

DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO DE PUEBLA

**SU PROGRESIVIDAD A PARTIR DE PROCESOS HISTÓRICOS
Y CONTEXTOS ACTUALES**

VOLUMEN V

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES

5.1 DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

5.2 DERECHO HUMANO A LA SALUD

5.3 DERECHO HUMANO A LA VIVIENDA

5.4 DERECHO HUMANO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO

5.5. DERECHO AL TERRITORIO Y LA TERRITORIALIDAD

IBERO
PUEBLA®



INSTITUTO DE
DERECHOS HUMANOS
IGNACIO ELLACURÍA, SJ

DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO DE PUEBLA

**SU PROGRESIVIDAD A PARTIR DE PROCESOS HISTÓRICOS
Y CONTEXTOS ACTUALES**

VOLUMEN V

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES

5.1 DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

5.2 DERECHO HUMANO A LA SALUD

5.3 DERECHO HUMANO A LA VIVIENDA

5.4 DERECHO HUMANO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO

5.5. DERECHO AL TERRITORIO Y LA TERRITORIALIDAD

Septiembre de 2017

DIRECTORIO

Fernando Fernández Font
Rector

Covadonga Cuétara de Priede
Directora General del Medio Universitario

Iliana Galilea Cariño Cepeda
Directora del Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría S.J.

Consejo Consultivo del IDHIE SJ

Maria Eugenia Sánchez Díaz de Rivera • Oscar Soto Badillo • Marcela Ibarra Mateos • Arely Sandoval Terán • Mauro Izazaga Carrillo • Alejandro Rosillo Martínez • Edgar Cortez Morales • Jorge Atilano González Candia SJ

Investigadores/as del IDHIE SJ

Iliana Galilea Cariño Cepeda • Eduardo Rafael García Vásquez • Margret Michel Ramírez
• Josué Francisco Hernández Ramírez • María del Rosario Arrambide González • Jorge Eduardo Morales Sierra • Ana Jetzi Flores Juárez • Juan Pablo Silva Medina • Eduardo Almeida Sánchez • Simón Alejandro Hernández León

Colaboradores/as en la investigación

Miriam Carrillo Ruíz
Cuauhtémoc Cruz Isidoro
Marisol Pérez Díaz Alexandra
Martín Juárez Guevara
Erendira Magdalena Luna Gil
María de Lourdes Pérez Oseguera

Revisión

Arely Sandoval Terán
Maria Eugenia Sánchez Díaz de Rivera
Marcela Ibarra Mateos
Mónica Carmen Palma Rivera
Mauro Izazaga Carrillo
Oscar Soto Badillo

Transcripción de información

Stephany Plácido Velazco
Ruth Miraceti Rojas Jiménez

Estudiantes participantes

Alejandro Jesús Pacheco Pérez • Ana Sofía Hernández Bravo • Anahí López Carro • Carlos Arturo Avendaño Hernández • Daniel Manuel Briones Ortega • David Rivera Montaña • Emmily Tavera Manzanilla • Enrique Álvarez Cuacentl • Gabriela de la Roa Vargas • Jesús López Parra • Jimena Manterola Zermeño • Jorge Luis Ortega Pérez • José Mario Sierra Eshiavon • Juan Carlos Ramos Guerola • Julio Eduardo Vázquez Aguilar • Karla Johanna Ensástiga Navarro • Laura Gabriela Díaz Mangas • Luis Angel Porras Acosta • María Cristina Paniagua Landa • Mariana Lomelín Lares • Mariana Lucía Sánchez Minjares • Olivier Carrasquedo Luján • Omar Barrera Muñoz • Samantha Giselle Martínez Rodríguez • Sonny Alain Garnica Vera • Tania Amaro López •

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS	7
INTRODUCCIÓN	13
5. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES	17
5.1 Derecho a la alimentación	17
5.1.1 Institucionalización del derecho humano a la alimentación.	19
5.1.2 Disponibilidad de alimentos y necesidades alimentarias	27
5.1.3 Alimentos sin sustancias nocivas	30
5.1.4 Accesibilidad económica	31
5.1.5. Producción de alimentos y accesibilidad física de alimentarse	32
5.1.6 Exigibilidad	32
Conclusiones	35
Referencias	36
5.2 Derecho humano a la salud	39
5.2.1 Institucionalización del derecho humano a la salud	43
5.4.2 Atención básica esencial, adscripción y accesibilidad a Centros de Salud y medicamentos esenciales	45
5.4.3 Exigibilidad	53
Conclusiones	55
Referencias	56
5.3 Derecho humano a la vivienda	59
5.3.1 Institucionalización del derecho humano a la vivienda	63
5.3.2 Situación del derecho a la vivienda.	66
Conclusiones	80
Referencias	81
5.4 Derecho humano al agua y al saneamiento	85
5.4.1 Institucionalización del derecho al agua	89
5.4.2. Accesibilidad económica, accesibilidad física, disponibilidad	99
5.2.3 Exigibilidad	105
Conclusiones	108
Referencias	110

5.5. Derecho al territorio y la territorialidad _____	113
5.5.1 Institucionalización del derecho al territorio _____	117
5.5.2 Privatizaciones, proyectos de desarrollo y cacicazgos _____	120
5.5.3 Exigibilidad _____	130
Conclusiones _____	138
Referencias _____	140
RECOMENDACIONES _____	158
DERECHO A LA ALIMENTACIÓN _____	159
DERECHO A LA SALUD _____	159
DERECHO A LA VIVIENDA _____	160
DERECHO AL AGUA _____	161
DERECHO AL TERRITORIO Y A LA TERRITORIALIDAD _____	162
CONCLUSIONES GENERALES _____	165

SIGLAS Y ABREVIATURAS

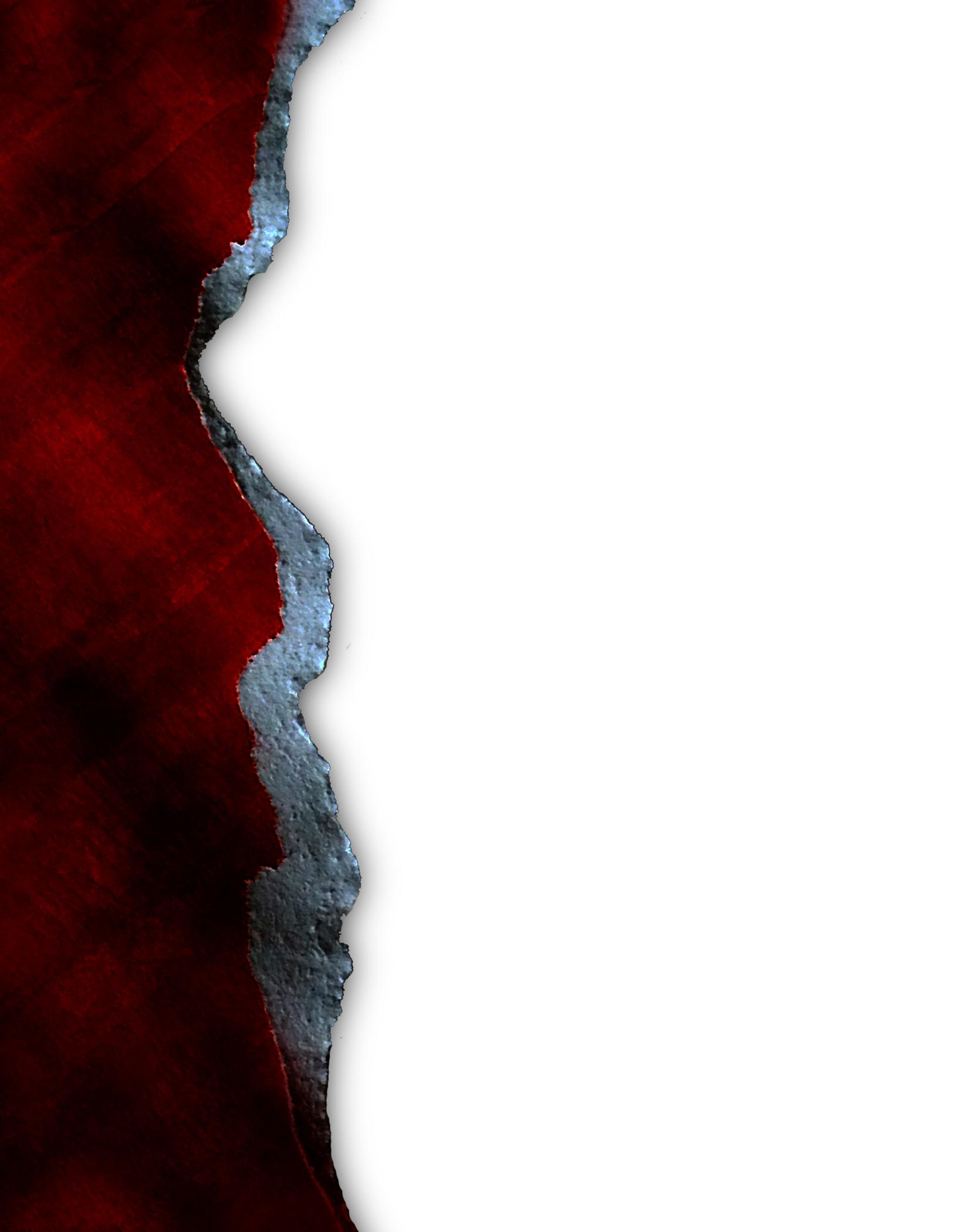
ACA	Asociación Americana de Correccionales
AETP	Asociación de Empresarios Textiles de Puebla
AMEDI	Asociación Mexicana de Derecho a la Información
ANAA	Asamblea Nacional de Afectados Ambientales
ANAVERSA	Agricultura Nacional de Veracruz S. A.
ASA	Asamblea Social del Agua
BANCOMER	Banco de Comercio
BUAP	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
CADH	Convención Americana de Derechos Humanos
CAIP	Comisión para el Acceso a la Información Pública
CAM	Centro de Atención Municipal
Canacintra	Cámara Nacional de la Industria de las Transformación
Canirac	Cámara de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados
CAPCEE	Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos
CCE	Consejo Coordinador Empresarial
CCEZ	Confederación Campesina Emiliano Zapata
CCN	Criterios de Calidad Nutricional
CDDN	Convención de los Derechos del Niño
CDH Puebla	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla
CDHDF	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEAM	Comisión Estatal de Arbitraje Médico
CEAS	Comisiones Estatales de Aguas y Saneamiento
CECAP	Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Puebla
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CERESO	Centros de Reinserción Social
CESDER	Centro de Estudios para el Desarrollo Rural
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CIAMA	Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
CIJ	Comisión Internacional de Juristas
CIS	Centro Integral de Servicios
CITP	Cámara de la Industria Textil en Puebla
CMIC	Cámara de la Industria de la Construcción

CMW	Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
COBAEP	Colegio de Bachilleres del Estado de Puebla
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
CoIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
CONAVIM	Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
CONCANACO	Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONMujer	Comisión Nacional de la Mujer
Convención de Belém do Pará	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer
Coparmex	Centro Empresarial de Puebla
COPLADEP	Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla
COPLAMAR	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
CREE	Centro de Rehabilitación y Educación Especial Puebla
CRIT	Centro de Rehabilitación e Inclusión Infantil Teletón
DADDH	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas
DESCA	Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales
DESP	Diagnóstico Estatal de Supervisión Penitenciaria
DEVCM	Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer
DGCRSEP	Dirección General de Centros de Reinserción Social de Estado de Puebla
DICONSA	Sistema de Distribuidoras Conasupo, S.A. de C.V.
DIDH	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
DIF	Sistema para el Desarrollo Integral para la Familia.
DIF Nacional	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
DNSP	Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria
DOF	Diario Oficial de la Federación
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
ECOPRED	Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia
EIASA	Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria
ENDIREH	Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares
ENVIPE	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEADLE	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión
FEPADE	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales
Fevimtra	Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas

FGE	Fiscalía General del Estado
FIAN	Food First Information and Action Network
FICAM	Frente Indígena Campesino de México
FUA	Frente Universitario Anticomunista
FUNDAR	Fundación de la Solidaridad y el Voluntariado de la Comunidad Valenciana
HIC-AL	Coalición Hábitat Internacional-América Latina
IDHIE SJ	Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría Sacerdote Jesuita
IEE	Instituto Electoral del Estado
IIDDI	Instituto Interamericano sobre Discapacidad y Desarrollo Inclusivo
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
IMTA	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia
INE	Instituto Nacional Electoral
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INFOMEX	Plataforma Nacional de Transparencia Gobierno Federal
INM	Instituto Nacional de Migración
Inmujeres	Instituto Nacional de las Mujeres
IPM	Instituto Poblano de la Mujer
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
ISSSTEP	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Puebla
JDC	Juicios para la Protección de sus Derechos político electorales del Ciudadano
LAMVLV	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
LCA Puebla	Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos del Estado de Puebla
LDNNAEP	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla
LGBTTTI	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales, Transgénero, Travesti e Intersexuales
LGDNNA	Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
LGIMyH	Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGP	Ley General de Población
LICONSA	Leche Industrializada Conasupo, S.A de C. V
LNEP	Ley Nacional de Ejecución Penal
LPCDEP	Ley para Personas con Discapacidad del Estado de Puebla
LPDHNNAELSP	Ley para la Protección de los Derechos de los Niños Niñas y Adolescentes del Estado Libre y Soberano de Puebla
LPDNNA	Ley para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes
LSPEP	Ley de Seguridad Pública del Estado de Puebla
MAIZ	Movimiento Agrario Indígena Zapatista
MIOUCP CNPA	Movimiento Independiente Obrero Campesino Urbano y Popular – Coordinadora Nacional Plan de Ayala.
MORENA	Movimiento de Regeneración Nacional

NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
OACDH - ONU	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
Odesyr	Observatorio Ciudadano de Derechos Sexuales y Reproductivos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud.
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPPM	Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México
OVSG	Observatorio de Violencia Social y de Género
PAM	Programa de Atención a Migrantes
PAN	Partido Acción Nacional
PANAL	Partido Nueva Alianza
PANF	Programa de Alimentación y Nutrición Familiar
PCM	Partido Comunista Mexicano
PED	Plan Estatal de Desarrollo
PEM	Programa Especial de Migración
PESA	Programa Especial para la Seguridad Alimentaria
PFS	Programa Frontera Sur
PGJ	Procuraduría General de Justicia
PGJE	Procuraduría General de Justicia del Estado
PGR	Procuraduría General de la República
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMC	Partido Movimiento Ciudadano
PND 2007-2012	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
PND 2013-2018	Programa Nacional de Desarrollo 2013-2018
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POE	Periódico Oficial del Estado
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRM	Partido de la Revolución Mexicana
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PROMAGUA	Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua
PRONAM	Programa Nacional de la Mujer
PRONAM	Programa Nacional de la Mujer
PROSPERA	Programa de Inclusión Social PROSPERA
PT	Partido del Trabajo
PUCPA	Pueblos Unidos contra la Privatización del Agua

REDIM	Red por los Derechos de la Infancia en México
RUTA	Red Urbana de Transporte Articulado
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAIP	Solicitud de Acceso a la Información
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
SDS	Secretaría de Desarrollo Social
SE	Secretaría de Economía
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
Segob	Secretaría de Gobernación
SEMAR	Secretaría de Marina
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP Puebla	Secretaría de Educación Pública de Puebla
SGG	Secretaría General de Gobierno
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
SIPINNA	Sistemas Estatal y Municipales de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla
SNDIF	Sistema Nacional del Desarrollo Integral de la Familia
SOAPAMA	Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Atlixco
SOAPAP	Servicios de Agua Potable y Alcantarillado
SS	Secretaría de Salud
SSPTM	Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal
SSA	Secretaría de Salubridad y Asistencia
SSA-P	Secretaría de Salud del Estado de Puebla
SSEP	Servicios de Salud del Estado de Puebla
SSP	Secretaría Seguridad Pública del Estado
TEPJ	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
TLA	Tribunal Latinoamericano del Agua
TPP	Tribunal Permanente de los Pueblos – Capítulo México
TSJE	Tribunal Superior de Justicia del Estado
UAP	Universidad Autónoma de Puebla
UMEP	Unidades Médicas del Estado de Puebla
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UP	Universidad de Puebla
UPAEP	Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla
VIH/SIDA	Virus de Inmunodeficiencia Humana / Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
VPH	Virus de Papiloma Humano



INTRODUCCIÓN

El Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, SJ (IDHIE), de la Universidad Iberoamericana Puebla busca cumplir con su misión de promover y defender los derechos humanos en México y en América Latina a través de tres acciones: formación, investigación y vinculación. Mediante las investigaciones que desarrolla, contribuye con la búsqueda de la verdad, a partir de la identificación de violaciones a los derechos humanos, apeándose a orientaciones éticas y científicas que consideren en el centro a la persona y a las comunidades, víctimas de abusos e injusticias.

Por ello, el IDHIE más allá de sólo evidenciar las realidades locales en materia de derechos humanos, promueve la reflexión, el diálogo y la incidencia como un servicio para la acción transformadora de las condiciones actuales, en la que la vinculación entre diversos actores sociales es fundamental para dar testimonio de las distancias que existen entre el horizonte teórico y el práxico.

En este contexto, el presente informe intenta abonar a los esfuerzos hechos desde al menos hace veinte años por personas defensoras de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas, que buscan develar la realidad del país y documentar las violaciones a los derechos humanos por parte del Estado Mexicano.

Este documento es el resultado de una investigación que tuvo como objeto de estudio la progresividad de los derechos humanos en tanto principio que permite distinguir el avance o el retroceso que en relación con los mismos han tenido lugar en la entidad durante los dos últimos sexenios, a partir de las obligaciones que el Estado mexicano (y los tres poderes y niveles de gobierno de Puebla como parte del mismo) ha adquirido como consecuencia de firmar y ratificar los instrumentos internacionales correspondientes. En ese sentido, se da cuenta de la forma como evolucionó la situación de los derechos humanos en la entidad entre los años 2006 y 2016, lapso en que el Gobierno estatal estuvo encabezado por los gobernadores Mario Plutarco Marín Torres y Rafael Moreno Valle Rosas.

El estudio partió de un supuesto general que establece que, en Puebla, la progresividad de los derechos humanos en los últimos doce años ha ocurrido de

manera fragmentaria y desigual en detrimento de sectores mayoritarios de la población. Sectores que han heredado modos de convivencia que fueron instaurados para su reproducción desde la Colonia, a través de lo que hoy se puede concebir como un Estado real y un Estado formal. A partir de este supuesto se definieron los siguientes objetivos:

General

Caracterizar la progresividad de los derechos humanos en el estado de Puebla, a partir de sus procesos históricos y contextos actuales.

Específicos

- Identificar las principales violaciones a derechos humanos en el estado y su impacto sobre determinados grupos en situación de vulnerabilidad.
- Analizar el papel de las instituciones y autoridades obligadas a proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos en el estado de Puebla.
- Determinar las respuestas y acciones de exigibilidad de la ciudadanía ante violaciones a los derechos humanos en el estado de Puebla y su impacto en la progresividad de los derechos humanos.

Alcanzar los objetivos mencionados implicó un proceso de recolección, análisis e interpretación de información a la luz de un planteamiento que, siguiendo a Aubry (2011), buscó generar una explicación adecuada de la realidad contemporánea que nos permite actuar en ella.

En términos de estructura, esta investigación se presenta en seis volúmenes que incorporan los siguientes contenidos:

Volumen I

1. *Perspectivas teóricas*. Se exponen las nociones de Estado y Estado mexicano, Estado formal e informal, derechos humanos, colonialidad, desvío de poder y perspectiva de género.

2. *Marco conceptual y metodología.* Se define el abordaje y se expresa la lógica seguida para recabar, analizar e interpretar la información, los alcances y limitaciones de la exploración y las consideraciones éticas.
3. *Aproximación a la historia de la configuración del poder político, económico y social en Puebla* para comprender la dinámica de institucionalización de los derechos humanos en el estado, y sus eventuales avances y retrocesos.

Volumen II. Derechos humanos de grupos específicos (I/III)

1. *Derechos humanos de las mujeres*

Volumen III. Derechos humanos de grupos específicos (II/III)

1. *Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes (NNA)*
2. *Personas privadas de la libertad*
3. *Derechos humanos de periodistas y libertad de expresión*

Volumen IV. Derechos humanos de grupos específicos (III/III)

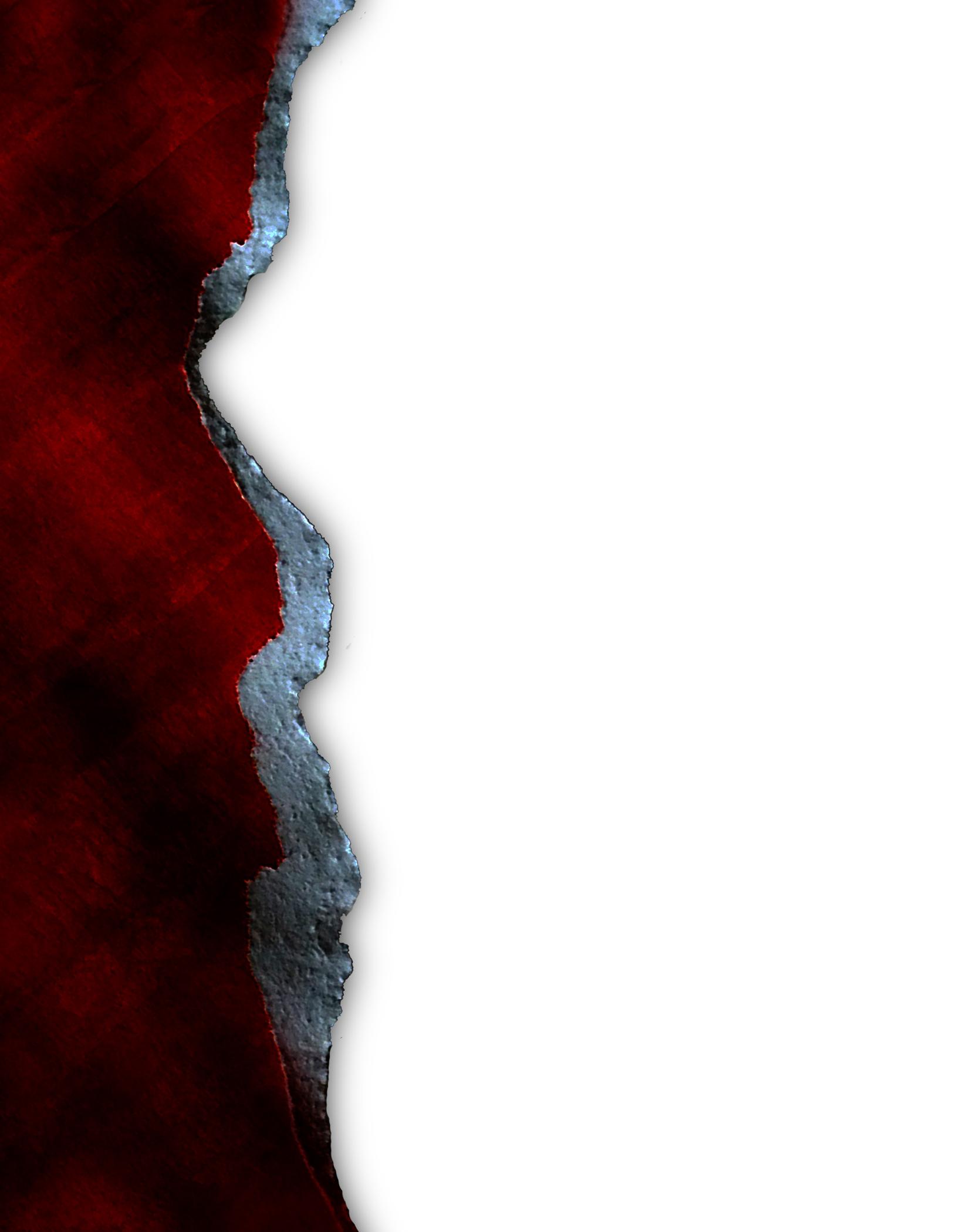
1. *Derechos humanos de personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex (LGBTTTI) en Puebla*
2. *Derechos de las personas migrantes en tránsito por Puebla*

Volumen V. Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales

1. *Derecho a la alimentación*
2. *Derecho humano a la salud*
3. *Derecho humano a la vivienda*
4. *Derecho humano al agua y al saneamiento*
5. *Derecho al territorio y la territorialidad*

Volumen VI. Seguridad ciudadana

Cada uno de los volúmenes finaliza con las respectivas recomendaciones y las conclusiones generales de la investigación.



5. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES

5.1 DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

En la Observación General N° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC, 1999: art. 11), se considera que el derecho a la alimentación se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla.

El Comité DESC ha hecho énfasis en que este derecho no sólo implica la producción de alimentos, sino que incluye aspectos como su disponibilidad por parte de la población, la cobertura de necesidades alimentarias y nutricionales, la calidad y la generación de mecanismos que posibiliten alimentarse y la adecuación cultural de las poblaciones respecto a éstos.

Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), más de 850 000 000 de personas en el mundo, se encuentran en condiciones de padecer hambre o desnutrición. Sin embargo, sólo un porcentaje mínimo es resultado de situaciones naturales o condiciones de guerra, por lo que el hecho de que una gran mayoría padezca hambre crónica, se debe en gran medida a problemas estructurales de sitios producción, distribución y adquisición de los alimentos (FAO, 2014: xiii).

Para FIAN Internacional (FIAN, 2016), se están viviendo cambios en el acceso a los alimentos que permitan garantizar el derecho a la alimentación, ya que son las personas de las zonas urbanas el sector de la población que aumenta más rápidamente en tener garantizado este derecho, sin embargo, aún son las personas de las zonas rurales quienes más enfrentan situaciones de hambre, en especial personas campesinas en pequeña escala, sin tierra, obreras agrícolas y en especial mujeres y niñas de áreas agrícolas se encuentran en condiciones de hambre y desnutrición. Ante ello todos los Estados que han suscrito la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) tienen la obligación ética, así como jurídica, vinculante de proteger, respetar y garantizar el derecho a la alimentación.

La historia del derecho a la alimentación, como uno de los derechos fundamentales, se encuentra referida en el párrafo 1 del artículo 25 de la DUDH. En el párrafo 2° del mismo artículo se refiere que en la protección de estos derechos, se considera especial atención a mujeres, niños, niñas y adolescentes:

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.
2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social (ONU, 1948: resolución 217 A).

El 16 de noviembre de 1974 se aprobó la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición en Roma, Italia. En su Conferencia se proclamó en su párrafo 1°, que “hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus facultades físicas y mentales”. Esa Declaración se refrendó el 17 de diciembre de 1974, en la resolución de la Asamblea General de la ONU 3348 (XXIX).

En la Observación General N° 12, en los párrafos ocho al 13, se definen algunos de los aspectos del contenido básico de este derecho, que entre sus aspectos generales, comprende: *a)* “la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias”, *b)* alimentos sin sustancias nocivas y aceptables para una cultura determinada y *c)* la accesibilidad a esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.

En este documento entendemos por disponibilidad de alimentos, “a la condición de cualquier persona de poder alimentarse, ya sea de manera directa a través de la producción en la tierra u otra condición de la naturaleza, o a través de algún sistema de distribución, procesamiento de alimentos o sistema de mercado, que traslada los alimentos del sitio de producción a su sitio de consumo o de demanda” (Sandoval, 2009: 69).

Con posterioridad al establecimiento de la Observación General N° 12, el derecho a la alimentación se incluyó en otros acuerdos y tratados internacionales, como los Objetivos del Milenio del 8 de septiembre de 2000, que en su objetivo 1.C., consideraba erradicar la pobreza extrema y el hambre al “reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen de hambre”. *La Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después*, la cual se celebró en Roma, en 2002 y en donde los Estados reafirman “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos inocuos y nutritivos” y solicitan a la FAO la creación de una serie de directrices voluntarias para apoyar el esfuerzo de los Estados.

5.1.1 INSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN

El derecho a la alimentación se encuentra reconocido en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el párrafo adicionado el 13 de octubre de 2011, en donde establece que “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”. Además de que este derecho se encuentra reconocido explícitamente en las leyes de los estados de Hidalgo, Sinaloa y la Ciudad de México (FIAN, 2010).

También en el artículo 4 de la Constitución, párrafo octavo, se señala el principal interés de los niños y niñas en la protección de este derecho: “Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”.

En el artículo 27 Constitucional, en su párrafo XX, se considera que:

El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo an-

[...] EN LA LEY DE DESARROLLO SOCIAL SE OPERA LA POLÍTICA PÚBLICA QUE GARANTIZA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS SOCIALES EN EL PAÍS, INCLUIDO EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN. EN EL CAPÍTULO SEGUNDO DE ESA LEY SE ESTABLECE “LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA A TRAVÉS DE LA EDUCACIÓN, LA SALUD, LA ALIMENTACIÓN, LA GENERACIÓN DE EMPLEO E INGRESOS, AUTOEMPLEO Y CAPACITACIÓN”

terior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 27).

El derecho a la alimentación también se encuentra referido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en la Ley General de Salud, la Ley General de Desarrollo Social y en la Ley de Asistencia Social.

La Ley General de Salud considera en su artículo 27 “la promoción del mejoramiento de la nutrición”, la cual da prioridad a los aspectos de salud materna e infantil. En el artículo 114 de esta ley, se establece que “para la atención y mejoramiento de la nutrición de la población, la Secretaría de Salud participará, de manera permanente, en los programas de alimentación” e instauró las condiciones de coordinación con otras dependencias del gobierno federal y los gobiernos de los estados “en sus respectivos ámbitos de competencia, formularán y desarrollarán programas de nutrición”. En el artículo 115 considera normas

para la ejecución de programas y actividades de educación en materia de nutrición. En el artículo 199 bis considera el control sanitario de los alimentos y en el 212 la información referente al etiquetado de los alimentos (Ley General de Salud, 2015).

La Ley de Asistencia Social (2004) considera las acciones de promoción, previsión, prevención, protección y atención a la pobreza y la asistencia social. En relación con el derecho a la alimentación hace énfasis en la situación de niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo o de desnutrición. Además de que considera servicios de orientación nutricional y alimentación complementaria para personas y familias en situación de pobreza de zonas marginadas. En la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social para el estado de Puebla (1986), contempla el derecho a la alimentación en el artículo 12, párrafo XI, pero sólo como uno de los servicios básicos de salud, que considera el otorgar

orientación nutricional y alimentación complementaria hacia personas de escasos recursos o poblaciones marginadas.

Para Abelardo Ávila, Jesús Flores y Gabriela Rangel (2011: 28), en la Ley de Desarrollo Social se opera la política pública que garantiza el ejercicio de los derechos sociales en el país, incluido el derecho a la alimentación. En el capítulo segundo de esa Ley se establece “la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingresos, autoempleo y capacitación”. Establece además que es una prioridad “el financiamiento de programas y acciones para asegurar la alimentación” y que en el establecimiento de indicadores de reducción de la pobreza, deberán utilizarse aquellos relacionados con la alimentación (Ley General de Desarrollo Social, 2004).

Otra ley relacionada con el derecho a la alimentación es la Ley de Desarrollo Rural Sustentable que define la seguridad alimentaria como “el abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población” (artículo 3). Aspecto que se diferencia del concepto establecido por la FAO en la cumbre mundial de la alimentación y que es retomado por organizaciones no gubernamentales como:

El derecho de los pueblos a definir sus propias prácticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña su papel.¹⁴³

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determina las funciones de las instituciones encargadas de garantizar el derecho a la alimentación, entre las que se encuentran la SEDESOL, la SE y la SAGARPA y la SSA. Las atribuciones de la SEDESOL, se encuentran contempladas en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual en el fracción XIII, considera que:

¹⁴³ FAO-PESA Centroamérica. Disponible en: <http://www.fao.org/in-action/pesa-centroamerica/temas/conceptos-basicos/es/>

Asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos, con la intervención que corresponde a las Secretarías de Economía, así como a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación bajo principios que eviten el uso o aprovechamiento indebido y ajenos a los objetivos institucionales.

La participación de la SE está definida en el fracción XI del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como la institución encargada de coordinar conjuntamente con la SAGARPA y el Sistema Nacional de Abasto, que oriente tanto la distribución como la comercialización y abastos de productos que son considerados dentro del consumo básico.

Las actividades de la SAGARPA referentes a este derecho están previstas en el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre las cuales se establecen formular y conducir la política de Desarrollo Rural. Si bien la producción de alimentos ha sido la actividad más importante en el área rural en México, en la ley no se establece de manera explícita la obligación de la producción de alimentos. Pero si el fomentar la productividad y rentabilidad de las actividades económicas rurales (Ávila, Flores y Rangel, 2011: 28).

Los Programas de Alimentación en México tienen un momento histórico posterior a la revolución mexicana. Fue en el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas del Río, cuando la alimentación se estableció como parte de la política social, junto con la educación y la salud, lo cual continuó hasta la década de 1960, a través de políticas de fomento agropecuario, abasto popular y atención a la desnutrición en los hospitales infantiles.

En 1962 el Instituto Nacional de Nutrición realizó el primer estudio sobre patrones alimentarios en México, en donde se encontró que más de 100 000 infantes presentaban una situación de carencia de alimentos, con lo que se estableció el primer Programa Nacional de Alimentación, el cual dio origen a la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas (COPLAMAR). Para este programa se requería de una participación más equitativa en la riqueza nacional y ubicó a la alimentación dentro de la asistencia social, como un mecanismo de combate a la po-

breza, resultado de un desarrollo económico desigual y excluyente.

Los proyectos considerados en COPLAMAR, incluían aspectos de salud, abasto, alimentación, mejoramiento de la vivienda, agua potable, electrificación, desarrollo agroindustrial y organización social. Por su parte, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF nacional) orientó sus actividades hacia mejorar los hábitos de alimentación y nutrición, a través de desayunos escolares, cocinas populares, distribución de semillas y la producción de hortalizas.

En 1981 se intentó reorientar la política pública, creando un Sistema Alimentario Mexicano (SAM), que buscaba alcanzar la autosuficiencia alimentaria de manera integral, desde la producción hasta el consumo, sin embargo, fue considerado insostenible económicamente y fue cancelado en 1982 (Ávila, Flores y Rangel, 2011: 38).

En 1982 la política social, que se había centrado en un proceso de distribución de alimentos, subsidios a los productos básicos, la promoción de hábitos y productos hacia la población en situación de pobreza, es cuestionada, ya que se consideró un obstáculo para el libre mercado. Se retiraron los subsidios y la liberación de los precios de los productos alimenticios de la canasta básica, con excepción de la tortilla y la leche (Ávila, Flores y Rangel 2011: 40).

Para el periodo de 1988 regresaron las acciones asistenciales relacionadas con la alimentación a través del programa Nacional de Solidaridad, a través de 16 programas de asistencia social alimentaria. Las acciones de alimentación se concentraron en el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar (PANF), el cual estaba coordinado por el DIF, principalmente en los programas de LICONSA y DICONSA (antes Leche Industrializada CONASUPO, S.A. de C.V. y Sistema de Distribución CONASUPO, S.A. de C.V., respectivamente), que tuvieron aumentos de hasta 70% en su presupuesto (Instituto Nacional de Nutrición Salvador Zubirán, 2007: 61-62).

Este programa focaliza la atención hacia 677 localidades de 107 municipios considerados los más pobres del país, como zonas marginadas, campesinas empobrecidas y barrios urbanos en situación de pobreza. En 1996 se canceló este programa porque realizaba las funciones que correspondían al DIF y se dio lugar al Programa Progresá de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

En 1997 se creó el Programa de Educación, Salud y Alimentación-Progresiva y cuyo principal objetivo fue el de integrar estas tres dimensiones en un solo programa; en 2002 se creó el Programa Oportunidades, el cual fue el eje de las políticas de combate a la pobreza durante más de una década y tuvo como objetivo: “apoyar a las familias que vivían en condiciones de pobreza extrema, con el fin de incrementar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de sus opciones en educación, salud y alimentación” (Ávila, Flores y Rangel 2011: 42).

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en las acciones asistenciales relacionadas con el Eje 3 Igualdad de Oportunidades 3.1. Superación de la pobreza, estableció en sus objetivos:

Objetivo 1. Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que sugieren un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.

Objetivo 2. Apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos. (Gobierno de la República, 2007: 147-158).

A partir del año 2010 cambió la política alimentaria del país, ya que además de contar con personas en situación de carencia alimentaria, se presentó población con sobrepeso; 70% de las personas con masa corporal inadecuada, 39.5% con sobrepeso y 37% con obesidad, estableciendo una estrategia nacional contra el sobrepeso y la obesidad.

En la directriz 39, párrafo 131, de los *Informes Periódicos V y VI combinados* que el Gobierno Mexicano presentará ante el Comité DESC en 2017 (E/C.12/MEX/5-6), se menciona que:

La Estrategia Nacional para la Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes, tiene el objetivo de mejorar los niveles de bienestar de la población y contribuir a la sustentabilidad del desarrollo al desacelerar el incremento en la prevalencia de sobrepeso y obesidad, a fin de revertir la epidemia de las enfermedades no transmisibles, particularmente la diabetes mellitus tipo 2, a través de intervenciones de salud pública, un modelo integral de atención médica y políticas públicas intersectoriales (ONU, 2012).

Además de señalar en el punto 132 que, el 16 de mayo de 2014 se publicó en el DOF el Acuerdo para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados en las escuelas del Sistema Educativo Nacional y, en el 133, la creación de una Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA) y de Criterios de Calidad Nutricia (CCN) para mejorar la nutrición y evitar la prevalencia de la obesidad.

En 2013, se crea el Sistema Nacional Cruzada Nacional Contra el Hambre (SinHambre), el cual se publicó el 21 de enero de 2013 en el Diario Oficial de la Federación. Originalmente estaba concebido como una estrategia coordinada de diversas instituciones públicas del país con el apoyo de la iniciativa privada, para que se superara la condición de pobreza extrema y de carencia alimentaria, que en 2010 el gobierno estimaba en 7.4 millones de personas (CONEVAL, 2013: 6) y considera 14 indicadores que se encontraban en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Para el Gobierno federal, SinHambre articula la política social, con el fin de centrar los esfuerzos de las diversas instituciones en aquella población objetivo, la cual se estimó de acuerdo con la metodología de medición de la pobreza y que además presentaba las mayores condiciones de precariedad. Para ello, SinHambre se basó en diversas políticas internacionales, principalmente la de *Hambre Cero* de Brasil (CONEVAL, 2013b: 13).¹⁴⁴

Si bien se consideraba que SinHambre tendría una cobertura nacional en los 2 457 municipios, inició con 400, los cuales se consideró, tendrían los criterios más elevados en cuanto a personas en pobreza extrema y carencia alimentaria, aspecto que se pensaba lograr a través de cinco objetivos (Cruzada Nacional SinHambre, 2012):

- i) Cero hambre, a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación; ii) Eliminar la desnutrición infantil aguda; iii) Aumentar la producción e ingreso de campesinos.; iv) Minimizar las pérdidas de la cosecha, que considera el mejoramiento y tecnificación de las labores agrícolas desde su producción hasta su comercialización y v) Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

¹⁴⁴ Los criterios de atención establecidos fueron: 1) El número de personas en pobreza extrema a nivel municipal; 2) El porcentaje de población en pobreza extrema a nivel municipal; 3) El número de personas en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación; y 4) El porcentaje de población en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación

En los Informes Periódicos V y VI que el Gobierno Mexicano emitió al Comité DESC para su presentación en 2017, se establecen los siguientes programas y avances, dentro de la directriz 38, párrafos 126 a 130 (ONU, 2012):

1. El Programa de Apoyo Alimentario, diseñado para mejorar la alimentación y nutrición de las familias en condición de pobreza, para el tercer trimestre de 2015, tenía una cobertura de atención de 706 216 familias activas, de ellas 101 409 habitan en comunidades indígenas.
2. El Programa de Abasto Social de Leche (LICONSA) que vende leche fortificada a precio preferencial para hogares en pobreza, principalmente hacia niños y niñas, mujeres adolescentes, mujeres en período de gestación o lactancia, adultos mayores, enfermos crónicos y personas con discapacidad. Es uno de los programas más antiguos y tiene una cobertura de 6.4 millones de personas, 70% habitan en localidades urbanas y 30% en comunidades semiurbano-rurales.
3. El Programa de Abasto Rural (DICONSA) se orientó a fortalecer la alimentación y nutrición de la población que habita en localidades rurales. A través de la venta a precios preferenciales de productos básicos y complementarios. Es una red de abasto creada desde la década de 1980 y actualmente integrada por 27 283 tiendas rurales, con un ahorro de por lo menos 15%. Presentó en junio de 2015 una red de 27 046 tiendas y 52 000 000 de personas potenciales beneficiarias.
4. El Programa de comedores comunitarios, que contempla proporcionar alimentos nutritivos y en cantidades suficientes a grupos poblacionales con problemas de desnutrición, en riesgo de padecerla y en inseguridad alimentaria. En el informe, el gobierno federal atendió 4 281 comedores en 17 Estados, incluyendo Puebla, sin precisar el número de personas atendidas.
5. El Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA), tiene como objetivo mejorar la seguridad alimentaria y contribuir a la reducción de la pobreza, el cual es promovido con el apoyo técnico de la FAO.

Este Sistema Nacional se ha readecuado tanto en personas beneficiarias, como en los municipios atendidos a través de los indicadores de impacto del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y sus impactos serán evaluados en los Informes periódicos V y VI combinados que presente el Gobierno mexicano ante el Comité DESC en septiembre de 2017.

5.1.2 DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS Y NECESIDADES ALIMENTARIAS

Respecto a la disponibilidad de alimentos y las necesidades alimentarias, de acuerdo con la solicitud de acceso a la información 00411015 dirigida a la Dirección de Salud Pública y Vigilancia Epidemiológica de la Secretaría de Salud del Estado de Puebla, se informó que existían entre 2010 y hasta el mes de agosto de 2015, 155 445 niñas y niños menores de 5 años con desnutrición, de los cuales sólo 20 099 se encontraban en una situación de control. Por lo que aún había 135 346 menores de cinco años con desnutrición y a quienes no se les garantizaban sus necesidades alimentarias.

Sin embargo, en la solicitud de acceso a la información 0001200121417, con fecha 19 de abril de 2017, la Secretaría de Salud del Estado de Puebla presenta información diferente respecto al número de mujeres que se encontraron en una condición de desnutrición de 2010 a 2016; las cifras referidas a las niñas menores de cinco años se ha reducido a menos de 3 000 por año.

TABLA 81. MUJERES QUE SE ENCONTRARON EN UNA CONDICIÓN DE DESNUTRICIÓN EN EL ESTADO DE PUEBLA DE 2010 A 2016

Año	Mujeres totales con desnutrición en el estado de Puebla	Niñas menores de cinco años con desnutrición	Porcentaje
2010	3959	2823	72.06
2011	3573	2648	74.11
2012	3691	2920	79.11
2013	3181	2337	73.46
2014	2965	2196	72.81
2015	2820	2003	71.02
2016	2447	1575	64.36

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la solicitud de acceso a la información 0001200121417, con fecha 19 de abril de 2017, a la Secretaría de salud del Estado de Puebla.

Si bien se observa una disminución gradual tanto en el número de mujeres en situación de desnutrición, como en el porcentaje que representan las niñas menores a cinco años, aún dos de cada tres mujeres tienen una condición de desnutrición en este grupo de edad.

Además de ello y de acuerdo con las solicitudes de acceso a la información 00410815 y 00437315, la Secretaría de Salud no cuenta con un registro censal que incluya la variable de índice de masa corporal menor de 18.5 en niños menores de cinco años, así como tampoco cuenta con variables por índice de desnutrición (proteico-energética).

Para la FAO la malnutrición proteico-energética (MPE) en los niños y niñas pequeñas es en la actualidad el principal problema nutricional en América Latina y está asociado a una multiplicidad de condiciones clínicas. Las más simples o moderadas manifiestan principalmente un retardo en el crecimiento físico de los niños y, en el extremo opuesto,

el *Kwashiorkor* que es la presencia de edema y el marasmo nutricional; cuando se presentan ambos, se registran altas tasas de mortalidad (ONU-FAO, Nutrición Humana en el desarrollo).

La situación de carencia alimentaria, la presentación de un índice de masa corporal menor a 18.5 y la MPE en menores de cinco años son factores que expresan una situación de pobreza y el hecho de que las personas no puedan cubrir sus necesidades alimentarias, y esto representa un impacto en las condiciones de su salud.

Una masa corporal menor a 18.5, sobre todo, en menores de cinco años puede ser un indicativo de bajo peso, asociado a cansancio y agotamiento. Además, tal falta de nutrientes puede agotar el sistema inmunológico, la pérdida de capacidades intelectuales y en ocasiones está asociado a condiciones de anemia y de mortalidad infantil (ONU-FAO, Nutrición Humana en el desarrollo).

El reporte sobre la *Discriminación en México, Salud y Alimentación* (CONAPRED, 2012), menciona que el estado de Puebla, en el año 2008 se encontraba entre los nueve Estados que presentaban una población de 25 a 35% con carencia de acceso a los alimentos, y cuya población no podía acceder o cubrir sus necesidades alimentarias.

De acuerdo con el Informe de *Pobreza y Evaluación en el estado de Puebla* de 2012, (CONEVAL, 2012: 24), se establece que el porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación aumentó de 27.1% a 27.4%, de 2008 a 2010. Y en términos absolutos el número de personas con esta carencia aumentó de 1 531 811 a 1 589 459, es decir, el número de personas con carencia por acceso a la alimentación se incrementó en 57 648 personas.

