento demográfico y densidad poblacional. La escasez de agua tendría como una de sus consecuencias más inmediatas, efectos a la salud de las poblaciones colindantes a los cuerpos de agua contaminados.

Las problemáticas hídricas en el contexto de Iztapalapa, ciudad de México han sido analizadas a partir del impacto de la escasez sobre el consumo de agua. Desde la perspectiva de la gobernanza

<sup>17</sup> Comisión Nacional del Agua, *Programa Hídrico Nacional 2007-2012*, México, Conagua, 2005, p. 31.

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp. 12-15.

y la participación, el abasto irregular ha sido identificado como el principal obstáculo del desarrollo local sustentable. Respecto a los efectos sociocognitivos, las representaciones y las creencias de abundancia y escasez han explicado el despendio y el ahorro del recurso. Incluso, las dimensiones residenciales y el mantenimiento de las instalaciones han determinado un bajo consumo que correlaciona con el incremento de las tarifas, sanciones o subvenciones de los programas de abastecimiento.

Ahora bien, las relaciones entre los sistemas de abastecimiento, administración y usuarios de la red de suministro son matizados por los medios de comunicación al momento de delimitar y transformar los hechos en noticias, reportajes, columnas de opinión, mesas de análisis o debate.

En todos y cada uno de estos estudios, el conflicto subyace como la temática pasada, presente y futura en torno a la relación entre la disponibilidad *per cápita* de agua y el consumo doméstico, industrial y agrícola. A medida que las problemáticas de escasez e intermitencia del servicio de agua potable se intensifican, los conflictos por el abastecimiento se agudizarían en boicots a las redes municipales, secuestros de pipas, confrontaciones verbales con vecinos, mítines y bloqueos de avenidas que derivan en disturbios y movilizaciones.

En el marco de tales conflictos y cambios sociales, las teorías que explican la cobertura de la acción colectiva y gubernamental en torno a las problemáticas y su influencia en la opinión pública cobran especial relevancia. Ambas acciones —pública y social— plantean escenarios de conflicto a partir de los cuales se han llevado a cabo estudios para establecer hipótesis relativas a la diversificación de las problemáticas en consonancia con la heterogeneidad de acciones colectivas y movilizaciones sociales.

El desarrollo local tendría en el deterioro del sistema de abastecimiento público, un indicador de corrupción y negligencia de las autoridades, así como el nivel de intransigencia y conflicto entre las comunidades y los grupos que disputan el control del suministro.



Las políticas públicas centradas en la oferta de agua; los programas de abastecimiento público clientelares; los conflictos entre autoridades y usuarios; las acciones colectivas y movilizaciones sociales indicarían niveles de conflicto que los medios de comunicación pueden reducir o amplificar según sus criterios de cobertura y expectación. Los cuatro actores (autoridades gubernamentales, empresas de servicios hídricos, medios de comunicación y grupos ciudadanos) estarían inmersos en un entorno de escasez hídrica que determina sus acciones.

En el caso de la administración gubernamental, las políticas públicas están orientadas a la oferta de los recursos hídricos en función de las demandas del sector industrial y de servicios.

#### IV. TEORÍAS DE SISTEMAS TECNOLÓGICOS, INFORMACIONALES Y COMUNICACIONALES

La conceptualización de las relaciones entre Estado, medios de comunicación y usuarios de la red de abastecimiento de agua puede realizarse a partir de la teoría de los sistemas generales (TSG). Bertalanffy<sup>19</sup> sostiene que cada ser viviente intercambia energía con su entorno. Tales transacciones configuran sistemas, los cuales pueden ser analizables como flujos energéticos en los que la entrada de energía (*input*) redistribuye las funciones en el sistema a un grado tal que los estabiliza o desestabiliza según sea el caso. Tal intercambio energético puede implicar un disturbio energético. En este sentido, un sistema codifica y decodifica sus canales de distribución para hacer frente a la demanda decreciente o creciente. De este modo, la producción de un sistema está en función del *input* energético. La TSG fue la primera propuesta para el estudio de la comunicación humana. Puesto que cada ser viviente demanda, procesa y consume, es menester considerar a los seres vivos como sistemas no sólo de energía, sino también de tecnología, información, comunicación y actitud.

<sup>19</sup> Bertalanffy, *Teoría general de los sistemas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1968.

La TSG integró un conjunto de teorías que incluyen principios universales de los sistemas integrativos y disipativos.

- En el primer caso, los subsistemas semiabiertos y semicerrados configuran a los sistemas integrativos porque cada unidad de información se enlaza para llevar a cabo un intercambio más que una transferencia unidireccional de información.
- En el segundo caso, los subsistemas disipativos son elementos endógenos o abiertos, y exógenos o cerrados en los que cada unidad de información está codificada para preservarse sin cambios que le puedan significar transformar su estructura.

Precisamente, la TSG plantea que cada sistema está anclado a una red de causas y efectos, pero también existen principios que lo organizan, no sólo para preservar su estructura sino inclusive para transformar sus relaciones con los demás elementos semejantes del entorno. Con tal propósito, se requieren canales de comunicación permanente entre cada unidad sistémica. En este sentido, la logística del sistema determina la función de cada estructura, factor o indicador. Si lo que ocurre en cada indicador sucede en la estructura sistémica, entonces su formulación será muy próxima a una formalización matemática.

No obstante que la TSG explicó el balance energético entre sistemas y subsistemas, en el caso de los informacionales y comunicativos, tal equilibrio parece estar circunscrito a los actos. Si cada ser viviente realiza actos significativos, si cada acto significativo está relacionado en su equilibrio vital, entonces habrá actos no significativos relacionados con desequilibrios que lleven al colapso del sistema de información.

Bronfenbrenner<sup>20</sup> plantea que el desarrollo evolutivo requiere de actos significativos relacionados con experiencias personales o

<sup>20</sup> Bronfenbrenner, *Teoría de la ecología del desarrollo*, 1977.

grupales. Cada acto es indicador del desarrollo humano; incluso, los que son significativos se circunscriben al desarrollo individual en los que el entorno, es decir, las relaciones entre individuos y grupos, determinan los siguientes actos de la persona. Por ello, la teoría de la ecología del desarrollo (TED), plantea que si analizamos los actos deliberados de las personas más que sus discursos, encontraremos el indicador de cada subsistema.

En relación con otras teorías, la TED incluye elementos que son compatibles con la TSG. En el caso del macrosistema, el que incluye a todos los sistemas, subsistemas, factores e indicadores, la TED, al igual que la TSG, plantea que el fin último de un sistema es su reproducción sistemática. Se trata de un conglomerado de unidades interrelacionadas de tal modo que la ausencia de alguno implica una nueva configuración. El cambio de una configuración a otra se ejerce por diferentes fuentes; no obstante, cada unidad se precisa de ser original porque el resultado de tal configuración es irreplicable, aunque su proceso sea el mismo. De tal modo que el macrosistema es cambiante entre cada unidad.

La TED fue pionera en torno al análisis del contenido de un mensaje, analizable a partir de su contextualización, enmarcado e intensificación simbólica. Tal es el caso de la información mediatizada por la televisión, radio, prensa escrita e Internet. En este sentido, la psicología ambiental, disciplina a la que está suscrita la TED, ha realizado observaciones sistemáticas de los escenarios en los que los conflictos por el territorio y la apropiación del espacio público son indicadores sustanciales de las consecuencias de políticas públicas. En el caso de la política de oferta de agua, la psicología ambiental ha contribuido con el esclarecimiento de los significados derivados de una situación de escasez, desabasto e insalubridad. Tales significados son fundamentales para explicar el establecimiento de una agenda ciudadana en materia de movilización para el abastecimiento de agua en una demarcación.

McCombs y Shaw,<sup>21</sup> plantearon la teoría del establecimiento de la agenda (TEA) para explicar el sesgo informativo y la influencia de la cobertura mediática respecto a los temas con mayores comentarios de la opinión pública.

La TEA considera a los medios de comunicación como un poder central capaz de definir los temas críticos de la agenda política.<sup>22</sup> Es decir, las políticas públicas y los programas públicos estarían determinados por la difusión de problemáticas que impactarían en las audiencias y construirían un imaginario y zozobra social que la clase política tomaría en cuenta al momento de definir las partidas presupuestales antes, durante y después de los comicios locales o federales.

Sin embargo, la emergencia de la inseguridad cibernética y la videovigilancia digital parecen haber rebasado a la TEA. A medida que los sistemas informativos y comunicativos se digitalizan, los presupuestos de la TEA parecen explicar hechos homogéneos que en la sociedad de la información se han diversificado hasta un punto tal que hace necesario el replanteamiento de la TEA.<sup>23</sup>

En principio, establecer una correlación entre la difusión de contenidos mediáticos, aun en la década actual, parece una empresa compleja, ya que los medios de comunicación diversifican sus contenidos. Ayer, establecer el sesgo periodístico era justificable dada la subjetividad humana; hoy los medios de comunicación parecen obedecer a propósitos económicos, políticos o sociales entremezclados unos con otros que hace complicada la posibilidad de mostrar el tipo de sesgo en el que se pudiesen ubicar.

<sup>21</sup> McCombs, M. y Shaw, D., "The Agenda Setting Function of Mass Media", *Public Opinion Quarterly*, núm. 36, 1972, pp. 176-187.

<sup>22</sup> McCombs, M. y Hua, J., "Capacity, Diversity, and Volatility of the Public Agenda, Trends from 1954-1994", *Public Opinion Quarterly*, núm. 59, 1995, pp. 495-525.