[...] EL PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON CARENCIA POR ACCESO A LA ALIMENTACIÓN AUMENTÓ DE 27.1% A 27.4%, DE 2008 A 2010. Y EN TÉRMINOS ABSOLUTOS EL NÚMERO DE PERSONAS CON ESTA CARENCIA AUMENTÓ DE 1 531 811 A 1 589 459 PERSONAS, ES DECIR, EL NÚMERO DE PERSONAS CON CARENCIA POR ACCESO A LA ALIMENTACIÓN SE INCREMENTÓ EN 57 648 PERSONAS

En cuanto a las condiciones de anemia en adolescentes, el documento *Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación estratégica de nutrición y abasto* del CONEVAL, del año 2010, señala que en el estado de Puebla existía en 2010 una prevalencia de 16.7% de anemia en adolescentes, ocupando el tercer estado más afectado del país.

A pesar de esta situación de desnutrición y de carencias alimentarias, en especial para la población menor de cinco años, de acuerdo con las solicitudes: 00410715 y 00410915, la Secretaría de Salud no cuenta con datos de presupuesto asignado para la implementación de políticas públicas sobre nutrición y normas de idoneidad nutricional, ni tampoco cuentan con la variable de educación y sensibilización nutricional dirigida a la población. Sí se conoce a través del Sistema de Información en Salud que esta Secretaría realizó 861 854 capacitaciones en nutrición a madres de menores de cinco años, pero no se precisan los sitios, las condiciones de los menores de cinco años y el seguimiento nutricional hacia sus hijas e hijos menores de cinco años.

Las políticas existentes para la situación de desnutrición y de carencia alimentaria, se encuentran establecidas a nivel federal a través de SinHambre, la cual no atiende a los 127 municipios con un bajo Índice de Desarrollo Humano. No obstante, en el año 2014, atendió a 52 municipios de los 64 que se encontraban en las zonas de Atención Prioritaria del Estado de Puebla, en las líneas de: 1. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación y 2. Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez (SEDESOL, 2013).

Sobre este programa, las opiniones de los grupos focales cuestionan que la alimentación no es culturalmente adecuada, rompe con el comercio local y desestructura la producción agropecuaria de las comunidades:

El Programa Cruzada contra el Hambre en un inicio funcionó más o menos; se les otorgaba recurso a las familias. Pero el programa inicia en agosto y el recurso es entregado en noviembre, sin embargo se le exige al director comprobar el ejercicio del gasto [...] el dinero es “jineteadado”, ya que en el mes de diciembre se pedía la comprobación total. En caso de no ser comprobado, la sanción para el maestro era ser cesado. Posterior al primer año, el recurso es en

especie: leche y huevo en polvo, fruta seca. Ahora los y las niñas no quieren comer el huevo en polvo (GFDEST).

El apoyo que recibían antes, al ser dinero, permitía que los padres y madres de familia eligieran los alimentos que sus hijos e hijas consumían, comprándolos con los proveedores que ellos consideraban (...) [eran] alimentos de calidad. Sin embargo, con el cambio en especie, todo se realiza con los proveedores que el gobierno indica, además de que todo es enlatado y artificial [...] Con ello, el gobierno contribuye a la destrucción del campo (GFDEST).

En este sentido, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) favorece la política del Programa Prospera:

La CDI es quien le dice qué deben comer, cómo alimentarse. El mensaje implícito es que dejen de elegir y les vayan diciendo qué consumir [...] Pareciera que la alimentación está cubierta con Prospera, pero en los comedores han traído hasta huevo en polvo, no creemos que esta alimentación realmente nutra a los niños, les cobran el desayuno en las escuelas, aunque se supone que lo darían gratis. También se ha abandonado el campo y se va comprando más en la tienda. Pareciera que se están preparando para ser sólo consumidores y no productores de sus propios alimentos y esto último sería lo ideal. Se hacen dependientes del recurso de prospera o de los comedores (GFDEST).

Posterior al informe del gobierno mexicano ante el Comité DESCA, es necesario evaluar cuáles han sido los impactos del programa de Cruzada contra el hambre, para disminuir la situación de carencia de alimentos y de desnutrición, en particular en menores de cinco años, relacionándolos con la adecuación cultural y la sostenibilidad.

5.1.3 ALIMENTOS SIN SUSTANCIAS NOCIVAS

La Dirección de Protección contra Riesgos Sanitarios de la SSA-P, respondió a la solicitud de acceso a la información 00411315, que de 2010 a 2015 se realizaron 50 195 visitas de verificación sanitaria a establecimientos donde se fabrican, procesan, distribuyen o expenden alimentos y bebidas, de un total 100 527 establecimientos de acuerdo con los datos del censo económico (INEGI, 2014). Es decir, sólo se realizaron 8 365

visitas de verificación sanitaria por año. En este sentido, sólo se conoce la situación sanitaria de 49.93% de los establecimientos. Por su parte y de acuerdo con la solicitud de acceso a la información 00410815, la SSA-P, no cuenta con un presupuesto que le permita implementar políticas públicas para la aplicación de leyes y reglamentos sobre inocuidad de los alimentos y protección de los consumidores en relación con el derecho a una alimentación.

No se da cumplimiento a la obligación de que las personas consuman productos sin sustancias nocivas que puedan provocar daños o alteraciones a la salud, esto debido a que sólo se han verificado la mitad de los establecimientos, sin conocer si ha habido seguimiento de las condiciones sanitarias y se desconocen los resultados de tales inspecciones. Además, no se cuenta con recursos públicos que permitan implementar una política para conocer, vigilar o sancionar la inocuidad de los alimentos en el estado de Puebla. Así, las personas desconocen cuál es la inocuidad de los alimentos que se consumen en el estado.

5.1.4 ACCESIBILIDAD ECONÓMICA

De acuerdo con el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago social (Sedesol-CONEVAL, 2014 y SEDESOL-CONEVAL, 2016), la incidencia de la carencia por acceso a la alimentación fue de 30.1%, es decir, 1 813 400 personas en 2010 enfrentaban una situación de carencia de alimentos ante una situación de pobreza, por lo que no podían acceder a los alimentos necesarios, o bien, es probable que la adquisición de alimentos comprometiera la satisfacción de otros derechos, principalmente carencias en la vivienda, rezago educativo, carencia de acceso a los servicios de salud y carencia a condiciones de seguridad social. Y si para el año 2015 el porcentaje de personas con carencia alimentaria en el estado de Puebla disminuyó a 23.9, aún se encontraban 1 474 363 en 2015 en una situación de carencia alimentaria.

Hasta el año 2010, el estado de Puebla tenía 100 de 217 municipios con grados de marginación alto o muy alto grado de marginación del municipio 2010. Si bien la mayoría de los municipios eran rurales, no se puede establecer que la carencia de alimentos era exclusiva para estos municipios, ya que existe una situación de carencia de alimentos en población urbana de la región (SEDESOL, 2103).

5.1.5. PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS Y ACCESIBILIDAD FÍSICA DE ALIMENTARSE

De acuerdo con el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México*, CONEVAL (2015:119), existen 52 municipios del Estado de Puebla en el Programa Cruzada Nacional contra el Hambre en las líneas: 3. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas y 4. Minimizar las pérdidas postcosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización. Sin embargo, tiene un alcance geográfico limitado, ya que no atiende al total de los 100 municipios con grados de marginación alto o muy alto o que se encontraban en las Zonas de Atención Prioritaria del Estado de Puebla, en el año 2013 (Sedesol, 2013). Como son Ahuacatlán, Ahuatlán, Atzitzihuacán, Caltepec, Caxhuacan, Coatzingo, Cohetzala, Cuayuca de Andrade, Chigmecatitlán, Chila, Honey, Francisco Z. Mena, Guadalupe, Huaquechula, Huatlatlauca, Hueyapan, Hueytamalco, Atlequizayan, Ixcamilpa de Guerrero, Ixtacamaxtitlán, Jalpan, Jonotla, Juan N. Méndez, Lafragua, Molcaxac, Cañada Morelos, Naupan, Nauzontla, Nicolás Bravo, Pahuatlán, Pantepec, Petlalcingo, Piaxtla, San Diego la Mesa Tochimiltzingo, San Jerónimo Xayacatlán, San Miguel Ixitlán, Santa Catarina Tlaltempan, Santa Inés Ahuatempan, Santa Isabel Cholula, Huehuetlán el Grande, Tenampulco, Teopantlán, Tepemaxalco, Tepexco, Tepexi de Rodríguez, Tetela de Ocampo, Tochimilco, Tuzamapan de Galeana, Xicotlán, Xochiapulco, Xochitlán de Vicente Suárez, Zacapala, Zapotitlán, Zautla, Zongozotla y Zoquiapan.

5.1.6 EXIGIBILIDAD

Las acciones de exigibilidad en torno al derecho a la alimentación se han encontrado en tres tipos de movimientos sociales.

El primero considera una serie de movimientos campesinos que fueron transformando la lucha por la tierra, hacia la defensa del territorio, las semillas, la producción campesina y la cultura, entre estos el Movimiento Agrario Indígena Zapatista, el Movimiento Indígena Obrero Campesino y Popular, el Movimiento de Autogestión Social Campesina Indígena y Popular, la Organización Tutunaku-Nahua en Defensa del Territorio de los Pueblos, el Frente Campesinos Unidos por Tapatlán y

Tlapacoya, el Comité de Defensa del Territorio de Zoquiapan, Ejidatarios de la junta auxiliar de Santiago Xalitzintla, entre otras.

Un segundo tipo de movimientos es el de la exigibilidad del derecho a la alimentación desde procesos educativos, vinculados en una orientación de enseñanza de personas campesinas a campesinas, una educación con reconocimiento oficial en donde la Universidad de la Tierra (UNTIERRA) y el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural (CESDER), este último en el municipio de Zautla, en la Sierra Norte establecieron procesos autogestivos de producción de alimentos, adecuados culturalmente y vinculados a disminuir la situación de desnutrición. El trabajo del Movimiento Agrario Indígena Zapatista y el Movimiento de Auto-gestión Social Campesina Indígena y Popular también se ha orientado hacia allá, como se evidenció en un grupo focal:

Desde la organización se trabajan en cambios de alimentación de los niños y niñas en la sierra [Lugar], considerando en la dieta básica de frijol y maíz el amaranto. Con ello, se presentó un cambio importante en su nutrición. Ahora trabajamos en comunidades de la zona mixe favoreciendo el campo en la regeneración del suelo y la alimentación de los niños y niñas (GFDEST).

En el espacio con los grupos focales, también refirieron que la defensa del derecho a alimentarse también es defender el territorio, al establecer otras condiciones de existencia y formas de vida diferentes al establecimiento de megaproyectos.

Existe una propuesta [Nombre] que es de defensa del territorio, porque con la seguridad alimentaria y agroecología, el objetivo es que puedas generar tus propios alimentos, está centrada en la dignificación de las personas, formar cultura, dignificarnos como personas. Ahí hay mucho de lo que es defensa de las amenazas que han existido. Ahora se siente la amenaza más fuerte porque es más intensa, antes se iba poco a poco resolviendo y pudiendo vivir las comunidades pero con las amenazas actuales es muy difícil que las propias comunidades con estas amenazas puedan defenderse solas (mina, hidroeléctrica, fracking). Sin el apoyo social no se puede (GFTNN2).

Un tercer tipo de movimientos se encuentra vinculado a las condiciones de abasto de los alimentos, principalmente en la ciudad de Puebla, la cual se representa a través de la Unión Popular de Vendedores Ambulantes 28 de Octubre, que desde 1974 genera mecanismos de abasto popular al margen de las organizaciones oficiales y como espacio evita la gentrificación de los sitios de abasto popular en la ciudad.

CONCLUSIONES

La política alimentaria en México se ha orientado a la asistencia social como una forma de minimizar los impactos que la política de sustitución de importaciones provocaba en las condiciones de vida, principalmente de personas campesinas.

Si bien se consideraba a México como un productor de alimentos, desde la década de 1920 ya existía población con carencias alimentarias, las cuales se intentaron resolver a través de mejoras en el abasto popular al hacer llegar alimentos más económicos, atención en salud nutricional o el mejoramiento de algunos alimentos.

Sin embargo, nunca se resolvieron las condiciones estructurales de ingreso, de producción de alimentos y de condiciones de mercado, las cuales se agudizaron una vez que el país entró a un modelo de liberalización de comercio. Situación que empeoró en tres aspectos que fueron generando condiciones regresivas que impiden garantizar el derecho humano a la alimentación: *i)* desnutrición infantil, *ii)* población adulta con sobrepeso y obesidad, *iii)* pérdida de autosuficiencia alimentaria, *iv)* personas con carencias alimentarias en zonas urbanas sin aún resolver las carencias alimentarias de las y los campesinos empobrecidos y *v)* pérdida en la adecuación cultural de los alimentos. Situación que se ve agravada cuando la institucionalización de este derecho, históricamente se ha desarrollado con una estructura basada en la asistencia social y no como un derecho humano que se debe garantizar.

La información para el estado de Puebla refleja situaciones de carencia de alimentos y de necesidades alimentarias, que afectan diferencialmente a mujeres, niños, niñas y adolescentes. Y si bien se ven avances en la disminución de personas con desnutrición, no se resuelven las condiciones estructurales de pobreza y población con hambre.

Debido a ello, las acciones de exigibilidad encontradas han estado vinculadas a la protección de la tierra y los insumos de producción, pero también a las condiciones de abasto y la generación de mecanismos de producción basados en una perspectiva de derechos y de autosuficiencia alimentaria.

REFERENCIAS

- Ávila Curiel A., Flores Sánchez J. y Rangel Faz G.A. (2011). La política alimentaria en México. Cámara de Diputados-Centro de Investigaciones para el desarrollo rural sustentable, México.
- CIDE-CONAPRED. (2012). Reporte sobre la discriminación en México 2012 Salud y alimentación. Coordinado por Ricardo Raphael de la Madrid. México. Disponible en http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Reporte_2012_Salud_y_Alim.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2010). Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación estratégica de nutrición y abasto. México. Disponible en http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/EE%20Nutricion%20y%20Abasto/Evaluacion%20de%20Nutricion%20y%20Abasto%202010.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2012). Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2018. México. Disponible en http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/ESQUEMA_GENERAL_DE_EVALUACION_DE_LA_CNCH_%20F.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2015). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014. México. Disponible en http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada el 15 de septiembre de 2017 Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- Cruzada Nacional SinHambre. (2012). Objetivos de la Cruzada nacional contra el hambre. Marzo 28, 2017, de Gobierno de la República Sitio web: <http://sinhambre.gob.mx/objetivos-de-la-cruzada/>
- FAO. (2017). Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) Centroamérica. Disponible en <http://www.fao.org/in-action/pesa-centroamerica/temas/conceptos-basicos/es/>
- FAO. (2014). Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2013. Hambre en América Latina y el Caribe: acercándose a los Objetivos del Milenio. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/019/i3520s/i3520s.pdf>
- FAO. Nutrición Humana en el desarrollo. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/006/w0073s/w0073s0g.htm>
- FIAN México. (2010). El derecho a la alimentación adecuada en la ciudad de México. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- FIAN. (2016). Nuestra visión. Marzo 25, 2017, de FIAN Internacional Sitio web: <http://www.fian.org/es/sobre-fian/nuestra-vision/>
- Gobierno de la República (2007). Plan nacional de Desarrollo 2007-2012. Disponible en http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf
- Instituto Nacional de Ciencias Médicas Nutrición Salvador Zubirán. (2007). Pertinencia de las normas y ordenamientos actuales vinculados con la nutrición y abasto en México. México.
- Ley de Asistencia Social. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2 de septiembre de

2004. Última reforma publicada el 19 de diciembre de 2014. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/270_191214.pdf
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de diciembre de 2001. Última reforma publicada el 12 de enero de 2012. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/235.pdf>
- Ley General de Desarrollo Social. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de enero de 2004. Últimas reformas publicadas el 01 de junio de 2016. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf
- Ley General de salud. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de agosto de 2015. Disponible en <http://www.gob.mx/salud/articulos/ley-general-de-salud>
- Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social del estado de Puebla. Publicada en el Periódico oficial del estado de Puebla del 5 de agosto de 1986. Última reforma el 13 septiembre de 2013. Disponible en www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976. Última reforma publicada el 19 de mayo 2017. Disponible en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_190517.pdf
- ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general 12. El derecho a una alimentación adecuada (art. 11): E/C.12/1999/5. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf>
- ONU. Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/003/W3613S/W3613S00.HTM>
- ONU. Declaración Universal de Derechos Humanos Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. Disponible en http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- ONU. Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición. Aprobada el 16 de noviembre de 1974 por la Conferencia Mundial de la Alimentación, convocada por la Asamblea General en su resolución 3180 (XXVIII) de 17 de diciembre de 1973. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/EradicationOfHungerAndMalnutrition.aspx>
- ONU. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informes periódicos quinto y sexto combinados que los Estados partes debían presentar en 2012. México. Disponible en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2FMEX%2F5-6&Lang=es
- ONU. Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después. Roma, 10-13 de junio de 2002. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/MEETING/005/Y7106S/Y7106S00.HTM>
- ONU. Objetivos de Desarrollo del Milenio y más allá del 2015. Disponible en <http://www.un.org/es/millenniumgoals/poverty.shtml>
- ONU. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Sandoval Areli. (2009). *Comprendiendo los derechos económicos, sociales, culturales y ambienta-*

- les (DESCA)*. México: DECA Equipo Pueblo. Disponible en <http://www.equipopueblo.org.mx/desca/descargas/comprendiendo.pdf>
- SEDESOL-CONEVAL. (2014). Informe Anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2014. Puebla. Marzo 28, 2017, de Gobierno de la República. Disponible en http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31504/Puebla_1_.pdf
- SEDESOL-CONEVAL. (2016). Informe Anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2016. Puebla. Marzo 28, 2017, de Gobierno de la República. Disponible en <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/185262/Puebla.pdf>
- SEDESOL. (2013). Catálogo de Localidades. Sistema de Apoyo para la Planeación del PDZP. Marzo 28, 2017, Gobierno de la República. Disponible en <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/Default.aspx?tipo=clave&campo=mun&valor=21>

5.2 DERECHO HUMANO A LA SALUD

De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (en adelante Comité DESC) el derecho a la salud es fundamental para la realización de otros derechos humanos. El artículo 12, párrafo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), define el derecho a la salud como la condición de “toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”, en tanto el párrafo 2 del mismo artículo brinda elementos de interpretación de este derecho en el marco de las obligaciones contraídas por los Estados.¹⁴⁵

La Organización Mundial de la Salud (OMS) establece en el preámbulo de su Constitución que la salud es “un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades” (párr. 2).

En la Observación General N° 14, el Comité DESC establece que la garantía del derecho a la salud se encuentra relacionada con múltiples factores socioeconómicos que permiten a las personas contar con condiciones básicas para una vida sana, como son la alimentación, el agua potable, condiciones sanitarias adecuadas, condiciones seguras en el trabajo y en el medio ambiente (Courtis y Gutiérrez, 2010).

El mismo Órgano de protección asegura que “[e]l derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud” (ONU, 2000: Observación General No. 14). Para lograr esto y al margen de las limitaciones del Estado, este último debe desarrollar un sistema de protección a la salud que brinde a las personas la igualdad de oportunidades para su disfrute.

Según el párrafo 1 de la Observación General No.14, este proceso debe ir acompañado de su reconocimiento jurídico en los marcos normativos, así como del diseño de políticas públicas y programas de salud que lo hagan efectivo a la población.

¹⁴⁵ Entre las medidas consideradas en el párrafo 2 del artículo 12 del PIDESC, se encuentran: “a) La reducción de la mortinatalidad 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; y d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad”. ONU. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Para Courtis y Gutiérrez (2010: 14), la perspectiva de la salud como un derecho humano ha sido considerada desde inicios del siglo XX, pues existían discusiones políticas y doctrinarias relativas a que las funciones y actividades realizadas por médicos privados debían ser obligación del Estado. Tal derecho se consolidó cuando la OMS estableció en su preámbulo el goce máximo de salud como un derecho para todas las personas.

En 1948, el derecho a la salud se instituyó en la DUDH, artículo 25 párrafos 1 y 2, como una de las condiciones fundamentales para que las personas tengan un nivel de vida adecuado, además de considerar especial atención a mujeres, niños y niñas.

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social (ONU, 1948).

El derecho a la salud se contempla en diversos instrumentos y ordenamientos jurídicos internacionales, es en el PIDESC y en el Protocolo de San Salvador donde se define el concepto de *derecho a la salud*.

De acuerdo con Sandoval (2007), los aspectos básicos que considera esta Observación en el desarrollo de todos los servicios, bienes y políticas que garantizan el derecho a la salud, son:

a) **Disponibilidad.** Contempla la existencia de bienes, servicios y espacios para la atención de la salud, además de que éstos cuenten con lo necesario para una atención adecuada, como son condiciones sanitarias adecuadas, agua potable, hospitales, clínicas, personal médico y personal profesional capacitado, así como la existencia de medicamentos esenciales (Sandoval, 2007: 80).

b) **Accesibilidad.** Se subdivide en cuatro dimensiones: i) No discriminación; ii) Accesibilidad física, la cual considera que los

establecimientos, bienes y servicios deben estar al alcance físico y geográfico de todas las personas; iii) Accesibilidad económica o asequibilidad, implica que la retribución económica de los servicios de atención de la salud y sus aspectos relacionados con los factores básicos deben estar basados en el principio de equidad; y iv) El acceso a la información, que es la condición de recibir, difundir información e ideas acerca de los aspectos relacionados con la salud, sin que tenga consecuencias en la confidencialidad de los datos personales (Sandoval, 2007: 80-81).

c) **Aceptabilidad.** Es la adecuación de planes, programas, políticas y sistemas, a las condiciones socioculturales de las personas (Sandoval, 2007: 81).

d) **Calidad.** Considera que los establecimientos, bienes y servicios deben ser apropiados desde el punto de vista médico y/o científico, lo cual se refiere a personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario (Sandoval, 2007: 81-82).