<sup>23</sup> McCombs, M. *et al.*, "Precision Journalism: an Emerging Theory and Technique of News Reporting", *Gazette*, núm. 27, 1981.

Desde el enfoque de la TEA, la relación entre los medios de comunicación y el Estado es explicada a través de la ciudadanía.<sup>24</sup> Es decir, la formación y el desarrollo de la opinión pública, durante las cuatro últimas décadas del siglo XX, había sido explicada por la incidencia de la propaganda difundida en cine, prensa, radio o televisión. La sociedad de masas era considerada el efecto de estrategias propagandísticas que incidían en la afectividad más que en la racionalidad de las audiencias, espectadores, suscriptores o lectores. Se trataba de un mecanismo simple: la emisión de frases e imágenes repercutiría directamente en las creencias y actitudes en ausencia de la formación de expectativas, conocimientos o criterios. En dicho proceso, las percepciones parecían no ser influidas por los mensajes, ya que se trataba de un mecanismo automático sin procesamiento de información.<sup>25</sup>

Fazio, Zanna y Cooper<sup>26</sup> consideraron que la formación de actitudes hacia los medios de comunicación y sus mensajes correspondientes implicó una activación directa de imágenes y frases con la memoria procedimental. A medida que los mensajes eran transmitidos, su duración y repetición parecieron activar experiencias previas y con ello formaban actitudes y acciones espontáneas sin requerir de algún cálculo mental o razonamiento inquisitivo.

En el marco de la psicología de los medios de comunicación, sus efectos propagandísticos en la formación de creencias y actitudes, los estudios del establecimiento de la agenda plantean que existe una relación causal entre los contenidos de los medios de comunicación y los temas de interés de la opinión pública.

<sup>24</sup> McCombs, M. *et al.*, "Candidate Images in Spanish Elections: Second Level Agenda Setting Effects", *Journalism & Mass Communication Quarterly*, núm. 74, 1998.

<sup>25</sup> Krippendorff, K., "The Social Construction of Public Opinion", en Wienand, E. *et al.* (eds.), *Kommunikation liber Kommunikation. Theorie, Methoden und Praxis*, Wiesbaden, VS-Verlag, 2005, pp. 129-149.

<sup>26</sup> Fazio, R. *et al.*, "Dissonance and Self Perception: an Integrative View of Each Theory's Proper Domain of Application", *Journal of Experimental Social Psychology*, núm. 13, 1977, pp. 464-479.

A pesar de que McCombs y Shaw<sup>27</sup> correlacionaron los temas difundidos por los medios con los temas reportados por encuestas de opinión y encontraron relaciones positivas y significativas, el proceso de formación de creencias, percepciones, actitudes, intenciones y comportamientos parece explicar el segundo principio de la TEA, a saber: los contenidos difundidos en los medios de comunicación inciden en la agenda política ya que la opinión pública minimiza o maximiza los temas hasta un punto tal, que la clase política construye la agenda a partir de la frecuencia de los temas circundantes en los espacios y canales de expresión.

Se trata de un procesamiento de información automático y sistemático. En tal modelo, la experiencia de recepción de información activa decisiones comunicativas que incidirán en el comportamiento prospectivo. La espontaneidad de un mensaje podría tener relación directa con el razonamiento heurístico. En este sentido, la teoría de las decisiones prospectivas (TDP) sostiene que en situaciones de incertidumbre, las decisiones de los individuos son influidas por “atajos mentales” en los que una noticia sobre inseguridad activaría la desconfianza, el miedo o el enojo.<sup>28</sup>

A medida que los mensajes de inseguridad son emitidos por los medios de comunicación, dichos mensajes influyen de un modo automático en la memoria y las decisiones de las personas. La continua difusión de la inseguridad propiciaría en las audiencias una dependencia a corto, mediano y largo plazo en los medios de comunicación por parte de aquellas personas que han sido persuadidas y han incorporado la información circundante en sus decisiones y acciones cotidianas. En tal sentido, la teoría de la probabilidad de la elaboración (TPE) sostiene que la información es procesada en rutas periféricas relacionadas con decisiones espontáneas y comportamientos improvisados, así como rutas cen-

<sup>27</sup> McCombs, M. y Shaw, D., “The Agenda Setting Function of Mass Media”, *op. cit.*, pp. 176-187.

<sup>28</sup> Tversky, A. y Kahneman, D., “Rational Choice and the Framing of Decisions”, *The Journal of Business*, núm. 59, 1986, pp. 251-258.

trales implicadas con decisiones y acciones deliberadas.<sup>29</sup> Tales procesamientos de información se denominaron “necesidad de cognición”, definida como el procesamiento sesgado de información que llevan a cabo los individuos al momento de ser persuadidos por un mensaje.

Sin embargo, la necesidad de cognición tendría en la búsqueda de información un sesgo que consiste en aceptar aquella información que corrobora las creencias y rechazar aquella que las cuestiona. En tal sentido, los lectores de un periódico parecen simpatizar con las notas informativas que complementan sus creencias respecto a hechos concretos de algún tema. En contraste, las notas que refieren acontecimientos contrarios a sus convicciones tendrían un mayor efecto persuasivo si son rechazadas en primera instancia por los receptores, pero siembran la duda en ellos mismos a tal grado que buscan información para rebatir los mensajes contrarios y después de contrastar la información terminan modificando sus convicciones.

La teoría del establecimiento de la agenda (TEA) plantea una explicación al porqué los medios de comunicación sesgan sus notas informativas y determinan los temas de discusión en la opinión pública. La TEA sostiene que la información de los hechos es procesada por los profesionales de la comunicación, publicidad y mercadotecnia para modificar los contenidos en función de políticas internas.<sup>30</sup> La TEA advierte que cada mensaje sesgado no basta para ser un indicador de manipulación, sino que sólo se trata de hecho transformado en frase, *spot*, imagen, noticia u opinión. En este sentido, el sesgo informativo alude a la apreciación de un tercer elemento afectado por la relación medios de comunicación y audiencias. Se trata de otros medios de comunicación en competencia con el medio de mayor *rating* y que a la vista de su com-

<sup>29</sup> Cacioppo, J. y Petty, R., “Effects of Message Repetition on Argument Processing, Recall and Persuasion”, *Basic and Applied Social Psychology*, núm. 10, 1989, pp. 3-12.

<sup>30</sup> McCombs, M., “Influencia de las noticias sobre nuestras imágenes de nuestro mundo”, en Bryant, J. y Zillman, D. (coords.), *Los efectos de los medios de comunicación, investigaciones y teorías*, Barcelona, Paidós, 1996, pp. 13-34.

petencia, es definido como un medio controlador y manipulador de audiencias.

Decir que los medios de comunicación, principalmente la televisión, manipulan las audiencias hasta convertirlas en consumidores cautivos de los más oscuros intereses, es el argumento de la teoría de la sociedad teledirigida (TST). Desde el proceso de socialización más que de recepción de los medios, los efectos mediáticos implican información aprendida por las audiencias con base en imágenes más que discursos. La imagen parece haber desplazado a los discursos. Aunados a la imagen, los *spots* sustituyeron a los discursos sociopolíticos. Cada relación unidireccional entre imagen y espectador devela una sociedad teledirigida, manipulada, cooptada, trastocada y socavada de sus tradiciones para homogeneizar su consumismo. Tal relación entre *spots* y consumidores permite afirmar que la influencia de la televisión la hace insustituible incluso por Internet.<sup>31</sup>

A pesar de que el lenguaje del ciberespacio es icónico-representacional, Internet no puede sustituir a la televisión, ya que las audiencias colman los horarios estelares por un producto sociovisual más que icónico. Es decir, las audiencias consumen historias visuales y personajes que en Internet están presentes, aunque los programas sean los mismos, están en otros idiomas o en acentos diferentes a los que el espectador espera presenciar. Precisamente, en este proceso consiste la relación cautiva entre la televisión y las audiencias.

A diferencia de la teoría del establecimiento de la agenda, la teoría de la sociedad teledirigida sostiene que la socialización en sí, más que los intereses de quienes dirigen los medios de comunicación, es la principal amenaza para la democracia. En tal sentido, las problemáticas, en sus diferentes ámbitos, son el reflejo de proceso de aprendizaje en el que las imágenes difundidas por los medios de comunicación están guardadas en el núcleo central de la representación social que sobre las problemáticas tienen los ciudadanos. Por ello, la cobertura de las catástrofes naturales,

<sup>31</sup> Sartori, G., *Homo videns. Sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus, 1998.



inundaciones, huracanes o sequías tienen un mayor impacto en las audiencias.

Una vez establecidos los ejes teóricos y conceptuales en torno al establecimiento de la agenda en materia de sustentabilidad hídrica, cabe aclarar que el problema de investigación estriba en el enmarcado de los conflictos relativos al desabasto de agua en Iztapalapa. Si se considera que la prensa ha adoptado estilos de difusión que incidirían en la evaluación que del servicio público de agua tienen los usuarios, entonces es menester analizar el contenido de editoriales, columnas y reportajes en los que se muestren las acciones gubernamentales en referencia a las movilizaciones ciudadanas.