Por su parte, Pérez (2010: 21) a partir de la interpretación de una serie de documentos como la Observación General N° 3, la cual señala que “los Estados Partes tienen la obligación fundamental de asegurar como mínimo la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos” (ONU, 1990); el Programa de acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (ONU, 1994) y la Declaración de Alma Ata (ONU, 1978), cree que existe una orientación inequívoca sobre las obligaciones mínimas con las que deben cumplir los Estados en materia de salud y que son las siguientes:

a) Garantizar el derecho de acceso a los centros, bienes y servicios de salud sobre una base no discriminatoria, en especial por lo que se refiere a los grupos marginados.

b) Asegurar el acceso a una alimentación esencial mínima que sea nutritiva, adecuada y segura para garantizar que nadie padezca hambre.

c) Garantizar el acceso a un hogar, una vivienda y a condiciones sanitarias básicas, así como el suministro adecuado de agua limpia y potable.

d) Facilitar medicamentos esenciales de acuerdo con las definiciones periódicas que figuran en el programa de acción sobre medicamentos esenciales de la OMS.

e) Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones, bienes y servicios de salud.

f) Adoptar y aplicar, sobre la base de pruebas epidemiológicas, una estrategia y un plan de acción nacionales de salud pública para hacer frente a las preocupaciones en materia de salud de toda la población. Este plan debe ser elaborado y revisado periódicamente sobre el apoyo de un proceso participativo y transparente. (Pérez, 2010)

En la Observación General N° 14, apartado 44, se establecen las obligaciones de prioridad que los Estados deben de cumplir en la materia. Entre las cuales figuran:

a) Velar por la atención de la salud genésica, materna (prenatal y postnatal) e infantil; b) Proporcionar inmunización contra las principales enfermedades infecciosas que tienen lugar en la comunidad; c) Adoptar medidas para prevenir, tratar y combatir las enfermedades epidémicas y endémicas; d) Impartir educación y proporcionar acceso a la información relativa a los principales problemas de salud en la comunidad, con inclusión de los métodos para prevenir y combatir esas enfermedades; e) Proporcionar capacitación adecuada al personal del sector de la salud, incluida la educación en materia de salud y derechos humanos.

En este sentido, Courtis y Gutiérrez consideran las obligaciones generales de los Estados con énfasis en el derecho a la salud. Éstas son:

a) Respetar. Refieren que el Estado debería de abstenerse de denegar o limitar el acceso a la salud a todas las personas, incluidas personas privadas de la libertad, con asilo o minorías; de limitar el acceso a anticonceptivos u otros mecanismos relacionados con la salud sexual y reproductiva, de abstenerse a aplicar tratamientos médicos coercitivos, así como de generar condiciones de riesgo ambiental mediante desechos y generar condiciones de daños a la salud por la contaminación. (2002: 22)

b) Proteger. Consideran el desarrollo de leyes que permitan el acceso igual a los servicios de salud proporcionados por actores privados o sociales; la vigilancia de que la privatización de los servicios de salud no genere condiciones de regresividad de los aspectos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad en la salud; la creación de controles para la comercialización y utilización de medi-

camentos y equipo médico que aseguren su calidad; que actores no estatales no limiten el acceso a la información sobre los servicios de salud y que terceros generen condiciones de riesgo ambiental, eliminen desechos o daños a la salud por la contaminación. (2002: 23)

También, Courtis y Gutiérrez (2012: 23) consideran la importancia del reconocimiento del derecho a la salud dentro del sistema jurídico; el establecimiento de una política nacional de salud para todas las personas; la formación adecuada del personal médico; el número suficiente de clínicas y hospitales, la existencia de un seguro de salud y la adopción de medidas contra los daños a la salud provocados por la contaminación o las actividades laborales.

5.2.1 INSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO HUMANO A LA SALUD

Para Gilly (2007) la conformación de los derechos sociales en México surgió bajo un proceso de desigualdad que fue estableciendo un ejercicio diferenciado de los derechos; esto como resultado del control de los derechos políticos en que derivó la Revolución Mexicana y que permitió que un solo partido gobernara a cambio de la cesión de derechos sociales, de manera corporativa.

Pérez (2012: 119) considera que este modelo de gestión de los derechos sociales sólo privilegió el acceso de bienes y servicios para algunos grupos, ignorando la atención a las personas menos favorecidas. El modelo únicamente consideraba a la población organizada o asalariada a través de un esquema de seguridad social en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Fue hasta el año de 1943 que se crea un sistema de salud para la población que no tenía cabida en los esquemas de seguridad social existentes (campesinos, indígenas, desempleados o encontrarse en la economía informal), a través de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) y posteriormente la Secretaría de Salud (Salud).

En tal sentido, es posible observar que el origen de la institucionalización del derecho a la salud se conformó dentro de una segmentación y realización desigual entre quienes pertenecían a un sector formal de la economía y quienes estaban al margen de ella, o bien, se encontraran en

situación de pobreza y exclusión. Bajo este esquema no se podía garantizar el derecho a la salud en un marco de universalidad y no discriminación.

Como resultado de ello, en 2001 el Gobierno federal instauró el Seguro Popular con el fin de atender y proveer de protección a la población que no contaba con seguridad social, esto mediante prepago y la disminución de gastos de salud de la población que no era derechohabiente (Pérez, 2010: 120). Para ello, se modificó en el año 2003 la Ley General de Salud que incluyó la instauración de un modelo de financiamiento y la prestación de servicios dentro del nuevo esquema de salud.¹⁴⁶ No obstante, en 2005 el número de personas sin seguridad social era mayor a 51 000 000 de personas y más de 50% del gasto en salud era a través de recursos privados. De este último, más de 90% provenía de las propias personas (Pérez, 2010: 120).

En los *Informes Periódicos V y VI combinados* que el Gobierno mexicano rindió ante el Comité DESC en 2017, los programas, avances respectivos y modificaciones legislativas para garantizar el derecho a la salud (ONU, 2012) fueron presentados en las siguientes directrices:

- a) **Directriz 49.** Hace referencia a la vigencia del Seguro Popular, el cual ha afiliado a más de 55 000 000 de personas y que conjuntamente con el IMSS y el ISSSTE, se tiene una población de 109 000 000 personas con protección del derecho a la salud.
- b) **Directriz 50a.** Se menciona la modificación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la cual prevé cualquier acto de discriminación por la falta de acceso físico a servicios e instalaciones, además de que el IMSS creó criterios para la accesibilidad de las personas con discapacidad. Por su parte, el ISSSTE creó el Programa “Rompe Barreras” ABC de la discapacidad.
- c) **Directriz 50b.** Considera la generación de un costo elevado en los servicios del IMSS para los derechohabientes del régimen obligatorio y como personas con aseguramiento voluntario.

¹⁴⁶ Ley General de Salud. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984 Última reforma publicada DOF 15-01-2014. Disponible en <https://www.uv.mx/saisuv/files/2014/08/Ley-General-de-Salud.pdf>

- d) **Directriz 50d.** Se menciona el Programa de Acción Específico, *Estrategia Nacional para la Consolidación de la Calidad en los Establecimientos de los Servicios de Atención Médica* y el Sistema Institucional de Residencia Médica con más de 12 000 médicos del IMSS.
- e) **Directriz 51a.** Incluye los Programas *Arranque Parejo en la Vida* con acciones orientadas a los problemas sobre salud materna e infantil; el *Programa para la Prevención de del Embarazo en Adolescentes*, que considera la erradicación de los embarazos en niñas entre 10 y 14 años, y que las adolescentes entre 15 y 19 años se embaracen sin planeación; el *Fortalecimiento de la Anticoncepción Post evento Obstétrico* (APEO); el *Programa de Atención Universal de las emergencias Obstétricas* en el ISSSTE y el *Programa IMSS-Prospera*, que otorga servicios de salud a 4 000 000 de personas indígenas.
- f) **Directriz 51b.** Considera los aspectos de higiene en el medio ambiente con el *Programa de Monitoreo de Cloro Residual*, como una medida de prevención de cólera por contaminación en el agua potable; el *Programa Agua Limpia* para el cumplimiento de agua potable y los servicios de saneamiento dentro del Plan Nacional Hídrico 2013-2018; y el *Programa Federal de Saneamiento de aguas Residuales* (PROSANEAR).

Se incluye además, el *Programa de Vacunación Universal* (PVU) vinculado al Seguro Médico Siglo XXI con fundamento en la directriz 51c y en la 51d, el acceso universal del tratamiento retroviral del VIH a través de Fideicomiso de Protección contra Catástrofes del Seguro Popular, en tanto fue establecida la Norma oficial Mexicana (NOM-010-SSA2-2010) para la prevención y control de las infecciones por VIH.

5.4.2 ATENCIÓN BÁSICA ESENCIAL, ADSCRIPCIÓN Y ACCESIBILIDAD A CENTROS DE SALUD Y MEDICAMENTOS ESENCIALES

El análisis de la situación del derecho a la salud en el estado de Puebla se realizó a partir de las obligaciones del Estado en esta materia. Una de ellas, es la atención básica esencial como la adscripción y/o recibir

servicios médicos de alguna institución, ya sea por parte del IMSS, ISSSTE o a través del Seguro Popular, así como la accesibilidad a Centros de Salud y medicamentos esenciales.

Según el *Informe de pobreza y evaluación en el estado de Puebla* (CONEVAL, 2012), la tasa de personas sin acceso a atención básica esencial ha pasado de 57.8 en 2008 a 41.8% en 2010, lo que representa una disminución en términos absolutos de 3 272 127 personas a 2 421 298. Ello implica, que el número de personas con esta carencia se redujo en 850 000 personas. En el caso del Seguro Popular, la población afiliada pasó de 1 010 312 (10.06%) en 2008 a 1 864 156 personas que representaban 7.93% de la población total en 2010 (CONEVAL, 2014:85).

A pesar de los presuntos avances, algunas regiones del estado de Puebla no han visto mejoría en el goce y garantía del derecho a la salud, ya que existe una diferenciación geográfica en el acceso a los servicios médicos. En 2010 existían municipios, principalmente en zonas indígenas y campesinas, con tasas altas de carencia de servicios médicos, como son:

- Región I Sierra Norte. En los municipios de San Felipe Petatlán 95% de habitantes presentaba esta carencia; en Chilchotla 79.5%; en el municipio de Coatepec 92.7% y en el municipio de Camocuautla 85.3% de habitantes.
- Región IV Angelópolis. En el municipio de Domingo Arenas 84.7% de la población presentaron esta carencia.
- Región VI Mixteca. Los municipios de San Juan Atzompa, La Magdalena Tlatlauquitepec y Totoltepec de Guerrero presentaban una carencia de 89.8%, 84.7% y 82.8% respectivamente. (CONEVAL, 2012)

La condición de atención básica está estrechamente relacionada con el índice de salud,¹⁴⁷ el cual se traduce en la capacidad básica de contar con una vida larga y saludable. Éste se calcula a nivel municipal utilizando la tasa de mortalidad infantil.

Para el año 2010 en Puebla, según datos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2014a: 18), los municipios con menor índice de salud fueron Teopantlán con valor de 0.3882 (localizado en la Región

¹⁴⁷ El índice de salud es la capacidad de las personas de poder contar con una vida larga y saludable. Un número cercano a 1.00 representa una mejor condición de salud (PNUD-2014a:18).

V), Domingo Arenas con valor de 0.4900 (en la Región IV) y Atzitzintla con valor de 0.5313 (en la Región II).

En perspectiva, Mezquitic en el estado de Jalisco era el municipio con el menor valor (0.3230) en 2010, sólo 0.0652 por debajo del municipio de Teopantlán, Puebla, mientras que el índice máximo en el estado se presentó en los municipios de Puebla de Zaragoza con 0.8980, Mixtla con 0.8970 y Atzala con 0.8960. Como es posible observar, el estado de Puebla muestra las diferencias de acceso a la salud, que se encuentran a nivel nacional (PNUD-2014a: 19).

De acuerdo con los indicadores de acceso y uso efectivo de los servicios de salud, en el rubro de afiliados al Seguro Popular (CONEVAL, 2014), de 2008 a 2010, en el estado de Puebla se presentó una disminución de unidades de consulta externa, hospitales, camas incubadoras, quirófanos, laboratorios, equipos de mamografía y ultrasonido, así como de personal de enfermería, esto conforme al aumento de población. En el mismo periodo, se observó un aumento en el número de bancos de sangre. Todo lo anterior, se traduce en una disminución en las posibilidades de acceso a los servicios de salud de la población no asegurada, y de acudir a servicios más caros o de menor calidad.

Esta tendencia evidencia un problema. El constante aumento de población que se inscribe al Seguro Popular, frente a una disminución de infraestructura que pueda garantizar el acceso real a la salud de cada persona inscrita, ya que según las solicitudes de acceso a la información 407915, 408015, 408115 y 442315, la población asegurada en el estado ascendió en casi un 184.9% de 2010 a 2015.

TABLA 82. POBLACIÓN ASEGURADA EN EL SEGURO POPULAR DE 2010 A 2015 EN EL ESTADO DE PUEBLA

Año	Población asegurada	Porcentaje de aumento respecto a 2010
2010	2'188,072	-
2011	3'123,724	142.76
2012	3'163,538	144.58
2013	3'414,682	156.06
2014	3'830,571	175.07
2015	4'034,554	184.90

Fuente: elaboración propia con base en las solicitudes de acceso a la información 407915 con fecha de 04 de noviembre de 2015 y las solicitudes 408015, 408115 y 442315 de fecha 25 de noviembre de 2015

En relación con el presupuesto, la solicitud de acceso a la información 407715 establece que la Secretaría de Salud ejerció un gasto para la compra de medicamentos de \$3 698 377 368.31 durante el periodo 2010-2015. Sin embargo, según las respuestas a las solicitudes de acceso a la información 407515, 430915 y 407815 no se tiene información que dé cuenta del presupuesto para la cobertura de servicios médicos, señalando que el presupuesto por tipo de cobertura es inexistente, al igual que información del presupuesto asignado para la atención primaria de servicios médicos.

En cuanto a la inmunización contra las principales enfermedades infecciosas, en el *Informe sobre Desarrollo Humano y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Puebla* el PNUD (2014b: 28) comunica que tanto el porcentaje de niños y niñas de un año de edad vacunados contra el sarampión, como el esquema básico de vacunación fue de 85.9% para el año 2012. En ambos casos, se cumplió con los Objetivos del Milenio, aunque los porcentajes se encontraron por debajo del promedio nacional 86.8 y 86.5% respectivamente. Es decir, indica que aún existían 14.1% de menores de edad a los cuales no se les había otorgado la inmunización contra las principales enfermedades infecciosas.

También son visibles en el Informe (PNUD, 2014b: 30) la tasa de mortalidad por VIH/SIDA, la cual tuvo un valor de 3.3, la tasa de incidencia asociada al paludismo con 0.0, la tasa de incidencia asociada a la tuberculosis en todas las formas con 8.7 y la mortalidad por tuberculosis con un valor de 1.1. Es preciso decir que las metas se cumplieron con anticipación en el estado de Puebla y, en todos los casos, las tasas se encuentran por debajo del promedio nacional (4.2, 0.7, 16.8 y 1.7% respectivamente).

Aunque el dato del PNUD sobre la tasa de VIH/SIDA refleja una disminución y el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, cierto es que todavía se presenta una disparidad por situación de género, en donde según el *Informe sobre Hombres y Mujeres en México* (2015), los hombres (4.2%) presentan un porcentaje menor de incidencia que las mujeres (5.4%). Además, de acuerdo con la solicitud de acceso a la información 4100215, desde el año 2010 y hasta el mes de agosto de 2015 se presentaron en las Unidades médicas del estado de Puebla 734 defunciones, presentando su máximo en 2012 con 145 y el mínimo en 2010 con 113.

Sin negar los avances en la materia, habrá que señalar la falta de garantía de no discriminación para las personas que viven con VIH/SIDA en el estado de Puebla. Ejemplo de ello, es la recomendación 23/2015 de la Comisión de Derechos Humanos del estado de Puebla (CDH Puebla), dirigida a la Secretaría de Salud y Servicios de Salud en el estado por un caso en Tehuacán, en el que la CDH Puebla recomendó: *i)* proporcionar a los familiares directos, atención psicológica para su rehabilitación; *ii)* otorgar a los familiares directos una compensación económica de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la Ley de Protección a las Víctimas para el estado de Puebla y 64 de la Ley General de Víctimas; *iii)* capacitación al personal del Hospital sobre el respeto y protección de los derechos humanos considerados en la legislación local, nacional e internacional, principalmente los relacionados con la igualdad y a la protección a la salud; *iv)* una circular para que la atención de las personas con VIH/SIDA sea conforme al orden jurídico y lo dispuesto en los tratados internacionales; *v)* cooperar con la Contraloría del Sector Salud para establecer el procedimiento administrativo de responsabilidad en contra del personal médico del Hospital General de Tehuacán y *vi)* contribuir para la integración de los elementos que requiera la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla respecto a la denuncia de Seguimiento de Recomendaciones, Conciliaciones y Asuntos Jurídicos de la Comisión de Derechos Humanos del estado de Puebla, en contra del personal médico.

Sobre la Obligación de calidad en el servicio. La Secretaría de Salud a través de los *Indicadores de Recursos Materiales y Humanos*, informó que hasta 2006 existían 0.5 camas censables, 0.4 consultorios, 0.9 médicos y 1.2 enfermeras por cada 1 000 habitantes. Todas estas tasas se encontraban por debajo del promedio nacional, lo cuales eran de 0.8, 0.6, 1.5 y 2.0 respectivamente. Las condiciones respecto a infraestructura y de personal médico también se colocaron por debajo del promedio nacional. Estas últimas evidencian la baja calidad del servicio y la no garantía de este aspecto del contenido mínimo.

Del año 2010 al 2015 la Comisión Estatal de Derechos Humanos radicó 342 quejas por presuntas violaciones al derecho a la salud, según las respues-

LAS CONDICIONES RESPECTO A INFRAESTRUCTURA Y DE PERSONAL MÉDICO TAMBIÉN SE COLOCARON POR DEBAJO DEL PROMEDIO NACIONAL. ESTAS ÚLTIMAS EVIDENCIAN LA BAJA CALIDAD DEL SERVICIO

tas de acceso a la información 442615 y 442715, con fecha de 9 de noviembre de 2015. Sin embargo, sólo 150 fueron resueltas con restitución de los derechos humanos a la parte agraviada (43.86%); y de ellas, dos cuentan con recomendaciones públicas. No se presentaron propuestas conciliatorias, por lo que las otras 148 quejas fueron resueltas durante el trámite y sin proceso de conciliación. A esto se añaden 192 quejas no resueltas de manera positiva respecto a la restitución de los derechos humanos, lo que establece la baja efectividad de esta Comisión en la protección del derecho a la salud.

En salud infantil, el PNUD (2014b: 27) informó que de 2006 a 2012 no se presentaron reducciones importantes en las tasas de mortalidad de niños y niñas menores de cinco años, pasando de 25.2 a 19.7 en este periodo. La meta a cumplir dentro los Objetivos del Milenio era de 13.7. Cabe destacar que la mortalidad infantil también se encontró por arriba del promedio nacional en 2012 (13.3) con un valor de 16.1 en el estado.

Las tasas de mortalidad infantil en menores de cinco años relacionadas con enfermedades específicas, se encontraron de igual forma por arriba del promedio nacional. En el caso de las enfermedades diarreicas, la tasa fue de 10.8, en tanto 8.5 correspondía al promedio nacional. Con ello, el estado de Puebla se encontraba en 2012 dentro de las cinco entidades con los mayores niveles de mortalidad infantil por esta causa (PNUD, 2014b: 28-29). En las enfermedades respiratorias, la tasa para el año 2012 fue de 28.4, logando cumplir con los Objetivos del Milenio, esto por encima del promedio nacional con una tasa de 20.0. Según datos del CONAPRED (2012: 60), en el *Reporte sobre la Discriminación en México sobre Salud y Alimentación*, más de 40% de niños y niñas en Puebla no contaban con acceso a servicios de salud.

Por otra parte, al estar considerada la existencia de un ambiente sano en el derecho a la salud (Artículo 12, párrafo 2, inciso b del PIDESC), es con base en información recuperada de trabajos de investigación y denuncias públicas por parte de organizaciones, tener una aproximación de la situación en el estado. Entre los trabajos y denuncias destacan:

1. En el año 2006 el Centro Fray Julián Garcés Derechos Humanos y Desarrollo Local A.C. y la Organización por un Atoyac con Vida (ambas en Tlaxcala), apoyadas por el Instituto de In-

investigaciones Biomédicas de la UNAM, la Facultad de Ciencias de la UNAM y el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, han venido denunciado la presencia de daños a la salud, ante el incremento de casos de leucemia, púrpura trombocitopénica y anemia por contaminación del río Atoyac; en donde los municipios de San Martín Texmelucan y Huejotzingo en Puebla y de Tepetitla de Lárdizabal, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros y Nativitas en el estado de Tlaxcala, son los principales afectados.

2. Denuncias presentadas ante el Tribunal Latinoamericano del Agua en el año 2006, en la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala en 2010 y finalmente el 22 de marzo de 2017 en la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). De esta última, se emitió la recomendación No.10/2017,¹⁴⁸ la cual considera entre otros aspectos, el reconocimiento causal entre los daños a la salud con la contaminación industrial, además de que los estados de Puebla y Tlaxcala deben de realizar estrategias, programas y acciones para la reparación de daño, además de identificar, juzgar y en su caso sancionar a los responsables tanto de las empresas, como de los 38 municipios que descargan sus aguas residuales en el río Atoyac y que ponen en riesgo la salud de la población.

3. Publicación del informe *Ríos tóxicos: Lerma y Atoyac. La historia de negligencia continúa* por parte de la organización internacional Greenpeace (2013). El estudio fue realizado por la propia Greenpeace con personal del Instituto de Investigaciones Biomédicas de la UNAM y la Facultad de Ciencias de la UNAM, que ya habían colaborado con el Centro Fray Julián Garcés.

En dicho Informe, se establece que existen en el río una gran cantidad de compuestos que son altamente tóxicos y que pueden provocar graves daños a la salud, entre los que se encuentran: metales pesados, solventes, compuestos, disruptores hormonales

¹⁴⁸ Sobre la violación a los Derechos Humanos a un Medio Ambiente Sano, Saneamiento del Agua y Acceso a la Información, en relación con la contaminación de los ríos Atoyac, Xochiac y sus afluentes; en agravio de quienes habitan y transitan en los municipios de San Martín Texmelucan y Huejotzingo, en el Estado de Puebla; y en los Municipios de Tepetitla de Lardizábal, Nativitas de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, en el Estado de Tlaxcala. Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2017/Rec_2017_010.pdf

y 51 diferentes Compuestos Orgánicos Volátiles. La conclusión de estas investigaciones, es que el río Atoyac es altamente tóxico y representa un riesgo a la salud¹⁴⁹ para las personas expuestas en los cinco kilómetros próximos a su demarcación.

Debido a ello, la conclusión de las tres investigaciones es que durante su recorrido del río Atoyac, la mayor parte de éste es altamente tóxico y representa un peligro severo para los 1.2 millones de personas expuestas en las proximidades del río.

El río Atoyac ha sido conocido por sus efectos y daños a la salud por contaminación en el estado. Sin embargo, también se han presentado denuncias y estudios referentes a daños a la salud por otros casos como: *i*) contaminación por incineración de empresas cementeras y destrucción de la reserva de la Biósfera Tehuacán-Cuicatlán por parte de la organización EcoTuzuapan (Contreras, 2017); *ii*) la serie de explosiones de la fábrica de plaguicidas Dragón en Atlixco, la cuales cubrieron Izúcar de Matamoros con una nube tóxica y obligó a la evacuación de más de cinco mil personas (Puga y Morelos, 2010) y *iii*) la denuncia por daños a la salud de minera Autlán, ésta por parte de la Organización MIOCUP CNPA en Teziutlán, Puebla. (Vergara, 2016)

Al respecto, en los grupos focales realizados a propósito de esta investigación, la agroindustria se reconoce como uno de los principales factores de contaminación y de daños a la salud, tanto para quienes laboran en ellas, como para las comunidades ya que consideran que se desconocen los posibles efectos de las sustancias utilizadas.