¿Cuáles son los encuadres de la prensa en torno a las tarifas del servicio público de agua en una demarcación con baja disponibilidad *per cápita*? Hipótesis. En situaciones de escasez y desabasto de agua, las acciones gubernamentales y ciudadanas tienden a diferenciarse y contraponerse, ya que en las políticas públicas y las necesidades ciudadanas prevalecen intereses asimétricos conforme una problemática de escasez de recursos se intensifica. El Estado tiende a concesionar los recursos sin considerar que son comunes, no advirtiendo que el crecimiento y la densidad poblacional exacerban tales discrepancias y que los medios de comunicación aprovechan tal escenario para enmarcar los conflictos de un modo tal que:

- Los editoriales tienden a maximizar las declaraciones de funcionarios en materia de abastecimiento de agua y aumento de las tarifas por el servicio público.
- Las columnas de opinión tienden a intensificar su crítica hacia los usuarios morosos cuando la acción ciudadana consiste en el cierre de avenidas, mítines, manifestaciones, marchas y plantones en plazas públicas o centros de comercio.
- Los reportajes tienden a enmarcarse en imágenes consistentes en la toma de instalaciones, secuestros de pipas, confrontaciones verbales y físicas con la policía para demostrar la

irracionalidad de los usuarios frente al incremento de tarifas por el servicio de abastecimiento público.

## V. MÉTODO

*Diseño.* Se llevó a cabo un estudio exploratorio (no hay antecedentes directos), cualitativo (se utilizan variables nominales y ordinales) y transversal (se diagnostica una sola tendencia).

*Muestra.* Se realizó un muestreo no probabilístico de 103 notas y editoriales informativos en torno a la escasez, desabasto, insalubridad, conflictos, fugas, reparación, boicots, condonaciones, sanciones, denuncias, emplazamientos, mítines, movilizaciones, participación, subsidios y tarifas en Iztapalapa, demarcación al oriente del Distrito Federal, de febrero de 2000 a diciembre de 2012. Los criterios de elección de las notas fueron de circulación nacional, referencia espacial, actualidad informativa, extensión del contenido, claridad expositiva, datos estadísticos y sondeos de opinión pública. De las 103 notas, se analizaron sólo 23 que incluyeron la información relativa a las tarifas y sus efectos en los partidos opositores y la percepción ciudadana respecto a la calidad del servicio y la evaluación de las políticas públicas.

*Instrumento.* Se utilizaron matrices de análisis de contenido. Para la recopilación de las notas informativas se utilizó el criterio de búsqueda: a) circulación nacional, b) referencia espacial, c) actualidad informativa, d) extensión del contenido, e) claridad expositiva, f) datos estadísticos, y g) sondeos de opinión pública. Una vez seleccionados los mensajes se estructuraron en matrices para su codificación, ponderación e interpretación.

*Codificación.* Se recopilaron notas y editoriales informativos respecto a la situación hídrica en la demarcación de estudio. Posteriormente, se procedió a calificar (10 jueces seleccionados por experiencia de investigación) los contenidos de las notas informativas respecto al sistema de cobro y los encuadres socioeconómicos (cobertura del impacto de las tarifas en la calidad del servicio público y el consumo de agua), sociopolítico (cobertura

del impacto de las políticas de subsidio y condonación sobre la opinión pública y la evaluación del sistema de cobro) y colateral (cobertura de los conflictos entre autoridades y usuarios de la red de abastecimiento). Por último, se concentró la información en otra matriz para la exposición de resultados e interpretación de hallazgos.

*Ponderación.* A cada nota informativa se le asignó un valor de -3 a los reportes que hablaron de una disminución o condonación de las tarifas a causa del nivel de disponibilidad *per cápita* y la calidad del servicio hídrico en la demarcación, un valor de cero a las notas que informaron de la situación hídrica sin asociarlo al aumento o disminución de tarifas y un valor de 3 a las notas que vincularon la disponibilidad hídrica *per cápita* y la calidad del servicio con el aumento de las tarifas.

*Interpretación.* Una vez ponderadas, las notas fueron sumadas para establecer un Índice de Encuadre de Tarifas (IET) en el que el valor acumulado de 0 fue interpretado como un nivel espurio de encuadre y el valor máximo de 99 fue considerado un nivel de encuadre óptimo para el establecimiento de la agenda.

## VI. RESULTADOS

La tabla 1 muestra la frecuencia de los encuadres periodísticos en el periodo que va de 2008 a 2012. En general, en 2010 se emitieron más notas y encuadres relativos al sistema de cobro en Iztapalapa en comparación a 2008, 2009, 2011 y 2012 siendo este último año el de menor número de encuadres con sólo una nota alusiva a las tarifas. Respecto a la frecuencia de notas por rotativos en los años de estudio, *El Universal* emitió un mayor número de encuadres en referencia a los demás periódicos. Por su parte, *La Jornada* y *Crónica* registraron sólo una nota respecto a las tarifas en la demarcación de estudio.