En la producción de la fresa, lo primero son alteraciones en la piel, que es lo que nos comentaban los compas y que también los contratan nada más por tres meses [...]. En las comunidades de [Nombres] han tenido ese tipo de náuseas en cuanto a lo de la presa. Pero la gente lo minimiza porque según la paga es muy buena [...] la producción de la papa, ya que es contaminante [...], empezaron

¹⁴⁹ Metales pesados como mercurio o el plomo, los cuales son extremadamente tóxicos y el segundo es uno de los neurotóxicos del desarrollo más potentes; solventes como benceno o cloroformo; compuestos como el cloruro de vinilo y disruptores hormonales como el DEHP (Bis-2-(Etilhexil) ftalato). Además de la presencia de 51 diferentes Compuestos Orgánicos Volátiles, de los cuales algunos de ellos han sido clasificados como potencialmente cancerígenos para vertebrados y probables cancerígenos para humanos. (Greenpeace, 2013)

creo que en la parte alta, fumigan y la gente se marea [...] no lo tengo comprobado del muchacho que manejaba los químicos murió [...] fumigan en la comunidad, está la escuela primaria frente a un terreno de papa y el otro día en horas de clase estaban fumigando [...] queman las cosas de noche en sus contenedores tóxicos y amenazan si alguien les dice algo [...] Yo estuve platicando con una enfermera ahí en [Nombre] y me dijo que hay un número fuera de lo normal de casos de cáncer, que ella asocia a la minera [...] que desafortunadamente ella intentó hacer algo y la pararon en seco, amenazaron con sacarla y quitarle su trabajo (GFTNN1).

5.4.3 EXIGIBILIDAD

En la experiencia, las acciones de exigibilidad se centran en las denuncias por daños a la salud y contaminación que el Centro Fray Julián Garcés Derechos Humanos y Desarrollo Local A.C. ha realizado desde el año 2002 por la contaminación del río Atoyac. El Centro ha logrado que se reconozca el nexo causal entre contaminación y daños a la salud por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; además de que se establezca en la cuenca la Declaratoria de Clasificación de Cuerpos de Aguas para los ríos Atoyac y Xochiac el 6 de julio de 2011.

Otras acciones de exigibilidad han sido las denuncias públicas ante SEMARNAT y PROFEPA por la contaminación y explosiones de la fábrica de Plaguicidas Dragón (antes ANAVERSA). El movimiento logró el cierre temporal de la empresa a través del ayuntamiento, sin embargo, la presión política de la empresa, conjuntamente con las demandas contra el ayuntamiento y ciudadanos de Izúcar de Matamoros, generaron la reapertura de la empresa y la disolución paulatina del Movimiento ciudadano en esa localidad (Albert y Jacott, 2015).

La Organización Ecotuzuapan se ha movilizado y denunciado los daños provocados por la urbanización y la incineración de las cementeras en Tecamachalco-Tepeaca, denunciado los peligros de la instalación de plantas de incineración que convertirían el territorio en una *región de sacrificio*, similar a la de Apaxco-Atitalaquia. Este trabajo se ha venido realizando a través de vínculos con organizaciones internacionales y redes nacionales de defensa del territorio.

El *Movimiento ciudadano para la Defensa del Agua y otros Recursos Naturales de Ocotepc*, además de defender el agua, ha denunciado

los daños a la salud por contaminación ante el uso de plaguicidas en la agroindustria en la Sierra Norte y Nororiental de Puebla.

Las organizaciones agrupadas en el Consejo Tiyat Tlalli en la Sierra Norte, el Movimiento Independiente Obrero Campesino Urbano y Popular (MIOCUP)-Coordinadora Plan de Ayala (CNPA) en la Sierra Nororiental y el Movimiento de Autogestión Campesina, Indígena y Popular (MASCIP)-CNPA en la Región de Tehuacán, han denunciado los daños a la salud provocados por la minería a cielo abierto, en las comunidades indígenas de los territorios donde tienen presencia.

Es importante resaltar que el MIOCUP también ha emprendido acciones de exigibilidad en la restitución del banco de sangre y del Centro de Medicina Tradicional en Cuetzalan, así como en el seguimiento a quejas de salud materna y reproductiva.

Un aspecto diferente de exigibilidad se ha dado a través del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural (CESDER), que conciben el derecho a la salud y la alimentación dentro de un trabajo educativo, organizativo en sitios en donde el derecho a la salud no se encontraba garantizado, aunque los avances se han concretado a través de acciones propias, ya que el sistema de salud es un espacio controlado desde las instituciones.

En situaciones parecidas de otros espacios rurales donde el derecho a la salud no era ni es cubierto todavía, y se implementó como alternativa que se apoyara en prevención, que de lo que hay en la naturaleza se fuera haciendo medicina preventiva [...] No había quien atendiera los partos, sólo una promotora, no parteras, ese derecho a la salud no se había cubierto en esos momentos porque hay mucha población y pocos recursos, solo se podía salir caminando. Ahora no es que haya mejorado porque este derecho tiene que ver con un sistema que está muy controlado, si no perteneces a esa región de atención no te atienden, aunque estén las clínicas (GFDESN).

CONCLUSIONES

En los informes del Gobierno federal se muestran avances en la garantía al derecho a la salud, de manera específica en: *a)* la cobertura de bienes y servicios de salud a la población que no era derechohabiente y *b)* en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, relativos al acceso de agua potable, saneamiento, inmunización contra las principales enfermedades infecciosas, el establecimiento de protocolos para atender a personas con VIH, salud materna y la disminución de embarazos en adolescentes. Sin embargo, aún existen situaciones que no permiten garantizar el derecho a la salud para el conjunto de la población en el estado.

A nivel regional, se presentan diferencias en la cobertura de los servicios de salud, existiendo municipios con graves carencias, principalmente en la Sierra Norte, Sierra Nororiental, Región de Tehuacán y Mixteca. Mientras existen tres municipios en el estado de Puebla, entre ellos la capital del estado, que están entre los municipios del país con mejores condiciones de acceso a la salud.

A pesar del cumplimiento de los Objetivos del Milenio en la inmunización contra las principales enfermedades infecciosas, la incidencia asociada al paludismo, la incidencia asociada a la tuberculosis, la mortalidad por tuberculosis, la tasa de mortalidad por VIH/SIDA, así como las tasas de los distintos indicadores, se encuentran por debajo de la tasa nacional.

La cobertura de las personas beneficiarias a través del Seguro Popular ha ido en aumento, sin embargo, de manera simultánea existe una disminución de la infraestructura, no en números absolutos, pero sí en relación con el número de personas. Tal aspecto incentiva el detrimento de las condiciones de calidad, particularmente de aquellas personas que tratan de garantizar su derecho a la salud por medio de este sistema.

En relación con la salud y el medio ambiente puede observarse un constante ejercicio de denuncias y movimientos sociales, debido a que el Estado no ha garantizado la protección, preservación y mejoramiento del ambiente, tampoco las condiciones para una vida digna y adecuadas para la población. Una de las exigencias al estado, es que cumpla con su obligación de proteger la vida tanto en la Sierra Norte y Nororiental, donde se encuentran asentadas empresas, como de la población que habita en sitios cercanos al río Atoyac.

REFERENCIAS

- Albert, L. y Jacott, M. (2015). *México Tóxico, Emergencias Químicas*. Volumen I. México: Siglo XXI Editores.
- Courtis, C. y Gutiérrez, R. (2010). Consideraciones Generales sobre el Derecho a la Salud. En Pérez Argüelles Mariana. (Coordinadora). *Cinco Miradas al Derecho a la Salud. Estudios de caso en México, El Salvador y Nicaragua*. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos Recomendación No. 10 /2017. Sobre la violación a los Derechos Humanos a un Medio Ambiente Sano, Saneamiento del Agua y Acceso a la Información, en relación con la contaminación de los ríos Atoyac, Xochiac y sus afluentes; en agravio de quienes habitan y transitan en los municipios de San Martín Texmelucan y Huejotzingo, en el Estado de Puebla; y en los Municipios de Tepetitla de Lardizábal, Nativitas d Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, en el Estado de Tlaxcala. Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2017/Rec_2017_010.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2014). Indicadores de acceso y uso efectivo de los servicios de salud de afiliados al Seguro Popular, México. Disponible en <http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Acceso%20y%20Uso%20Efectivo.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2012). Informe de pobreza y evaluación en el estado de Puebla, elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México. Disponible en http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes%20de%20pobreza%20y%20evaluaci%C3%B3n%202010-2012_Documentos/Informe%20de%20pobreza%20y%20evaluaci%C3%B3n%202012_Puebla.pdf
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2012). Reporte sobre la Discriminación en México sobre Salud y Alimentación. Disponible en www.conapred.org.mx/userfiles/files/Reporte_2012_Salud_y_Alimentacion.pdf
- Contreras, H. (12 de junio de 2017). Comunidades dan la voz de alerta contra empresas contaminantes. *Periódico desde Puebla.com*. Disponible en <http://desdepuebla.com/comunidades-dan-la-voz-de-alerta-contra-empresas-contaminantes/199967/>
- Declaratoria de clasificación de los ríos Atoyac y Xochiac o Hueyapan, y sus afluentes. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 06 de julio de 2011. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5199672&fecha=06/07/2011
- Greenpeace México. (2013). *Informe Ríos tóxicos: Lerma y Atoyac. La historia de negligencia continúa*. Disponible en <http://www.greenpeace.org/mexico/Global/mexico/Docs/2014/toxicos/Rios%20t%C3%B3xicos%20Lerma%20y%20Atoyac-WEB.pdf>
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de junio de 2003. Última reforma publicada el 27 de noviembre de 2007.
- Ley General de Salud. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de febrero de 1984 Última reforma publicada el 15-01-2014. Disponible en <https://www.uv.mx/saisuv/files/2014/08/Ley-General-de-Salud.pdf>

- OMS. Preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud. Disponible en http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf
- ONU. Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), (Quinto período de sesiones, 1990), U.N. Doc. E/1991/23 (1990). Disponible en <http://hrlibrary.umn.edu/gencomm/Sepcomm3.htm>
- ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud: 11 de agosto de 2000. E/C.12/2000/4. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>
- ONU. Declaración de Alma-Ata. Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud, Alma-Ata, URSS, 6-12 de septiembre de 1978. Disponible en http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=19004&Itemid=270
- ONU. Declaración Universal de Derechos Humanos Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. Disponible en http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- ONU. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informes periódicos quinto y sexto combinados que los Estados partes debían presentar en 2012. México. Disponible en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2FMEX%2F5-6&Lang=es
- ONU. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- ONU. Programa de acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, El Cairo, 5 al 13 de septiembre de 1994. Disponible en http://www.unfpa.org.mx/publicaciones/PoA_sp.pdf
- Pérez, M. (2010). Sistema de protección social en Salud: ¿Avances para la realización del Derecho a la Salud en México? En Pérez Argüelles, Mariana. (Coordinadora). *Cinco Miradas al Derecho a la Salud. Estudios de caso en México, El Salvador y Nicaragua*. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México. (2014a). Indicadores de desarrollo humano para Puebla. México. Disponible en <http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/UNDP-MX-PovRed-IDHmunicipalMexico-032014.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México. (2014b). Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Puebla. México. Disponible en <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/el-desarrollo-humano-y-los-odm-en-puebla.html>
- Puga, Javier y Rubicela Morelos. (25 de marzo de 2010). Explosiones en planta de la antigua Anaversa causan terror en Puebla. *La Jornada*. Sección Estados, p. 34. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2010/03/25/estados/034n2est>
- Sandoval, A. (2007). *Comprendiendo los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)*. México: DECA Equipo Pueblo. Disponible en <http://www.equipopueblo.org.mx/desca/descargas/comprendiendo.pdf>

Secretaría de Salud. (2006). Indicadores de Recursos Materiales y Humanos. México. Base de datos.

Tribunal Latinoamericano del Agua. Veredicto por contaminación del río Atoyac. Disponible en <http://tragua.com/wp-content/uploads/2012/04/R%C3%ADo-Atoyac-final.pdf>

Vergara, S. (16 de enero de 2017) Clausuran simbólicamente planta de Minera Autlán en Teziutlán. *Municipios Puebla*. Disponible en <http://municipiospuebla.mx/nota/2017-01-16/teziutl%C3%A1n/clausuran-simb%C3%B3licamente-planta-de-minera-autl%C3%A1n-en-teziutl%C3%A1n>

5.3 DERECHO HUMANO A LA VIVIENDA

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), en el párrafo 7 de la Observación General No. 4 define el derecho a la vivienda como el derecho a “vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte” (1991: Art. 11, párr. 1). En esta Observación, se establece que es un derecho vinculado al cumplimiento de otros derechos humanos y que éste es esencial respecto a las propias premisas que le dan forma y contenido al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

El derecho a la vivienda debe ser garantizado para todas las personas, no importando su nivel de ingresos o el acceso que pudieran tener a recursos económicos

El derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte (ONU, CESCR, 1991: Art. 11, párr. 7).

Por su parte, el primer Relator Especial del Derecho a la Vivienda definió éste como: “el derecho de toda mujer, hombre, joven y niño a tener y mantener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y con dignidad” (ONU: párr. 1).

El derecho a la vivienda a partir de estos conceptos y desde la perspectiva de los derechos humanos no sólo considera su aspecto físico, sino que su cumplimiento se asocia con aspectos como la identidad, la seguridad, el confort y las posibilidades de mejora psíquica y social, tanto de manera individual como colectiva (ONU, Folleto informativo No. 21).

Para ello, la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda de ONU-Hábitat estableció en el año 2000 el concepto de *vivienda adecuada*, en el párrafo 5 del folleto informativo No. 21, el cual considera la posibilidad de “disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”.

En México, la legislación no contempla el concepto de vivienda adecuada, sin embargo, sí el *de vivienda digna y decorosa*, la cual implica que el inmueble

Cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos (DOF, 2006: artículo 2).

De acuerdo con Bonilla (2015: 4), se puede establecer que el derecho a la vivienda no se limita o es exclusivamente el espacio físico, sino que su habitabilidad contempla significados subjetivos, emocionales, culturales, de identidad social y territorial, los cuales mantienen una interdependencia con otros derechos, como son la familia, la no injerencia en la vida privada, la seguridad personal, la salud, la alimentación, el territorio, el agua y la vida.

En el Derecho Internacional, el derecho a la vivienda se encuentra reconocido en el artículo 25, párrafo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), el cual establece que “[t]oda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido y la vivienda”. También se encuentra reconocido en el artículo 11, párrafo 1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966), en donde éste guarda relación con el derecho de las personas a vivir un nivel de vida adecuado y a una mejora de sus condiciones de existencia.

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento (ONU PIDESC, 1966: artículo 11, párrafo 1).

Del artículo citado, Sandoval (2007: 62) considera que cuando se hace referencia al reconocimiento de este derecho “para sí y su familia”, no debe pensarse como un enfoque restrictivo, sino que el derecho aplica para todas las personas y en general para todos los tipos de familia, sin importar edad, clase social, situación económica, orientación sexual o identidad de género.

El Comité DESC, en la Observación General No. 4 sobre el derecho a la vivienda (1991), estableció las obligaciones del Estado y el contenido mínimo¹⁵⁰ para poder garantizar una vivienda adecuada a las necesidades y condiciones de sus habitantes. Además de considerar que no se puede limitar el ejercicio de este derecho por cuestiones o circunstancias sociales, económicas o de alguna otra índole, tal como también está establecido en el artículo 2, párrafo 2 del PIDESC.

Otro de los aspectos relevantes considerados dentro de la Observación General No. 4 del Comité DESC (1991) son: el contexto, el máximo de recursos disponibles y la seguridad jurídica de la tenencia, ya que es esencial para poder garantizar este derecho la importancia del contexto social y de infraestructura respecto al sitio en donde se construyen las viviendas, a fin de permitir el desarrollo humano colectivo y otorgar las condiciones necesarias de pertenencia e identidad.

En el párrafo 11 de esta Observación, se señala que dentro de las acciones inmediatas de los Estados parte se encuentra que “deben otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención especial”, haciendo énfasis en las personas que se encuentran asentadas de manera irregular, aquellas que no cuentan con un hogar, así como en las personas sujetas a desahucios forzados y los grupos con los menores ingresos (ONU, CESCR, 1991: párr. 11).

**[...] EL PRIMER
RELATOR ESPECIAL DEL
DERECHO A LA
VIVIENDA DEFINIÓ ÉSTE
COMO: “EL DERECHO DE
TODA MUJER,
HOMBRE, JOVEN Y NIÑO
A TENER Y MANTENER UN
HOGAR Y UNA
COMUNIDAD SEGUROS
EN QUE PUEDAN VIVIR EN
PAZ Y CON DIGNIDAD”.**

¹⁵⁰ Los aspectos considerados dentro del contenido mínimo de este derecho son: a) la seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios materiales e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) accesibilidad; f) lugar y g) adecuación cultural.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) considera respecto al derecho a la vivienda, que se debe otorgar prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables. Lo anterior conforme al principio 2 de la Recomendación 115 sobre el tema de la Vivienda de los Trabajadores, emitida por dicho Organismo internacional y la cual establece que:

A fin de garantizar a todos los trabajadores y sus familias un alojamiento adecuado en un ambiente apropiado, la política nacional deberá tener como objeto la construcción de viviendas e instalaciones colectivas. Priorizando la atención a personas con necesidades más urgentes.

Respecto a las condiciones de seguridad en la tenencia de la vivienda, la Observación General No. 4 del Comité DESC, señala en el párrafo 8 que “[s]ea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas”

De acuerdo con el Comité de DESC, actualmente los desalojos representan una de las principales violaciones al derecho humano a la vivienda. En razón de ello, se han elaborado numerosos mecanismos internacionales de protección, tales como: la Observación General No. 7 del Comité DESC *sobre el derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos* (párr. 1, artículo 11 del Pacto); el folleto informativo No. 25, *Desalojos Forzosos y los Derechos Humanos* (ONU, 1993); los *Principios básicos y las directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generado por el desarrollo* (ONU, /hrc/4/18); los *Principios rectores sobre la seguridad de la tenencia de la tierra para los pobres de las zonas urbanas* (Rolnik, Raquel); la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 21, sobre la propiedad privada (OEA, 1969; Pacto de San José); los *Lineamientos en Aspectos Prácticos respecto del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada*, los cuales fueron elaborados por el Comité de Asentamientos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas y los *Principios de Higiene de la Vivienda*, emitidos por la Organización Mundial de la Salud, en Ginebra en 1990.

5.3.1 INSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO HUMANO A LA VIVIENDA

Para Andrade (s/f, 229-232), el primer proceso de institucionalización del derecho a la vivienda se establece con la Constitución Mexicana de 1917. Aunque en sus inicios, el otorgamiento de este derecho se encontró acotado a los trabajadores como una obligación patronal de garantizar habitaciones cómodas e higiénicas hacia quienes laboraran con ellos; aspecto que se encuentra en el párrafo XII del artículo 123. En este mismo artículo, pero en la redacción original del párrafo XXX se consideraba la posibilidad de la existencia de sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas para los trabajadores, quienes podrían adquirirlas posteriormente en propiedad.

De acuerdo con las diversas leyes, políticas y programas, las dependencias y autoridades encargadas de garantizar el derecho humano a la vivienda en el estado de Puebla son: *i)* la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), *ii)* la Secretaría de Desarrollo Social, *iii)* el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), Fondo de la Vivienda de Seguridad Social para los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSTE), el Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI) y en el ámbito estatal la Subsecretaría de Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social del estado de Puebla.

El primer antecedente de la institucionalización de la vivienda en México es la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, creada durante el gobierno de Plutarco Elías Calles en 1925, como un organismo interno para el rubro de vivienda popular, y que en 1946 se constituyó como Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A (Del Rivero, 2010 citado por Bonilla, 2016: 10).

Años más tarde, el presidente Luis Echeverría Álvarez presentó una iniciativa para reformar la Ley de Vivienda de 1971 con la intención de ampliar la obligación patronal de proporcionar vivienda a la toda la clase obrera, sin importar el número de trabajadores contratados y la ubicación geográfica de éstos. Un año después, con la reforma de 1972 al artículo 123 constitucional, fueron establecidas condiciones para la creación de instituciones para la administración de las aportaciones de los trabajadores.¹⁵¹

¹⁵¹ En 1970, se reformó la fracción XII, inciso A) respecto a la “obligación del patrón de dotar de habitación higiénica y cómoda al trabajador en general” y del apartado B, inciso f), fracción XI y adición a la fracción XIII respecto al derecho análogo de vivienda para los trabajadores que se

**[...] EN SUS INICIOS,
EL OTORGAMIENTO DE
ESTE DERECHO SE EN-
CONTRÓ ACOTADO A LOS
TRABAJADORES COMO UNA
OBLIGACIÓN PATRONAL DE
GARANTIZAR HABITACIONES
CÓMODAS E HIGIÉNICAS
PARA QUIENES LABORARAN
CON ELLOS.**

Estas modificaciones legislativas tuvieron como resultado la creación del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSTE), instituto que provee de vivienda a los trabajadores de los poderes federales y de instituciones que por disposición legal o convenio inscriban a las personas en este fondo; así como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) dirigido hacia los trabajadores inscritos formalmente en actividades productivas y el Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI), como órgano desconcentrado del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Fue el 7 de febrero de 1983, cuando el derecho humano a la vivienda se reconoció en el texto constitucional, en el artículo 4º, párrafo V, con la siguiente redacción: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.

Además de la permanencia de la vivienda como derecho humano en el artículo 4º Constitucional y en el artículo 123 párrafo XII, es en el año 2011, tras las reformas en materia de derechos humanos que redefinen el capítulo de “garantías individuales” para establecerse como “derechos humanos y sus garantías”, que se incluyó en el artículo 2º, párrafo IV como una condición necesaria para mejorar las condiciones de las comunidades indígenas:

Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

En la Constitución del Estado de Puebla, el derecho humano a la vivienda se contempla en el capítulo VII “Del derecho social”, artículo 123, el cual

encuentran dentro del Estado y las Fuerzas aéreas y armadas. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 123. Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de noviembre de 1972.

establece que será el Gobierno poblano el que en la medida de sus competencias vigile y estimule el cumplimiento de leyes y disposiciones para el mejoramiento de la población y la realización de la justicia social, entre ellas la vivienda. En su segundo párrafo señala que: “Toda familia poblana, tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa, debiendo establecer el Ejecutivo Estatal, los instrumentos y apoyos necesarios, a fin de alcanzar tal objetivo”.

En su artículo 13, reconoce que el estado de Puebla tiene una composición pluricultural y multilingüística, por lo que está basado en los pueblos y comunidades indígenas originarias que habitan en el estado. Debido a ello, considera en el apartado III, inciso b), la necesidad de la adecuación cultural de la vivienda. “Adecuar los programas de desarrollo urbano y vivienda a las necesidades y realidad de los pueblos y comunidades indígenas atendiendo a su especificidad cultural”.

Por otro lado, a nivel nacional es la Ley de Vivienda la disposición jurídica que reglamenta el artículo 4° Constitucional. Fue expedida el 27 de junio de 2006 y ha sido reformada en cuatro ocasiones, el 16 de junio de 2011, 26 de diciembre de 2013, 24 de marzo de 2014 y el 20 de abril de 2015. Los aspectos más importantes de estas reformas son:

En la primera reforma de 2011, se modificó el artículo tercero, para considerar los principios de inclusión y equidad para cualquier persona sin distinción de aspectos sociales, culturales y económicos. La segunda reforma de 2013, adiciona el artículo 71, para considerar el uso de energías renovables en el diseño y construcción de las viviendas.

La tercera reforma de 2014 modificó las acciones de concertación entre federación, estados y municipios para una distribución y atención equilibrada de las acciones de vivienda en el país. Además de incluir la participación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para el monitoreo y vigilancia de las acciones, así como para reorientar la dirección de los programas en sus distintos ámbitos de gobierno.

La última reforma de 2015 define las características de la *vivienda digna y decorosa*, la cual es definida en su artículo 2°, desde la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), a partir de los siguientes elementos:

Espacios habitables, espacios auxiliares, mejoramiento de vivienda, producción social de vivienda, productor social de vivienda, sistema

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA SE ENCUENTRA DENTRO DE UN SISTEMA CENTRALIZADO, EN DONDE LA POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA ES COORDINADA DESDE LA SEDATU Y CONAVI.

nacional de información e indicadores de vivienda, y suelo, comisión nacional de vivienda, comisión intersecretarial de vivienda, consejo nacional de vivienda, [...] autoproducción de vivienda, autoconstrucción de vivienda, estímulos. (Bonilla, 2015: 40)

El derecho humano a la vivienda, también se encuentra referido en la Ley de Desarrollo Social. Esta última en el artículo 6 y en el 19 considera como prioritarios los programas de vivienda.

La regulación de la vivienda y su financiamiento como una prestación social al trabajador se establece en distintos ordenamientos como la Ley Federal del trabajo (1970), la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 Constitucional (1963) y en la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (2003).

La institucionalización del derecho a la vivienda se encuentra dentro de un sistema centralizado, en donde la Política Nacional de Vivienda es coordinada desde la SEDATU y CONAVI, con la participación de instituciones federales y estatales. Estas últimas son quienes se encargan de financiar el sistema de vivienda. Así la política de financiamiento y el otorgamiento de créditos a través de las instituciones, se establece como la política nacional de vivienda, además de la inclusión de agentes particulares que mercantilizan la realización de este derecho.

5.3.2 SITUACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA

5.3.2.1 SEGURIDAD JURÍDICA

Para el análisis de la información sobre este derecho fueron considerados los siguientes aspectos: seguridad jurídica, disponibilidad, gastos soportables, habitabilidad, lugar, adecuación cultural y asequibilidad, con base en Areli Sandoval (2007: 62-64).

En relación con la seguridad jurídica, ésta debe entenderse como la necesidad de toda persona de contar, independientemente del modo de tenencia o de propiedad, con la seguridad que les garantice la propiedad legal contra el desahucio, el desalojo, el hostigamiento y las amenazas (Sandoval, 2009: 63).

Si bien no se cuenta con el número de casos sobre desalojos de vivienda en el estado de Puebla, organizaciones como la Red de Defensa de los Derechos Humanos (REDDH), Frente Nacional de Lucha por el Socialismo (FNLS), Frente de Colonos Urbano Popular (FCUP) 8 de junio y Alianza Popular de Ciudadanos Unidos de Atlixco (APCUA), en agosto de 2015 denunciaron que en el estado de Puebla, es una práctica común que empresas y particulares se adjudiquen inmuebles de cartera vencida, con precios entre los 25 000 y 35 000 pesos, para posteriormente revenderlos con la aquiescencia de juzgados para el desalojo.

Estas organizaciones se pronunciaron a favor de que fuera el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, el que llevara a cabo una investigación independiente, pública, exhaustiva e imparcial respecto a los vicios procesales del Juicio Ejecutivo Mercantil. Como ejemplo, tomaron el caso del expediente 1160/2010 radicado en el Juzgado Décimo Segundo especializado en materia financiera del estado de Puebla, a efecto de garantizar en los Juzgados la impartición de justicia en el estado (FNLS, 2015).

En las directrices 48 y 49 de los Informes Periódicos V y VI que presentó el Gobierno mexicano al Comité DESC en septiembre de 2017, en su párrafo 159 estima entre los avances de la Comisión Nacional de Vivienda, el que ésta ya no promueva acciones de desalojo. Sin embargo, sí permite aún los desalojos de acuerdo con los casos documentados por las organizaciones sociales en el estado de Puebla.¹⁵²

5.3.2.2 DISPONIBILIDAD

Por disponibilidad debe entenderse la posibilidad de que las personas cuenten con servicios, materiales, infraestructura o facilidades necesarias para la adquisición, construcción y mantenimiento de las viviendas que habitan. Las viviendas, además, deben de contar con servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Éstas incluyen un acceso continuo o permanente a condiciones naturales e infraestructura para la subsistencia, agua potable, energía, ventilación,

¹⁵² ONU. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informes periódicos quinto y sexto combinados que los Estados partes debían presentar en 2012. México. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2FMEX%2F5-6&Lang=es

alumbrado, instalaciones sanitarias o de aseo, almacenamiento de alimentos, servicios de emergencia y eliminación de desechos (Sandoval, 2007: 63).

En el Índice de marginación por estado municipio, realizado por CONAPO para el año 2010, se consideraba que el porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado en el estado era de 3.09%, el de viviendas sin energía eléctrica de 1.67% y el de viviendas sin agua entubada 12.40%.

No obstante, la cifra no reflejaba la disparidad que existe entre las regiones de la entidad, ya que en algunos municipios, los ocupantes de viviendas sin drenaje superaban 30% del total de población del municipio, presentando los mayores rezagos Acteopan 38.33% y Tzicatlacoyan 33.60%, seguidos por Tepeamalco 28.47%, Ahuatlán 28.46%, Huatlatlauca 22.90%, Ixcamilpa de Guerrero 22.44%, Huehuetlán el Grande 21.18%, Huitzilán de Serdán 20.42% y Cuautinchán 19.86%. (CONAPO, 2010: 244-252)

En relación con la disponibilidad de energía eléctrica en la vivienda, si bien el promedio estatal de ocupantes con esta carencia era de 1.67%, existían municipios con valores mayores a 10% respecto a esta carencia, siendo los más afectados Cuetzalán del Progreso 12.99%, Hueytlalpan 12.47%, San Felipe Tepatlán 12.13%, Ixtepec 12.44%, Huehuetla 11.47%, San Sebastián Tlacotepec 10.57%, seguidos por Coyomeapán 7.85%, Tlaxco 8.11% y Amixtlán 7.43% (CONAPO, 2010: 244-252).

Finalmente, en 2010 el porcentaje de ocupantes sin agua entubada, considerando que el promedio estatal era de 12.04%, el promedio de ocupantes de viviendas con esta carencia superaba 50%, con los valores más altos en los municipios de: Juan C. Bonilla 82.98%, Coronango 81.74%, Acteopan 75.17%, Santa Isabel Cholula 72.50%, Tenampulco 66.47%, San Andrés Cholula 55.92%, Zoquitlán 52.06%, Pantepec 50.11%, seguidos por: Cuayuca de Andrade 49.12%, Cuapiatla de Madero 48.27%, Xacatlán de Bravo 46.26%, Francisco Z. Mena 45.39%, Molcaxac 44.95%, Olintla 44.11%, Tepetzintla 43.47% y Eloxochitlán 41.09% (CONAPO, 2010: 244-252).

En el *Informe de pobreza y evaluación en el estado de Puebla* elaborado por el CONEVAL (2012: 23), se estimó que el porcentaje de población con carencia por servicios básicos en la vivienda disminuyó de 33.1

a 23.2 en el periodo de 2008 a 2010. En términos absolutos, el número de personas con esta carencia disminuyó de 1 871 637 a 1 344 485 personas, es decir, el número de personas con carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda se redujo en 527 152 personas.

Sin embargo, en el *Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social* del CONEVAL (2014), el porcentaje de personas que reportó habitar en viviendas sin disponibilidad de servicios básicos fue de 34.8%, porcentaje mayor al considerado en la evaluación de la política social de 2012, lo cual significaba que las condiciones de vivienda no eran las adecuadas para 2 095.2 personas. Cabe decir que el porcentaje fue mayor al promedio nacional en 13.6%.

En 2016, el *Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social* (de CONEVAL), con datos de 2015, señaló que el porcentaje de población con alguna carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda era de 30.6%. Lo cual aún afectaba a 1 877 700 personas en el estado que habitaban en 419 770 viviendas. Del total de viviendas que presentaban alguna carencia por acceso a los servicios básicos, 10.2% era porque no tenían acceso al agua, 10.1% porque no tenían drenaje, 0.6% por falta de energía eléctrica y 17.8% porque no contaban con chimenea cuando cocinaban con leña o cartón.

Dentro de los Objetivos del Milenio, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2014), consideró en el *Objetivo 7 Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente*, dos indicadores relacionados con la situación de las condiciones de disponibilidad de las viviendas. Éstos se refieren a: *i)* la proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua y *ii)* el acceso a servicios de saneamiento mejorados en zonas urbanas y rurales.

En ambos casos, el PNUD observa que las metas se cumplieron de manera anticipada; con 87.2% de la población para el caso con acceso

[...] LA PRINCIPAL PROBLEMÁTICA QUE TIENE EL EJERCICIO DE LA VIVIENDA COMO DERECHO HUMANO, ES QUE ÉSTA SE ENCUENTRA SUPEDITADA A LA EXISTENCIA DE UN MERCADO INMOBILIARIO QUE DETERMINA SU LUGAR DE UBICACIÓN, SU DISEÑO, ESPACIOS, LA FORMA DE ADQUIRIRLA Y LOS MECANISMOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS QUE SURGEN

sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua, con una meta de 85.1% para el año 2015. Respecto al acceso a servicios de saneamiento mejorados, ésta se cumplió desde el año 2010 en el estado con un porcentaje de 83.5, cuya meta era de 70.7% en el año 2015 (PNUD, 2014: 31).

5.3.2.3 GASTOS SOPORTABLES

Los gastos soportables se definen como los recursos destinados para la adquisición y mantenimiento de la vivienda, mismos que no deben de comprometer la satisfacción o garantía de otros derechos. El porcentaje de los gastos destinados para la vivienda debe de ser equiparable a los niveles de ingresos, además de la existencia de subsidios para aquellas personas que no puedan pagar sus costos o el poder garantizar los materiales principales para su construcción (Sandoval, 2007: 63).

Para Bonilla (2015: 63), la principal problemática que tiene el ejercicio de la vivienda como derecho humano, es que ésta se encuentra supeditada a la existencia de un mercado inmobiliario que determina su lugar de ubicación, su diseño, espacios, la forma de adquirirla y los mecanismos de resolución de conflictos que surgen. Se pone de manifiesto el que incluso los Órganos de Control Constitucional hayan emitido criterios que consideran o conceden que el Estado ya cumple con la garantía del derecho humano a la vivienda, tan sólo con el otorgamiento de créditos accesibles con un interés moderado que permiten a la población el acceso a la misma. Aunque el crédito quede determinado por las leyes civiles que lo regulan, como un contrato: “El artículo 4 de la Constitución establece el derecho humano a la vivienda ocurre cuando el Estado Mexicano posibilita su obtención a través de créditos accesibles de diversas instituciones, ya sea de gobierno o privadas, ello no releva el respetar los contratos celebrados en los términos pactados” (Tribunales Colegiados de Circuito, 2014: Libro 7). Además de considerar que el cobro de dicho crédito a través de la acción real hipotecaria no transgrede o violenta el derecho humano a la vivienda

Por tanto si las partes celebraron un convenio para adquirir un inmueble a través de crédito hipotecario, y al no ser pagado en forma convenida, existía la aptitud legal de dar por vencido anti-

cidadamente el plazo para su cumplimiento, no puede evadirse la obligación de pago, invocando la tutela establecida en el derecho internacional de los derechos humanos, respecto al derecho a la vivienda (Tribunales Colegiados de Circuito, 2013: 2162).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) establece respecto a las características y servicios básicos de la vivienda, las cuales son obligación directa para el Estado y promotores y desarrolladores inmobiliarios, y que están consideradas en los tratados internacionales en la materia que:

Estableció el estándar mínimo de infraestructura básica que debe tener una vivienda adecuada; sin embargo, ello no implica que el derecho fundamental a una vivienda adecuada se agote con dicha infraestructura, pues en términos de la Observación No. 4 (1991) (E/1992/23), emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, el derecho fundamental referido debe comprender, además de una infraestructura básica adecuada, diversos elementos, entre los cuales está el acceso a ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad y otros servicios sociales, como son los de emergencia, hospitales, clínicas, escuelas, así como la prohibición de establecerlos en lugares contaminados o de proximidad inmediata a fuentes de contaminación [...] Por ello, una infraestructura básica de nada sirve si no tiene acceso a servicios básicos como son, enunciativa y no limitativamente, los de: iluminación pública, sistemas adecuados de alcantarillado y evacuación de basura, transporte público, emergencia, acceso a medios de comunicación, seguridad y vigilancia, salud, escuelas y centros de trabajo a una distancia razonable. De ahí que si el Estado condiciona el apoyo a la vivienda a que se resida en un lugar determinado, bajo la consideración de que lo hace con la finalidad de satisfacer el derecho fundamental a la vivienda digna y decorosa de los gobernados (2015: 583).

En los *Informes Periódicos V y VI combinados* que el Estado mexicano presentó ante el Comité DESC en septiembre de 2017, se describen avances en la directriz 45, de los párrafos 149 a 155 (ONU, s.f.: Examen de los informes). En ellos, se considera el acceso a la vivienda a través de créditos para quienes laboran en el sector privado, los trabajadores

del Estado y las fuerzas armadas; créditos para quienes se encuentran en los sectores no estructurados a través de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) y del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), así como mediante los Institutos Estatales de vivienda y el Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda de CONAVI.

De acuerdo con la presentación del *Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales* de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y la CONAVI, éste otorga subsidios a quienes ganan hasta cinco salarios mínimos generales, ya sea para la adquisición de una casa, de un lote con servicio o para construir o mejorar su propia vivienda. Este esquema combina el crédito con el subsidio o ahorros previos, con reducciones de tasas de interés o en los precios de las viviendas. Sin embargo, la disposición de estas viviendas y contratos siguen siendo en concertación con el sector privado de construcción de viviendas.

Así, el programa de subsidio de la CONAVI, busca incrementar la capacidad de compra de personas de bajos ingresos para que adquieran un financiamiento hipotecario, ya sea para adquirirla o auto-producirla mediante recursos privados, sociales, estatales o de los propios beneficiarios. La CONAVI considera que aproximadamente 90% de las viviendas, cuya adquisición es financiada por los organismos nacionales de vivienda, son de interés social.

Respecto a estas viviendas, Libertun (2017: 3) en su investigación, *La carga de la vivienda de interés social. Comparación entre hogares de la periferia y del centro en ciudades de Brasil, Colombia y México*, explica que si bien los proyectos privados de producción de vivienda han sido muy exitosos al aumentar la oferta de unidades habitacionales de bajo costo, éstos han tenido un impacto negativo en las condiciones de vida de sus residentes, principalmente en los aspectos de ahorro, ingresos y redes de apoyo en los hogares. Las constructoras y urbanizadores obtienen mayores ganancias por la existencia de economías de escala y de regulaciones municipales más permisivas.

Los proyectos de vivienda fueron una réplica del esquema establecido en Estados Unidos, en donde el Estado dejó de construir para ser un regulador del mercado, promover la vivienda en propiedad privada hacia personas de bajos ingresos con empleo formal, que en el caso de México se dirigió hacia hogares urbanos que no contaban con los ingresos suficientes

para acceder a viviendas a precios de mercado. Es para este sector de la población que se construyó un mercado paralelo de vivienda financiado a través del establecimiento de subsidios (Libertun, 2017: 5).

Respecto a su tipología son Unidades Habitacionales, con tres o cuatro pisos, entre 350 y 500 viviendas, sin ascensores y con espacios públicos comunes. Las viviendas tienen un promedio de 40 m² y cuentan con un baño y cocina básica, pero carecen de acabados interiores Libertun (2017: 12). En el caso de la ciudad de Puebla actualmente, a pesar de sus dimensiones, albergan en promedio 4.1 personas y han sido ocupadas por familias con un porcentaje menor de ingresos de 602 USD mensual, además 90% de ellas se reubicaron de otros sitios urbanos y adquirirían por primera vez una vivienda propia (Libertun, 2017: 16).

Las personas que habitan estos conjuntos habitacionales utilizan hasta tres o más veces tiempo para aspectos de abasto, trabajo y escolares. Situación que aumenta los tiempos y costos, además de romper las relaciones sociales y familiares previas (Libertun, 2017: 18-19).

Otro de los avances considerados por el Gobierno federal en materia de vivienda, es el *Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares* para apoyar hogares en situación de pobreza, el cual es implementado desde la Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra ([CORETT] ONU, s.f.: Examen de los informes, párr. 153).

En la ciudad de Puebla se observa una disparidad en el acceso a la vivienda, que genera situaciones de exclusión territorial urbana. Por ejemplo, en el mercado inmobiliario estatal, se estima un aumento en la vivienda vertical de lujo, para Hernández (2016) ésta ha pasado a representar hasta 15% de la oferta, existiendo 14 000 unidades en venta y 15 proyectos en proceso hasta por 2 000 000 000 de pesos, con un costo por departamento de entre dos y tres millones de pesos. Departamentos que se ubican principalmente en los límites entre Angelópolis y San Andrés Cholula, esto como parte del proyecto de repoblamiento del Gobierno estatal, creado a finales del siglo anterior y que pretendía que llegarán a vivir 180 000 personas en la zona.

Para Hendrix (2013), el mercado inmobiliario de la zona entre Angelópolis y San Andrés Cholula es estratégica en el desarrollo inmobiliario del país y se ha dado a partir de la llegada de personas que vivían fuera

LAS PERSONAS QUE HABITAN ESTOS CONJUNTOS HABITACIONALES UTILIZAN HASTA TRES O MÁS VECES TIEMPO PARA ASPECTOS DE ABASTO, TRABAJO Y ESCOLARES. SITUACIÓN QUE AUMENTA LOS TIEMPOS Y COSTOS, ADEMÁS DE ROMPER LAS RELACIONES SOCIALES Y FAMILIARES PREVIAS (LIBERTUN, 2017:18 - 19).

de la entidad. El 40% de la población que la habita, tiene esta condición.

Para la Asociación Mexicana de Profesionales Inmobiliarios (AMPI) la venta de casas y departamentos representa uno de los sectores más dinámicos en la economía con hasta 14% de Producto Interno Bruto (PIB), debido al número creciente de personas que deciden rentar, el aumento de colocación de créditos hipotecarios por parte del INFONAVIT y la expansión del mercado bursátil (LAMUDI, 2016).

En contraparte a esta expansión del mercado inmobiliario de lujo, la SEDATU y el Instituto Nacional de Suelo Sustentable (INSUS)

reconocieron en 2017 que predios irregulares de población en pobreza rodean la ciudad de Puebla, por lo que anunciaron la entrega de 10 000 escrituras de viviendas de hasta 25 años, a través de la expropiación y posterior regularización de diferentes ejidos en la capital del estado, entre los que destacan Chachapa, Ejido Guadalupe, Guadalupe Hidalgo, San Bernabé Temoxtitla, San Miguel Canoa, San Pablo Xochimehuacán y Valle Paraíso. La meta es la regularización en Puebla capital de más de 10 000 lotes, al tiempo de señalar que la ciudad y su zona conurbada es la de mayor problemática respecto a la cantidad de predios irregulares (Núñez, 2017).

Para Bonilla (2015: 64), la adquisición de la vivienda a través de créditos inmobiliarios deja en una situación de desventaja a aquellos grupos de población que no pueden adquirirla más que en una situación de hipoteca: *i)* Ya sea porque no desean entrar a estos mecanismos de crédito, por lo que la autoconstruyen, siendo en su mayoría viviendas inadecuadas y en irregularidad y *ii)* porque deciden entrar a mecanismos de hipoteca, en un contexto en donde se han incrementado las ejecuciones hipotecarias. Este último aspecto debido a que el mercado inmobiliario, fundado en hipotecas y regulado desde el propio Estado, permite una especulación financiera basada en Unidades de Inversión (UDIS), las cuales posibilitan el aumento de deudas que se encuentran por arriba de las plusvalías de los inmuebles y el abandono de éstos.

En abril de 2017, el INFONAVIT reconoció que en el estado de Puebla existen 9 025 viviendas clasificadas como deshabitadas, abandonadas, vandalizadas o invadidas (Pineda, 2017). Para Bonilla (2015: 64), el abandono de las viviendas se debe, además de los gastos soportables, al sitio en donde éstas se ubican, ya que se encuentran alejadas de los lugares de empleo, educación, salud y abastecimiento, generando altos gastos en transporte; y lo que finalmente motiva a que algunas de estas viviendas no se adquieran.

En este sentido, mientras que el mercado inmobiliario siga estando únicamente bajo la perspectiva de créditos vía hipotecas, no se podrá dar una solución a la vivienda como derecho humano, ya que el propio Estado no puede financiar la especulación inmobiliaria, ni tampoco es su finalidad.

5.3.2.4 HABITABILIDAD

La vivienda debe contar con espacios adecuados para las personas que lo habitan, además de tener una protección adecuada respecto a condiciones naturales como el frío, calor, humedad, lluvia, viento o condiciones negativas para la salud como riesgos o vectores de enfermedades. Las condiciones de habitabilidad se consideran indispensables para el derecho a la vida, ya que viviendas inadecuadas han sido asociadas a tasas de mortalidad elevada (Sandoval, 2009: 63).

En el informe que presentara el Gobierno federal ante el Comité DESC, consideró en la directriz 45c que se han adoptado lineamientos de diseño y construcción con base en un Código de Edificación de Vivienda, el cual fue adoptado en todos los Estados y que “define las medidas y aspectos generales arquitectónicos para la accesibilidad de la vivienda a partir de estándares internacionales” (ONU, s.f.: Examen de los informes, párr. 156). Con base en estos estándares desde 2010 FONHAPO y el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS) desarrollaron un modelo de vivienda, adecuado para las familias de menores ingresos, en pobreza patrimonial y en comunidades rurales e indígenas de alta y muy alta marginación, en donde no existen otros programas de vivienda de interés social (ONU, s.f.: Examen de los informes, párr. 157).