Tabla 1. Frecuencias de encuadre por año

<i>Fuente</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>Total</i>
<i>Crónica</i>	0	0	1	0	0	1
<i>El Economista</i>	0	1	1	0	0	2
<i>El Financiero</i>	1	0	0	0	0	1
<i>El Universal</i>	0	2	7	4	0	13
<i>Excélsior</i>	1	0	0	1	0	2
<i>La Jornada</i>	1	0	0	0	0	1
<i>Milenio</i>	0	0	0	2	1	3
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>23</b>

La tabla 2 muestra las frecuencias de los tipos de encuadre considerando el sesgo de su contenido. El encuadre socioeconómico (11 notas) predominó sobre los demás tipos de encuadre sociopolítico (4 notas) y colateral (8 notas). *El Universal* nuevamente registró el mayor número de encuadre tanto socioeconómico (6 notas), colateral (4 notas) y sociopolítico (3 notas) sumando 13 notas de un total de 23 analizadas.

Tabla 2. Frecuencias por tipo de encuadre

<i>Fuente</i>	<i>Sociopolítico</i>	<i>Colateral</i>	<i>Socioeconómico</i>	<i>Total</i>
<i>Crónica</i>	0	0	1	1
<i>El Economista</i>	0	1	1	2
<i>El Financiero</i>	0	0	1	1
<i>El Universal</i>	3	4	6	13
<i>Excélsior</i>	0	1	1	2
<i>La Jornada</i>	1	0	0	1
<i>Milenio</i>	0	2	1	3
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>23</b>

La tabla 3 muestra una prevalencia del encuadre socioeconómico (33 puntos de IET) con respecto al encuadre colateral (24 puntos de IET) y al encuadre sociopolítico (12 puntos de IET).

El encuadre socioeconómico incluyó las notas 1, 3, 4, 7, 9, 10, 11, 14, 17, 19 y 23. De las 23 notas analizadas, 11 se relacionaron con las tarifas y sus efectos en la calidad del servicio como del consumo de agua en los usuarios de la demarcación. Si se observan los años correspondientes al encuadre socioeconómico, en 2008 se registraron dos de las tres notas analizadas, en 2009 no hubo encuadres socioeconómicos; empero, en 2010 se observan seis encuadres de nuevo posibles. En 2011, sólo se registraron dos de siete posibles y en 2012 se observó la única nota y encuadre correspondiente a ese año.

Por su parte, el encuadre colateral incluyó las notas 2, 8, 12, 15, 16, 18, 21 y 22. Se observa un predominio de los encuadres colaterales en 2011, ya que se registraron cinco de los siete posibles, aunque en 2008 no los hay. En 2009, sólo uno de los dos posibles, en 2010 de diez posibles y en 2012 ninguno.

Respecto al encuadre sociopolítico, se observa uno para dos posibles en 2008, dos para tres posibles en 2009, uno para nueve posibles en 2010 y ninguno para los años 2011 y 2012.

Tabla 3. Índice de encuadre tarifario

<i>Fecha</i>	<i>Fuente</i>	<i>Nota</i>	<i>Sociopolítico</i>	<i>Colateral</i>	<i>Socioeconómico</i>
19/04/10	<i>Crónica</i>	1			X
29/07/09	<i>El Economista</i>	2		X	
16/03/10	<i>El Economista</i>	3			X
20/09/08	<i>El Financiero</i>	4			X
14/11/09	<i>El Universal</i>	5	X		
22/12/09	<i>El Universal</i>	6	X		
20/01/10	<i>El Universal</i>	7			X
25/02/10	<i>El Universal</i>	8		X	
08/03/10	<i>El Universal</i>	9			X
26/11/10	<i>El Universal</i>	10			X
03/12/10	<i>El Universal</i>	11			X
22/12/10	<i>El Universal</i>	12		X	
30/12/10	<i>El Universal</i>	13	X		
28/03/11	<i>El Universal</i>	14			X

29/03/11	<i>El Universal</i>	15		X	
29/03/11	<i>El Universal</i>	16		X	
30/03/11	<i>El Universal</i>	17			X
01/04/11	<i>Excélsior</i>	18		X	
11/12/08	<i>Excélsior</i>	19			X
01/02/08	<i>La Jornada</i>	20	X		
16/03/11	<i>Milenio</i>	21		X	
30/04/11	<i>Milenio</i>	22		X	
07/12/12	<i>Milenio</i>	<b>23</b>			X
IET			<b>12</b>	<b>24</b>	33

Por último, la relación entre los encabezados y los contenidos de las notas informativas. Tales son los casos de las notas 2, 8, 12, 15, 16, 18, 21 y 22, en las que se anuncian temas relacionados con el aumento o condonación de tarifas para el servicio público de abastecimiento, pero en los contenidos sólo se incluyen declaraciones de funcionarios públicos que critican el sistema tarifario de la demarcación.