De acuerdo con el *Informe de Pobreza y Evaluación en el estado de Puebla* del CONEVAL (2012: 23), del año 2008 al 2010, el porcentaje de la población que se encontraba en una situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda disminuyó de 22.5 a 19.4. Lo cual representó que el

[...] DEL AÑO 2008 AL 2010, EL PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE SE ENCONTRABA EN UNA SITUACIÓN DE CARENCIA POR CALIDAD Y ESPACIOS DE LA VIVIENDA DISMINUYÓ DE 22.5 A 19.4

número de personas que se encontraban en esta situación haya disminuido de 1 276 244 a 1 123 043 personas, es decir, 153 201 personas menos con esta carencia.

Este dato contrasta con el Índice de Marginación por Estado y Municipio de CONAPO (2010), el cual establecía que el porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento era de 44.59% y que el número de ocupantes en viviendas con pisos de tierra era de 9.86%.

Según datos del *Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social* del CONEVAL (2014), con datos del año 2012, el porcentaje de viviendas y ocupantes que presentaban carencia por calidad y espacios de la vivienda, aún se mantenía en 19.4% en el estado, conforme a lo establecido por las personas que reportaron habitar en viviendas de mala calidad de materiales y espacio insuficiente, las cuales en 2012 representaban a 1 166.0 de personas. Este porcentaje es mayor al promedio nacional, el cual era de 13.6%, en donde el hacinamiento es uno de los principales problemas.

En el *Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social* del CONEVAL (2016), con datos de 2015, se considera que 18.9% de la población del estado presentaba carencia por calidad y espacios en la vivienda, lo que significó que una de cada cinco personas la siguiera viviendo. Dicha cifra corresponde a 1 161 400 de personas que habitaban en 208 534 viviendas. De acuerdo con el informe, del total de viviendas en el estado, 8.8% presentan situaciones de hacinamiento, 4.4% cuentan con pisos de tierra, 3.3% tienen techos de material endeble y 0.5% cuentan con muros de material endeble.

En el *Informe de pobreza y evaluación en el estado de Puebla 2012* del CONEVAL (2012: 34), se estimó que los municipios con una mayor carencia debido a habitar en viviendas de mala calidad de materiales y espacio insuficiente fueron aquéllos con mayor rezago social, además de ser Zonas de Atención Prioritarias (ZAP) Rurales. Tales municipios fueron: Zoquitlán, Coyomeapán, Eloxochitlán, Vicente Guerrero y Hueytlalpan. En las Zonas de Atención Prioritarias Urbanas, se encontraban San Marcos Tlacoyalco, Tepetzitintla, San Antonio Acatepec, Chiconcuatla, Las Lomas, San Mateo Tlacotepec, La Purísima, San Sebastián Villanueva, Chapulco y San Marcos Tlacoyalco.

Con base en información de CONAPO, en el estado de Puebla existían en el año 2010 (244-252) 146 municipios (67.28%) con más de 50% de su población que habita en situaciones de hacinamiento. Además de municipios en donde cerca de 30% de las personas habitaban en viviendas con piso de tierra, entre ellos San Gabriel Chilac 40.55%, Zoquitlán 36.21%, Ajalpan 33.72%, Hueyapan 33.98%, Zautla 32.87%, Amixtlán 32.28%, Xochiapulco 33.45% Coxcatlán 30.89%, Acatlán 27.22%, Tenampulco 27.00%, Hueytamalco 26.90%, Zapotitlán 25.93%, Ixtacamaxtitlán 25.70% y Cuetzalán del Progreso 25.15%.

Bonilla (2015: 40) explica que si bien la nueva Ley de Vivienda considera conceptos “para la construcción de las viviendas de interés social deberá tomarse en cuenta como espacio mínimo habitable una sala-comedor, una cocina, un baño y área de limpieza y por lo menos dos habitaciones”, ésta aún no logra consolidar una política pública que resuelva la problemática del hacinamiento, debido a que considera espacios y no dimensiones, ya que la oferta de esta vivienda está diseñada no para garantizarla en términos de un derecho humano, sino dentro de una lógica de mercado inmobiliario.

5.3.2.5 UBICACIÓN

Desde una perspectiva de derechos humanos, el sitio en donde se ubica la vivienda debe tener acceso a posibilidades de empleo, servicios de salud, educación, atención infantil y recreación. No debe estar cercana a sitios contaminados o que pongan en riesgo la salud o vida de la población (Sandoval, 2009: 64).

Existen al respecto tres casos representativos donde se han puesto en riesgo las condiciones de salud y la vida de la población. El primero fue la inundación de 27 viviendas en la colonia El Carmen del municipio de Zinacatepec, las cuales se vieron afectadas por la lluvia que cayó el 17 de abril de 2017, y aunque las autoridades municipales realizaron una supervisión de las viviendas y se abrió un centro de acopio en el área de Grupos Vulnerables, no se establecieron las medidas oportunas de prevención, ni de reparación del daño que garantizaran el derecho a la vivienda (Rodríguez, 2017).

Otro fue la destrucción de viviendas por la tormenta tropical “Earl”, en donde al menos se reportaron 37 personas fallecidas y cientos de

damnificados por los deslaves en los municipios de Huauchinango, Tlaola y Xicotepec en agosto de 2016. Lo anterior a pesar de la advertencia sobre la necesidad de tomar precauciones en las comunidades ante posibles deslaves que realizó la Comisión Nacional de Agua a través del Oficio B00.00805.08.04.-227/16 dirigido al entonces director general de Protección Civil de Puebla, Jesús Roberto Morales Martínez, advertía (Hernández, 2016).

Finalmente, el incendio en el kilómetro 485+280 del oleoducto San Martín Texmelucan-Venta de Carpío el 19 de diciembre de 2010, el derrame llegó hasta la colonia Solidaridad de San Martín Texmelucan, provocando la muerte de 30 personas, 52 heridos, 140 inmuebles afectados, 38 de ellos con pérdida total y cerca de dos mil personas afectadas, según las cifras oficiales (PMIyAI-IDHIE, 2010: 139-144).

5.3.2.6 EXIGIBILIDAD

La exigibilidad del derecho a la vivienda se ha registrado desde la década de 1980, principalmente por movimientos sociales de inquilinos que vivían en situaciones precarias o que no podían acceder a ella, los cuales estaban organizados a través del Frente de Autodefensa del Pueblo (FAP), el Frente Obrero Campesino Estudiantil Poblano (FOCEP), el Frente de Acción Solidaria (FAS), el Frente Local de Acción Popular, el Frente Regional de Acción Solidaria (FRAS) y la Coordinadora Regional de Lucha Popular (CRLP), el Consejo Democrático Magisterial Poblano (CDMP) y la Unión Popular Emiliano Zapata. Las cuales tuvieron dos mecanismos de intervención.

En relación con el primer mecanismo, las organizaciones de inquilinos, colonos y populares tomaron tierras y lograron en algunos casos de gestión, diseñar y construir colonias como: Pablo Juárez Ruiz, Casti-Ilotla o la Colonia Popular Emiliano Zapata. Y, a través del segundo mecanismo se logró generar procesos de toma de viviendas de inquilinos desalojados, como ocurrió con la Unión de Inquilinos Democráticos.

Actualmente son varias las organizaciones que han intentado generar mecanismos diferentes para hacer efectivo el derecho a la vivienda, tratando de romper el esquema de adquisición de viviendas a través de créditos hipotecarios, ya sea por medio de la defensa de personas desalojadas o generando vivienda para la población, entre las organi-

zaciones consideradas se encuentran: el FNLS, el Frente Popular Francisco Villa, FCUP 8 de junio y la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ).

Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el mes de junio de 2017 presentó su estudio *Ciudades Sostenible y Derechos Humanos*, en éste considera que el acceso equitativo a una “vivienda adecuada con espacios públicos incluyentes y servicios urbanos accesibles y de calidad para el conjunto de la población” es un elemento indispensable para la sostenibilidad y la prosperidad de las personas (CNDH, 2017:1)

Este estudio refiere que el estado de Puebla es la entidad con más recomendaciones por violaciones al derecho a la vivienda, entre las que se encuentran una demanda colectiva contra una empresa constructora y ocho recomendaciones hacia autoridades municipales. La primera de ellas es contra la empresa Casas GEO y filiales, por la oferta de inmuebles habitacionales que no contaban con las características, condiciones y calidad ofrecidas en el momento de su venta. Además de la división de Casas Geo en Puebla, esta demanda comprendía las divisiones de Guerrero, Baja California, Bajío, Morelos, Noreste, Veracruz, Tamaulipas, Jalisco y Monterrey (CNDH, 2017: 165).

Entre las recomendaciones destacan: tres en 2010, dos de ellas dirigidas al ayuntamiento de Xochitlán de Juárez y una al ayuntamiento de Atlixco. Tres más en el año 2011 hacia los ayuntamientos de Atlixco, Huejotzingo y Teziutlán. Y dos en 2013 respecto a los ayuntamientos de Zapotitlán Salinas y Ahuacatlán.

Estas recomendaciones dirigidas hacia los municipios fueron para que: *i*) se abstuvieran de ordenar medidas de seguridad sin un debido procedimiento administrativo u ordenar medidas o bien por acciones sin estar fundadas en un procedimiento administrativo legítimo; *ii*) el deber de actuar, conforme a lo establecido en la Constitución y en las leyes; *iii*) el abstenerse de ordenar la afectación de inmuebles sin acatar el debido procedimiento y *iv*) requerir el consentimiento de los propietarios, así como el deber pagar a los afectados lo que les corresponda según un avalúo comercial al utilizar sus predios (CNDH, 2017: 220-224).

[...] AÚN SE PRESENTAN PROBLEMAS DE HACINAMIENTO, DE SERVICIOS Y EL INCREMENTO EN LOS TIEMPOS DE DESPLAZAMIENTO, PRINCIPALMENTE EN MUNICIPIOS DE LAS REGIONES DE LA SIERRA NORTE, SIERRA NORORIENTAL, TEHUACÁN Y EN LA PERIFERIA DE LA CIUDAD DE PUEBLA.

CONCLUSIONES

La garantía del derecho humano a la vivienda en México estuvo orientada desde un inicio hacia la población que trabajaba en el sector privado (empresas), trabajadores del Estado y de las fuerzas armadas, dejando fuera a la población que laboraba en sectores informales, campesinos, indígenas, entre otros. La forma posterior de garantizarlo fue a través de créditos hipotecarios, en donde predominaba el contrato económico sobre la protección del derecho. En todo el país, se determinó que este derecho sólo fuera garantizado hacia algunos sectores de la población en detrimento de otros.

En el estado de Puebla, la población ha respondido ante la problemática a través de la autoconstrucción, la cual va acompañada de carencias respecto a espacios, materiales, diseño, seguridad jurídica y de lugar. O bien, ha accedido a créditos hipotecarios, aun con el aumento en los casos de juicios, así como en los desalojos.

En contraparte y como resultado de la polarización en el ingreso, se ha dado el aumento de zonas focalizadas de viviendas y departamentos de lujo vinculados la oferta nacional e internacional del mercado inmobiliario.

Por otro lado, los datos reflejan que han mejorado las condiciones de las viviendas en cuanto a materiales y servicios. Sin embargo, aún se presentan problemas de hacinamiento, de servicios y el incremento en los tiempos de desplazamiento, principalmente en municipios de las regiones de la Sierra Norte, Sierra Nororiental, Tehuacán y en la periferia de la ciudad de Puebla.

Asimismo, existen en la Sierra Norte y en Tehuacán sitios que debido a las lluvias o a la cercanía con lugares potenciales de contaminación, como mineras o proyectos de infraestructura, que no se garantizan las condiciones de seguridad para las personas que habitan en estas regiones.

REFERENCIAS

- Andrade, E. (Sin fecha). Origen y sentido del derecho a la vivienda como garantía constitucional. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1766/2.pdf>
- Bonilla, G. (2015). Origen histórico y concepto de la vivienda como derecho humano de acuerdo al derecho nacional e internacional. Tesis Doctoral. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. 152 páginas.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL. (2012). Informe de pobreza y evaluación en el estado de Puebla, elaborado por el del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, 58 páginas. Disponible en http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes%20de%20pobreza%20y%20evaluaci%C3%B3n%202010-2012_Documentos/Informe%20de%20pobreza%20y%20evaluaci%C3%B3n%202012_Puebla.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social. Puebla 2016. Disponible en <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/185262/Puebla.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (CONEVAL). Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social. Puebla 2014. Disponible en www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31504/Puebla_1_.pdf
- Consejo Nacional de Población (CONAPO). Índice de Marginación por Entidad Federativa y Municipio. 2010. Disponible en http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/mf2010/CapitulosPDF/Anexo%20B3.pdf
- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada el 24 de febrero de 2017. Disponible en https://www.colmex.mx/assets/pdfs/1-CPEUM_48.pdf?1493133861
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. 2 de octubre de 1917. Artículo 123. Reformado por Decreto. Publicada en el Periódico Oficial del Estado del 02 de septiembre de 1994. Disponible en www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc...
- FNLS. (2015). Desalojo forzado de la vivienda de los defensores de derechos humanos Mariel Bonilla Dumit e Israel. Disponible en http://fnls.mayfirst.org/IMG/article_PDF/Desalojo-forzado-de-la-vivienda-de_a1892.pdf
- Hendrix, S. (agosto 8, 2013). El boom inmobiliario de Puebla. *Forbes México*. Disponible en <https://www.forbes.com.mx/el-boom-inmobiliario-de-puebla/>
- Hernández, G. (12 de agosto de 2016). Conagua advirtió a Moreno Valle sobre riesgo de “Earl”, pero no hizo nada. *Revista Proceso*. Disponible en <http://www.proceso.com.mx/450841/conagua-advirtio-a-moreno-valle-riesgo-earl-nada>
- Hernández, M. (17 de febrero de 2016). Puebla vive auge en sector de vivienda vertical de lujo. *El economista*. Disponible en <http://eleconomista.com.mx/estados/2016/02/17/puebla-vive-auge-sector-vivienda-vertical-lujo>
- Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría SJ. (2011). Caso San Martín-Venta de Carpio. *Hacerse cargo de la realidad. Primer Aniversario*. México: Universidad Iberoamericana. Disponible en <http://www.idhieibero.org/publicaciones/pdf/primerInforme.pdf>

- LAMUDI. (2016). Informe del mercado inmobiliario en México. Disponible en <http://www.lamudi.com.mx/informe-mercado-inmobiliario-2017/>
- Ley de Desarrollo Social. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de enero de 2004. Últimas reformas publicadas el 01 de junio de 2016. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf
- Ley de Vivienda. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de junio de 2006. Últimas reformas publicadas el 23-06-2017, artículo 2. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LViv_230617.pdf
- Ley del Instituto de Seguridad Social para Las Fuerzas Armadas Mexicanas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 9 de julio de 2003. Última reforma publicada el 27 de enero de 2015. Disponible en http://www.issfam.gob.mx/archivos/transparencia/normatividad_federal/leyes/ley_issfam.pdf
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado b) del artículo 123 Constitucional. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1963. Última reforma publicada el 02 de abril de 2014. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/111.pdf>
- Ley Federal del Trabajo. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 1º de abril de 1970. Última reforma publicada el 12 de junio de 2015. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_120615.pdf
- Núñez, E. (14 de mayo de 2017) Predios irregulares rodean la capital poblana, reconoce Sedatu. *e-Consulta*. Sección Gobierno. Disponible en <http://www.e-consulta.com/nota/2017-05-14/gobierno/predios-irregulares-rodean-la-capital-poblana-reconoce-sedatu>
- Organización de Estados Americanos (OEA). Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- Organización Internacional del Trabajo. Recomendación 115 sobre la Vivienda de los Trabajadores de 1961. Disponible en www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R115
- OMS. (1990). Principios de Higiene de la Vivienda. Disponible en http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/38629/1/9243561278_spa.pdf
- ONU. CESC. (1991). Observación general N° 4. El derecho a una vivienda adecuada (Art.11, párr. 1): 13/12/91. 6º período de sesiones. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf?view=1>
- ONU. Declaración Universal de Derechos Humanos Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. Disponible en http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- ONU. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informes periódicos quinto y sexto combinados que los Estados partes debían presentar en 2012. México. Disponible en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2FMEX%2F5-6&Lang=es
- ONU. Folleto Informativo No. 21. El derecho Humano a una Vivienda Adecuada. Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf
- ONU. Folleto Informativo No. 25 - Los Desalojos Forzosos y los Derechos Humanos. Aprobada

- dos por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, el 25 de junio de 1993 (A/CONF.157/24 (parte I), cap. III). Disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet25sp.pdf>
- ONU. (1997). Observación general 7. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos (16º período de sesiones, 1997), U.N. Doc. E/1999/22, anexo IV. Disponible en <http://hrlibrary.umn.edu/gencomm/epcomm7s.htm>
- ONU. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- ONU. Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo. Anexo I del Informe del Relator Especial sobre una Vivienda Adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado A/HRC/4/18. Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_sp.pdf
- ONU. Relator especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Housing/Pages/HousingIndex.aspx>
- Pineda, M. (16 de abril de 2017) Abandonadas o invadidas, 9 mil viviendas en Puebla: Infonavit. *e-Consulta*. Sección Ciudad. Disponible en <http://www.e-consulta.com/nota/2017-04-16/ciudad/abandonadas-o-invadidas-9-mil-viviendas-en-puebla-infonavit>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014) El desarrollo humano y los objetivos del milenio en Puebla, México, Páginas 68. Disponible en <http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/UNDP-MX-PovRed-IDH-IDHyODMPuebla.pdf>
- Raquel Rolnik, Relatora Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada. Principios rectores sobre la seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas. Disponible en <https://paisagensperifericas.files.wordpress.com/2015/04/principios-rectores-sobre-la-seguridad-de-la-tenencia-par-los-pobres-de-las-zonas-urbanas.pdf>
- Rodríguez, E. (19 de abril de 2017). Lluvias provocaron daños a 27 viviendas en Zinacatepec. *La Jornada de Oriente*, Sección Estado. Disponible en <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2017/04/19/lluvias-provocaron-danos/>
- Sandoval, A. (2007). *Comprendiendo los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)*. México: DECA Equipo Pueblo. Disponible en <http://www.equipopueblo.org.mx/desca/descargas/comprendiendo.pdf>
- SEDATU-CONAVI. (sin fecha). Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/140911/Presentacion_accesible_al_Programa_190916.pdf
- Suprema Corte de Justicia de la Federación. (Mayo 2013). El Derecho Humano a ésta no exime del Cumplimiento del Contrato Celebrado por Virtud de un Crédito Hipotecario. Tesis: I.5o.C.22 (10a.). *Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época 2003807, Tribunales Colegiados de Circuito. Vivienda Digna y Decorosa, Libro XX, p. 2162. Tesis Aislada (Constitucional).
- Suprema Corte de Justicia de la Federación. (11 de abril de 2014). Derecho fundamental a una vivienda digna y decorosa. Su contenido a la luz de los tratados internacionales. Tesis: 1a. CXLVI-II/2014 (10a.). *Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época, 2006171, Primera Sala,

Libro 5, Tomo I, p. 801, Tesis Aislada (Constitucional). Disponible en http://200.38.163.178/sjfsist/%28F%285dNDcC0oMytMU-sSj29gyrcjWbWMcqc1Z_gSWfoYqUWrTH-ZoaSYL18_tC5MvotqOSc9ziD16ur5ia3UFsMdIi3h8dq9j221F4_TC-cDnwLdYgJGcU-6suX8lweL7BTFCi6rg89tZmXfh_jUNa9haiOuoio5ms98-ASi-RAU2E3TA81%29%29/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1fdfdf8fcfd&Apendice=1fffdfffcfcff&Expresion=&Dominio=Rubro,Texto,Precedentes,Localizacion&TA_TJ=&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=135&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&Instancias-Seleccionadas=6,1,2,3,4,5,50,7&ID=2006171&Hit=16&IDs=2013416,2013417,2012697,2012272,2012142,2012100,2012101,2009966,2009969,2009646,2008906,2008331,2008054,2008055,2006474,2006171,2005849,2005279,2005437,2001560&tipoTesis=&Semanaio=0&tabla=&Referencia=ADM&Tema=89

Suprema Corte de Justicia de la Federación. (Junio 2014). El Estado Mexicano lo Garantiza a través del otorgamiento de Créditos cuyo cumplimiento no contraviene esa prerrogativa. Tesis: III.1o.C.4K (10a.). *Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época, 2006700, Tribunales Colegiados de Circuito. Derecho a la Vivienda, Libro 7, p. 1671. Tesis Aislada (Constitucional).

5.4 DERECHO HUMANO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO

La determinación del agua y el saneamiento como derecho humano ha sido producto de un debate internacional reciente que para Gutiérrez (2008: 78) surge como resultado de la toma de conciencia desde la administración pública, la academia y población, de que nos encontramos en una crisis hídrica de la cual ya se viven repercusiones como: la contaminación de fuentes superficiales y subterráneas, el acaparamiento del agua, el encarecimiento por su embotellamiento y su distribución por empresas privadas, la distribución inequitativa entre los diferentes grupos de población, así como la gestión en mecanismos de extracción basado en concesiones que privilegian el mercado antes que el consumo humano y la permanencia de los ecosistemas.

En este debate han confluído tres enfoques, los cuales no sólo se han materializado en instrumentos jurídicos y documentos académicos, sino que tienen implicaciones en las políticas gubernamentales para el uso y gestión del agua, igualmente en las movilizaciones sociales desde la década de 1970 (Rodríguez, 2009: 244).

Dentro estos enfoques se encuentra el que considera al agua como un bien común, un bien colectivo disponible para más de una persona y con el que interactúa la población, coopera entre sí y establece normativas que permiten su manejo y gestión; el que alude al agua como un recurso escaso, que para evitar su degradación requiere de una gestión privatizada y centralizada con una perspectiva de bienestar individual sobre la aspiración de un bienestar común y el tercer enfoque, el de los derechos humanos que asume al agua como necesaria para que las personas disfruten de un nivel de vida adecuado, y una condición esencial para la dignidad humana al permitir la satisfacción de las necesidades básicas (Rodríguez, 2009: 244-5).

La primera definición del agua como derecho humano ocurrió en 1977 en la Declaración de Mar del Plata, en la que se acordó que todos los pueblos tienen derecho a acceder al agua potable en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades básicas (Gutiérrez, 2008: 78).

Todos los pueblos, cualquiera que sea su estado de desarrollo y sus condiciones sociales y económicas, tienen el derecho a disponer de agua potable en calidad y cantidad suficientes para satisfacer sus

necesidades básicas. Es de reconocimiento universal que la disponibilidad de dicho elemento [...] es imprescindible para la vida y para su desarrollo integral como individuo o como integrante del cuerpo social (ONU, 1977: 67).

Este concepto fue desarrollado posteriormente por el Comité DESC a través del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en su artículo 11, párrafos 1 y 2, y principalmente en la Observación General No.15 aprobada en el año 2002 por la ONU, la cual establece que el derecho humano al agua:

Es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica.