## VII. DISCUSIÓN

El presente estudio ha explorado la prevalencia del encuadre socioeconómico en referencia a los encuadres colateral y socio-político respecto al sistema de cobro y sus efectos en los conflictos por la administración, abastecimiento y consumo de agua. El predominio del encuadre socioeconómico sugiere una cobertura sesgada del impacto de las tarifas sobre la calidad del servicio y el consumo de agua. Es decir, los medios impresos difundieron notas informativas con la intención de encuadrar al sistema de cobro como responsable de los conflictos.

Tal hallazgo permite discutir la importancia del encuadre de los medios sobre los conflictos entre autoridades y usuarios del servicio público de agua. En este sentido, la presente investigación complementa los hallazgos reportados por Berk, Cooley, la

Civita, Parker, Sreld y Brewer<sup>32</sup> y Aitken y McMahon,<sup>33</sup> quienes establecieron una correlación negativa entre el incremento de tarifas y la optimización de los recursos hídricos a nivel residencial. Esto es, a mayor costo del servicio de agua, parece corresponder un mayor ahorro, aunque tal relación podría estar mediada por la prensa, ya que el encuadre del sistema de cobro devela una relación inequitativa entre el abastecimiento y el pago del servicio.

Sin embargo, Becerra, Sainz y Muñoz<sup>34</sup> y Sainz y Becerra<sup>35</sup> advierten un incremento de los conflictos hasta un grado tal que las denuncias observadas en la década de los noventa, ahora son sustituidas por bloqueos, boicots o robos a las redes del suministro público. En tal sentido, el presente trabajo ha encontrado una disminución del sesgo periodístico a partir de 2010, el cual supone la cobertura de los conflictos desde indicadores no violentos. Por ello, se sugiere llevar a cabo diagnósticos respecto al tipo de cobertura de los conflictos y corroborar la tendencia expuesta en la presente investigación para relacionarla con los hallazgos de la literatura en la demarcación de estudio.

Por último, los hallazgos de García-Lirios<sup>36</sup> en la misma delegación Iztapalapa, muestran que el encuadre socioeconómico de los medios impresos está vinculado con estilos de vida y participación comunitaria, social y política de los usuarios del servicio público más que con el sistema tarifario. No obstante, tal diferencia abre la posibilidad de discutir la incidencia de los medios im-

<sup>32</sup> Berk, R. A. *et al.*, “Reducing Consumption in Periods of Acute Scarcity: The Case of Water”, *Social Science Research*, núm. 9, 1980, pp. 99-120.

<sup>33</sup> Aitken, C. y McMahon, T., “Residential Water Use: Predictive and Reducing Consumption”, *Journal of Applied Social Psychology*, 1994, pp. 136-158.

<sup>34</sup> Becerra, M. *et al.*, “Los conflictos por agua en México. Diagnóstico y análisis”, *op. cit.*, pp. 111-143.

<sup>35</sup> Sainz, J. y Becerra, M., “Los conflictos por agua en México: avances de investigación”, *op. cit.*, pp. 61-68.

<sup>36</sup> García-Lirios, C., “Estilos de vida en torno a las problemáticas hídricas”, en Velasco, A. (coord.), *Estudios sobre vivienda y espacio urbano en los centros históricos*, Morelia, UMSH, 2011, pp. 229-244, García-Lirios, C., “Mediatización de la participación hídrica en Iztapalapa”, en Pihedrait, J. (coord.), *Gestión social para el desarrollo humano*, Bogotá, UCMC, 2011, pp. 521-547.

presos en los comportamientos de ahorro y reutilización de agua, ya que la participación comunitaria, social y política no ha sido difundida por la prensa de circulación nacional.

## VIII. ANEXO

<i>Entidad federativa</i>	<i>Provocación</i>	<i>Incitación</i>	<i>Apología</i>
Aguascalientes	Artículo 188	Artículo 205 bis	
Baja California Norte	Artículo 249	Artículo 284	Artículo 249
Baja California Sur		Artículo 205	
Campeche	Artículo 183	Artículo 128	
Chiapas		Artículo 324	Artículo 378 bis
Chihuahua		Artículo 197	
Coahuila		Artículo 383 bis (Discriminación) Artículo 279 (Incitación a un delito)	
Colima		Artículo 139	
Colima		Artículo 225 bis	
Distrito Federal		Artículo 206	
Durango	Artículo 300 (Provocación a delinquir)	Artículo 324	Artículo 300
Guanajuato	————	————	————
Guerrero	Artículo 198	Artículo 134 bis	Artículo 198
Hidalgo			
Jalisco	Artículo 142		Artículo 142
Michoacán	Artículo 170		Artículo 170
Morelos	Artículo 246		Artículo 246
Estado de México	Artículo 211		Artículo 211



Nayarit	Artículo 207		Artículo 207
Nuevo León	Artículo 195 (Provoque faltas a la moral pública) Artículo 205 (Provocación a cometer un delito)		
Oaxaca	Artículo 165 bis		Artículo 165 bis
Puebla	Artículo 229	Artículo 357	Artículo 229
Querétaro	Artículo 221	Artículo 170	Artículo 221
Quintana Roo		Artículo 132	
San Luis Potosí	Artículo 189		Artículo 189
Sinaloa	Artículo 254		Artículo 254
Sonora	Artículo 175		Artículo 175
Tabasco	Artículo 230		Artículo 230
Tamaulipas	Artículo 202		Artículo 202
Tlaxcala	Artículo 174	Artículo 255 bis	Artículo 174
Veracruz		Artículo 268 (Incitación a un delito) Artículo 196 (Incitación al odio)	Artículo 268
Yucatán		Artículo 243 ter (Incitación a la discriminación y al odio) Artículo 150 (Incitación a cometer delitos)	
Zacatecas			Artículo 190

## IX. REFERENCIAS

- AITKEN, C. y MCMAHON, T., “Residential Water Use: Predictive and Reducing Consumption”, *Journal of Applied Social Psychology*, 1994.
- BECERRA, M. *et al.*, “Los conflictos por agua en México. Diagnóstico y análisis”, *Gestión y Política Pública*, México, núm. 15 (1), 2006.
- BERK, R. A. *et al.*, “Reducing Consumption in Periods of Acute Scarcity: The Case of Water”, *Social Science Research*, núm. 9, 1980.
- CACIOPPO, J. y PETTY, R., “Effects of Message Repetition on Argument Processing, Recall and Persuasion”, *Basic and Applied Social Psychology*, núm. 10, 1989.
- COMISIÓN NACIONAL DE POBLACIÓN, *Programa de Población 2008-2012*, México, Conapo, 2008.
- COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *Programa Hídrico Nacional 2007-2012*, México, Conagua, 2008.
- COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *Bancos de agua en México*, México, Conagua, 2012.
- FAZIO, R. *et al.*, “Dissonance and Self Perception: an Integrative View of Each Theory’s Proper Domain of Application”, *Journal of Experimental Social Psychology*, núm. 13, 1977.
- GARCÍA-LIRIOS, C., “Mediatización de la participación hídrica en Iztapalapa”, en PIHEDRAITA, J. (coord.), *Gestión social para el desarrollo humano*, Bogotá, UCMC, 2011.
- , “Estilos de vida en torno a las problemáticas hídricas”, en VELASCO, A. (coord.), *Estudios sobre vivienda y espacio urbano en los centros históricos*, Morelia, UMSH, 2011.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, *Mujeres y hombres en México*, México, INEGI, 2010.
- KRIPPENDORFF, K., “The Social Construction of Public Opinion”, en WIENAND, E. *et al.* (eds.), *Kommunikation Iber Kommu-*

- nikation. Theorie, Methoden and Praxis*, Wiesbaden, VS-Verlag, 2005.
- MCCOMBS, M. y HUA, J., “Capacity, Diversity, and Volatility of the Public Agenda, Trends from 1954-1994”, *Public Opinion Quarterly*, núm. 59, 1995.
- MCCOMBS, M. y SHAW, D., “The Agenda Setting Function of Mass Media”, *Public Opinion Quarterly*, núm. 36, 1972.
- MCCOMBS, M., “Influencia de las noticias sobre nuestras imágenes de nuestro mundo”, en BRYANT, J. y ZILLMAN, D. (coords.), *Los efectos de los medios de comunicación, investigaciones y teorías*, Barcelona, Paidós, 1996.
- *et al.*, “Precision Journalism: an Emerging Theory and Technique of News Reporting”, *Gazette*, núm. 27, 1981.
- , “Candidate Images in Spanish Elections: Second Level Agenda Setting Effects”, *Journalism & Mass Communication Quarterly*, núm. 74, 1998.
- SAINZ, J. y BECERRA, M., “Los conflictos por agua en México: avances de investigación”, *Gaceta del Instituto Nacional de Ecología*, México, núm. 67, 2003.
- SARTORI, G., *Homo videns. Sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus, 1998.
- TVERSKY, A. y KANHEMAN, D., “Rational Choice and the Framing of Decisions”, *The Journal of Business*, núm. 59, 1986.
- UNITED NATIONS HABITAD, *Sick water? The Central Role of Wastewater Management in Sustainable. A Rapid Response Assessment*, Birkiland: UN-Habitad, 2010.
- UNITED NATIONS WATER, *Water Security & the Global Water Agenda*, Ontario, United Nations University, 2013.

*Estudios aplicados sobre la libertad de expresión y el derecho a la información*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir en *offset* el 21 de mayo de 2014 en los talleres de Cromo Editores S. A. de C. V., calle Miravalle # 703, col. Portales, delegación Benito Juárez, C. P. 03570, México, D. F. Se utilizó tipo *Times New Roman* de 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel cultural de 57 x 87 de 37 kilos para los interiores y cartulina couché de 154 kilos para los forros; consta de 500 ejemplares