Cierto es que existe un debate en conferencias y foros, desde el realizado en Mar del Plata en 1977 hasta el de Corea del Sur en 2015, esto en el marco de una disputa entre quienes consideran al agua como un bien de dominio público, cuya gestión y regulación de su uso en función del interés público corresponde al Estado; aquéllos que al considerarla un recurso escaso afirman que su gestión debe regularse por las leyes del mercado y, finalmente, aquéllos que lo consideran un derecho de la población, la cual debe determinar su uso y gestión, principalmente en aquellos territorios en donde se extrae o se genera el agua (Rodríguez, 2009: 245).

El derecho humano al agua se encuentra establecido de manera indirecta en el PIDESC, en el artículo 11, párrafo 1, sobre el derecho a un nivel de vida adecuado y en el artículo 12, párrafo 2, inciso b), que se refiere al mejoramiento de la higiene del trabajo y del medio ambiente (ONU, 1966: Pacto Internacional de Derechos).

La Observación general No. 15 del Comité DESC considera el derecho al agua dentro de las condiciones fundamentales para un nivel de vida adecuado e indispensable para la supervivencia humana, con énfasis en el uso personal, doméstico y comunitario.

Del Castillo (2009) afirma que desde 1977, se han realizado al menos dieciocho foros y conferencias en donde se ha ido plasmando el contenido del derecho humano al agua y al saneamiento; entre los más importantes se encuentran:

- La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, realizada en Mar del Plata en 1977, en donde se acordó que todos los pueblos tienen derecho al acceso al agua potable para satisfacer sus necesidades básicas.
- La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, en Ginebra, Suiza de diciembre de 1986, en donde se incluye al agua potable como un recurso básico y se afirma que:

las condiciones persistentes de subdesarrollo en las cuales a millones de seres humanos se les niega el acceso a recursos esenciales, tales como alimento, agua, vestido, vivienda y medicinas en proporciones adecuadas, representa una violación flagrante de derechos humanos.

- La Convención sobre los Derechos del Niño, realizada en Nueva York en 1989, en su artículo 24, considera que en el más alto estándar de salud y dentro de las medidas para el combate a la enfermedad y la desnutrición, se encuentra la provisión de agua potable limpia. Y la Conferencia en Favor de la Infancia de 1990, en donde se acordó que para 2025 se debía contar con un acceso universal al suministro de agua y los servicios de saneamiento (ONU-UNICEF, 1990).
- La Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente de Dublín, Irlanda, en 1992 (CIAMA), en la que se establecieron cuatro principios; tres de ellos posteriormente dieron lugar a la centralización de la gestión del agua y a su concesión a empresas privadas, al considerarla *i*) como un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida; el desarrollo y el medio ambiente; *ii*) al considerar la gestión basada en la participación no de sujetos de derecho sino de usuarios, planificadores y responsables de decisiones y *iii*) al considerar que el agua tiene un valor económico en todos los usos y que por tanto se le debe de reconocer

como un bien económico. Es preciso resaltar que en uno de sus principios reconoce el papel desempeñado por las mujeres en el abastecimiento, gestión y protección del agua.

- La Conferencia de Río de Janeiro de 1992, en donde se establece en la Agenda 21 que, en el uso del agua se debe de dar prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas y a la conservación de los ecosistemas.

A partir de 1997, se institucionalizaron los Foros Mundiales del Agua, los cuales se han venido realizando cada tres años. El primero fue en Marruecos y en éste se afianzó la necesidad de una visión de largo plazo sobre el uso del agua, el ambiente y la vida; instituyó, además, el 22 de marzo como Día Mundial del Agua y se conformó el Consejo Mundial del Agua. El segundo foro se llevó a cabo en Tokio en 2003 y se enmarcó la perspectiva del Consejo en la Gestión del Agua, al considerar que los Estados miembros del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) repitieron en la declaración ministerial final que el acceso al agua es una necesidad vital (y no un derecho) y que el agua tiene que ser considerada principalmente como un bien económico, a la que se tiene que atribuir un valor económico, según los precios del mercado que permitan la recuperación del gasto total de producción (ganancia incluida) (Del Castillo, 2009).

De manera paralela, se fue conformando el Foro Alternativo Mundial del Agua (FAMA), el cual desde 2003 denunció la ilegitimidad de los Foros Mundiales del Agua, ya que éstos son organizados por las corporaciones que la manejan y gestionan (FAME, 2017), agrupadas alrededor del Consejo Mundial del Agua (WWC por sus siglas en inglés) y no por los Estados, desde las Naciones Unidas.

El FAMA desde 2003 ha considerado cuatro principios esenciales en la gestión del agua como derecho humano:

- i) El acceso al agua en cantidad y calidad suficientes debe reconocerse como un derecho constitucional humano y social, universal, indivisible e imprescriptible.
- ii) El agua debe tratarse como un bien común, el cual pertenece a todos los seres humanos y a todas las especies vivas del planeta. Los ecosistemas son también bienes

comunes, por lo que el agua es un bien disponible a nivel local y global; es un deber de las autoridades públicas garantizar y promover el uso del agua en cumplimiento de los derechos humanos.

- iii) Los derroches actuales constituyen un robo perpetrado a costa de la vida, por lo que el Estado debe garantizar la financiación de las inversiones necesarias para concretar el derecho al agua potable para todas las personas.
- iv) Las personas deben de participar en la gestión del agua sobre bases representativas y directas.

Sin embargo, la referencia más explícita y clara sobre lo que implica el derecho al agua sigue siendo la Observación General No. 15, la cual estableció su significado, obligaciones y factores para analizarlo. De acuerdo con lo considerado en esta Observación, es necesario el cumplimiento de condiciones de disponibilidad, de accesibilidad y de calidad para que las personas puedan realmente tener garantizado este derecho. En ésta, también se considera la accesibilidad económica como el hecho de que los costos asociados al suministro, captación y distribución del agua no deben de comprometer ni poner en riesgo otros derechos.

La disponibilidad o abastecimiento de agua se entiende como permitir que todas las personas cuenten con agua de manera continua y suficiente para que cada una pueda satisfacer las necesidades de consumo, cocina, de higiene personal y del hogar.

La calidad se refiere a que todas las personas deben de contar con agua para uso personal y doméstico saludable, sin que provoque daños a la salud y, por tanto, estar libre de sustancias nocivas y tener un color, un olor y un sabor aceptables.

La accesibilidad física es el hecho de que las instalaciones que permitan el acceso al agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población (Sandoval, 2007: 74).

5.4.1 INSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO AL AGUA

En el ámbito internacional, los procesos de institucionalización del derecho al agua y al saneamiento fueron plasmando desde julio de 2010, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció oficialmente este derecho a través de la resolución A/RES/64/292, en la que

solicita a los Estados y organizaciones internacionales vinculadas al agua y al saneamiento proporcionar recursos financieros, apoyar en la capacitación y establecer condiciones para la transferencia de tecnología que permitan suministrar servicios de agua potable y saneamiento seguros, limpios, accesibles y asequibles para todos, principalmente en los países en desarrollo.

En octubre de 2010, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, a través de la resolución A/HRC/RES/15/9, afirmó que el derecho al agua y al saneamiento es parte de la actual ley internacional, además de establecer que es legalmente vinculante para los Estados. También los exhorta a alcanzar progresivamente el completo cumplimiento de las obligaciones.

En diciembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución A/RES/70/169, en la que distingue dos derechos que componen el derecho a un nivel de vida adecuado: el agua potable y el saneamiento.

En México, la legislación, el establecimiento de planes, programas y la creación de instituciones relacionadas con el agua y su saneamiento son resultado de un proceso histórico previo a las resoluciones de la ONU, el proceder del Estado respecto a su institucionalización y la gestión que la población requiere del agua, no ha sido con una perspectiva de garantizar el derecho humano a ella, en los términos expresados por la ANAA (2011: 70), pues: “revela no sólo una injusticia social creciente sino, además, una injusticia ambiental que tiende a la catástrofe”, vinculado a una reingeniería institucional y jurídica que se asocia a la extracción del agua y su privatización:

El origen del actual estado de deterioro extremo de las condiciones ambientales del país (especialmente las concernientes al manejo y aprovechamiento de las aguas) puede ubicarse en el relativamente reciente proceso de adecuación, retroceso, fragmentación e innovación jurídica e institucional que ha vivido México desde hace casi 30 años, a partir del cual, no sólo se ha conducido el manejo de la política hídrica del país hacia la progresiva privatización de las fuentes hídricas y los servicios públicos asociados con ellas (ANAA, 2011: 70).

Como se estableció en el veredicto del Tribunal Latinoamericano del Agua (TLA) del año 2012 en Buenos Aires, Argentina, respecto a la denuncia contra la destrucción del sistema hídrico en México existe una serie de inconsistencias jurídicas, normativas, técnicas, administrativas y hasta políticas que favorecen el aumento continuo de casos particulares de degradación de las aguas, impactos en la salud, la gobernabilidad y el acceso a la justicia:

El Tribunal también ha resuelto la incapacidad de las autoridades del ejecutivo, legislativo y judicial para establecer mecanismos efectivos de acceso a la justicia ambiental. También ha reconocido el creciente deterioro del derecho humano al agua en la República Mexicana y la insuficiencia de los mecanismos jurídicos-políticos para detenerla y ha alertado por los niveles de conflictividad social en la República Mexicana y la ausencia de instrumentos de participación ciudadana para canalizarla [...] La complejidad del marco jurídico ambiental existente entre los tres niveles del Estado Mexicano impide una coordinación eficiente de responsabilidades que garantice la aplicación efectiva de las normativas pertinentes para una gestión sustentable.¹⁵³

Ante las evidencias consideradas por la ANAA y el TLA, se cuestiona si el Estado mexicano aun después de la reforma Constitucional de 2012; y el estado de Puebla, después de reformar la Ley de Agua en 2012 y 2013 y de la reforma al artículo 12, párrafo VI de la Constitución Local, cuenta con un marco jurídico e institucional adecuado para llevar a cabo la gestión integral de agua con perspectiva de derechos humanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) contiene los aspectos básicos del agua y su saneamiento como derecho humano en el artículo 4 Constitucional, en el párrafo adicionado el 8 de febrero de 2012.

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho

¹⁵³ Tribunal Latinoamericano del Agua. Veredicto del caso: Posible colapso hídrico en México y violación del derecho humano al agua de sus presentes y futuras generaciones, República de los Estados Unidos Mexicanos. VI Audiencia Pública TLA – Casos sobre Controversias Hídricas en México, Perú, Chile y Argentina Buenos Aires, Argentina – 06 de Noviembre de 2012. Disponible en <http://tragua.com/wp-content/uploads/2012/11/mexico.pdf>

y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

El artículo 27 de la CPEUM establece la regulación del agua como elemento natural, que es parte de la riqueza nacional, además de considerar las formas específicas de su regulación por parte del Estado.

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

[...] regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana (párrs. 1 y 3).

Por lo cual, desde la CPEUM, el Estado está obligado a cumplir con los principios de distribución equitativa del agua, la conservación de la riqueza pública, un desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

La Ley de Aguas Nacionales debió adecuarse a la reforma al artículo 4 Constitucional de 2012, lo cual aún no se realiza. Su última reforma, del 24 de marzo de 2016, considera que es reglamentaria sólo al artículo 27 Constitucional. Y establece que tiene por objeto “regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable, sin establecer una vinculación del agua como derecho humano”.

Los artículos 7 y 7 bis de la Ley de Aguas Nacionales consideran cuales son las condiciones de interés y de utilidad pública en la gestión, manejo y administración de las aguas nacionales, haciendo énfasis en la protección, mejoramiento, conservación y restauración de las aguas.

Finalmente, en el ámbito nacional, el artículo 115, fracción III, inciso a) de la Constitución considera el traslado de la gestión del agua hacia los

municipios desde 1983, el cual cita: “los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales”.

En el ámbito poblano, el derecho humano al agua se reconoce en la Constitución local, en Capítulo III “De los derechos humanos y sus garantías”, artículo 12, párrafo VI:

Las leyes se ocuparán de: [...] Establecer el derecho que tiene toda persona al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado conforme a las leyes regulará las bases y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de este recurso natural.

Es necesario mencionar que ésta es la redacción final de este artículo, la cual se modificó el 27 de enero de 2017. Existe una Minuta de Proyecto de Decreto que presentó la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Quincuagésimo Novena Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, por el que se reformó la fracción VI del artículo 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla (Periódico Oficial del Estado de Puebla, 5 de enero de 2017). Su redacción consideraba: “el Estado conforme a las leyes regulará las bases y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de este recurso natural”.

Sin embargo, la redacción de esta reforma provocó la inconformidad de organizaciones sociales, redes campesinas e indígenas, movimientos ciudadanos y de los propios ayuntamientos; de tal forma que se establecieron 16 controversias constitucionales.¹⁵⁴ En ellas se consideraba que con el término “Estado” no se hacía referencia a los tres ámbitos de gobierno, sino al Gobierno estatal, por lo que éste obtendría el control del servicio de agua potable, en tanto contravenía lo establecido en el artículo 115, fracción III, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁵⁴ Los municipios que habían presentado la controversia son: San Pedro Cholula, Izúcar de Matamoros, Tehuacán, Tlacotepec, Altepexi, Zinacatepec, Chilac, Tlaltenango, Zoquitlán, Chiautla, Ajalpan, Coxcatlán, Coronango, Juan C Bonilla, Soltepec y Mazapiltepec. Camacho, Mónica. (30 de marzo de 2017). Da marcha atrás el Congreso a la reforma que permitía la privatización del agua. *La Jornada de Oriente*. Sección Política.

Hacia finales del mes de enero, la Junta de Gobierno y Coordinación Política presentó una nueva iniciativa, la cual fue aprobada el 27 de enero de 2017, con la redacción actual. Sin embargo, en marzo de 2017, en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se estableció un punto de acuerdo relativo a la privatización del Agua por el Congreso de Puebla, el cual fue presentado por el diputado Miguel Alva y Alva, del Grupo Parlamentario de Morena. En éste, se establecen no sólo los aspectos que fundamentaron la controversia constitucional, sino la falsificación de firmas de cabildo para la aprobación del Decreto del día 5 de enero de 2017:

De las ciento cuarenta y dos actas de cabildo que respaldaron la reforma para la privatización del agua, ocho actas son falsas y no se efectuaron sesiones de cabildo para aprobarla [...]. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión exhorta al Congreso del Estado de Puebla para que inicie procedimiento administrativo y, en su caso, presente la denuncia penal, en contra del ciudadano José Norberto Rodríguez Medina, secretario general de dicho órgano legislativo, por la presunta falsificación de las actas de cabildo para aprobar el decreto que reforma el artículo 12 de la Constitución local, que constituyen actos contrarios a derecho.¹⁵⁵

La reforma a la Constitución del Estado de Puebla no fue la única que generó movilizaciones y descontento social. Este hecho ya se había dado con la aprobación de la Ley de Agua del Estado de Puebla en 2012, con la redacción del artículo 5, fracción IX, en éste se establecía la posibilidad de que las autoridades suscribieran convenios para la prestación del agua como servicio: “Las Autoridades promoverán que los Prestadores de Servicios Públicos y demás órganos competentes suscriban convenios y acuerdos para el cumplimiento de su objeto, atendiendo a criterios de eficiencia, calidad y cobertura en materia de gestión del agua”. Posteriormente, con la reforma a la fracción IV del artículo 31, la adición de la fracción IX del mismo artículo en la Ley de Aguas del Estado, en los cuales se autoriza que se puede prestar el servicio de agua por parte de particulares; razón por la cual las organizaciones, movimientos y

¹⁵⁵ Punto de acuerdo relativo a la privatización del Agua por el Congreso de Puebla. Disponible en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/03/asun_3500815_20170314_1489509405.pdf

población consideraron que se estaba adecuando el marco jurídico para la privatización del agua. La citada fracción del artículo, dice:

Celebrar o suscribir los instrumentos jurídicos, incluyendo, sin limitar, Concesiones o cualesquier otros convenios o contratos, los cuales establecerán, entre otros, los derechos y obligaciones de las partes, las sanciones por incumplimiento, la posibilidad de afectar, ceder o gravar, irrevocablemente, con el previo consentimiento del Concedente, los derechos derivados del título de Concesión o instrumento correspondiente, la obligación de indemnización a cargo de la autoridad competente por la caducidad, rescate, revocación o terminación anticipada de la Concesión o del instrumento respectivo, los supuestos de reversión de pleno derecho de los activos de la Concesión, incluyendo sus mejoras y accesorios, así como el mecanismo para la determinación de la indemnización correspondiente, con independencia de aquellas otras condiciones previstas en las disposiciones legales aplicables;

[...]

Fracción IX. Tratándose del Prestador del Servicio Público del Municipio de Puebla, le serán aplicables las disposiciones del Libro II, Parte III, Capítulo VIII, del Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla, en lo que no se oponga a lo establecido en la presente Ley (artículo 118).

La adición del artículo 118 bis a esta Ley local suprimía la facultad que tenía el Congreso para determinar la tarifa del agua y el saneamiento, dando potestad absoluta al concesionario en materia tarifaria que según se establecía en el convenio; esta adición fue posteriormente derogada, no así las reformas del artículo 31:

Los prestadores de Servicios que tengan a su cargo, en dos o más Municipios, la prestación parcial o integral de Servicios Públicos, en virtud de convenios de coordinación a que se refieren las fracciones IV y V del artículo 23, tendrán la facultad de determinar y actualizar la Estructura Tarifaria para el cobro de los derechos, productos y contribuciones de mejoras previstas en esta Ley u otros conceptos de ingresos por la prestación de Servicios Públicos sin requerir aprobación del Congreso del Estado [...] Los adeudos de usuarios derivados de dichos conceptos serán considerados créditos fiscales para los efectos establecidos en esta Ley [...] En caso

de que la prestación de Servicios Públicos sea concesionada o encomendada por cualquier título jurídico a un particular, ya sea de forma total o parcial, la actualización de la Estructura Tarifaria y de los otros conceptos de ingresos, se regulará de conformidad con lo establecido en el título de concesión o contrato respectivo.¹⁵⁶

Respecto a la estructura institucional de la gestión del agua, la Ley de Aguas Nacionales, define en el artículo 3, fracción XII, que es la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), órgano superior administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a la cual se le dota de autonomía técnica, ejecutiva, administrativa, presupuestal y de gestión para las actividades de administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico, el cual incluye: *i)* el control y manejo del agua y las cuencas hidrológicas, incluyendo los acuíferos; *ii)* la regulación de la explotación, uso o aprovechamiento del agua y *iii)* la preservación del agua en cantidad y calidad, considerando los riesgos como fenómenos hidrometeorológicos, daños a ecosistemas y al medio ambiente (ANAA, 2011: 49).

La CONAGUA tiene una estructura piramidal para la gestión del agua, subdividida en trece Organismos de Cuenca que van adecuando la política hídrica nacional hacia las características de cada una de las regiones hídricas del país las cuales consecutivamente se trasladan hacia cada uno de los municipios en casos de servicios públicos o de los distritos, y unidades de riego correspondientes.

Para lograrlo, CONAGUA y sus Organismos de Cuenca generan una coordinación con los gobiernos de los estados mediante las Comisiones Estatales de Aguas y Saneamiento (CEAS), las Gerencias Estatales de la propia CONAGUA, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y con las Jefaturas de Distritos de Riego.

Un tercer nivel de gestión del agua es que debajo de los CEAS se encuentran los Organismos Operadores. Debajo de las Gerencias Estatales de la CONAGUA y las Jefaturas de Distrito de Riego, se encuentran los 112 Distritos de Riego y 39 492 Unidades de Riego. Así, debajo de los

¹⁵⁶ Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la ley del agua para el estado de Puebla, del 03 de septiembre de 2013. Disponible en http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&Itemid=116&limitstart=80

Organismos de Cuenca y los Consejos de Cuenca están los 50 Cotas, las cinco Comisiones de Cuenca y los siete Comités de Cuenca, en donde intervienen las grandes industrias usuarias del agua. Debido a ello, es que la ANAA (2011: 50) establece que el proceso centralizador y piramidal de la gestión del agua no permite la participación o gestión por parte del usuario final:

Los Organismos Operadores, los Distritos y las Unidades de Riego, las grandes industrias usuarias y tratadoras del agua, así como los Cotas y las comisiones y los comités de cuenca conforman el último nivel de poder de las instituciones del agua. Este es el espacio donde se confunden las instituciones públicas con las verdaderas empresas y grupos de poder que toman el control directo de las redes urbanas de agua, las presas y acuíferos con sus respectivos pozos y recursos. Ahí se confunden las empresas poderosas con los campesinos que individualmente son obligados a registrar sus pozos y con las asociaciones civiles de los campesinos.

En el Consejo Técnico de la CONAGUA tienen representación otras secretarías y organismos del Estado como son la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); la Secretaría de Agricultura Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); la Secretaría de Economía; la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA); la Comisión Federal de Electricidad (CFE); el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR). Su participación tiene como finalidad evitar contradicciones en la política hídrica del país, que se manifiestan cuando la gestión del agua se ve relacionada con su control en proyectos de desarrollo e infraestructura o en la dotación de agua potable a ciudades grandes y medias donde el manejo del agua “rebasa sus respectivas soberanías territoriales, en medio de nuevas disputas que aparecen entre empresarios, población y políticos reacomodados dentro las cuencas” (ANAA, 2011: 51).

Si bien dentro de esta estructura jurídica e institucional no se encuentran contemplados los comités comunitarios de agua potable, éstos constituyen una realidad que subsiste en el estado de Puebla, en donde prevalece la organización barrial y de comunidad para el manejo del agua desde la perspectiva del agua como un bien común, de autonomía y de autogestión, pero que se ha relacionado directamente con los gobiernos municipales, desde la reforma al artículo 115 municipal en 1983.

La dotación de agua potable a través del municipio, se realizó con la reforma Constitucional de Miguel de la Madrid de 1983, quien consideró la descentralización de la administración, infraestructura e inversión para el agua potable hacia los gobiernos municipales, lo que no se logró cumplir debido a vacíos normativos y técnicos de los municipios, y culminó con la afectación en el servicio.

En conjunto con las políticas internacionales que impulsan el agua como mercancía, se promovió que la gestión del agua debía de estar en la iniciativa privada.

Durante el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se establece la gestión del agua a través de los Organismos Operadores a los cuales se les dotó de autonomía administrativa y autosuficiencia financiera al margen de los municipios, dejando fuera los sistemas comunitarios tradicionales de gestión del agua y a los usuarios directos, así como a la gestión del agua dentro de una perspectiva mercantil.

Con ello, se establece en el país una política de concesión de derechos de uso, la cual favorece la administración privada del agua con una centralización de su gestión desde la CONAGUA (ANAA, 2011). Se instituye un mercado del agua con la participación de usuarios y entidades privadas, además de que se crea la armonización con las leyes estatales; las cuales en la mayoría de los casos, como Puebla, adecuaron la ley estatal de agua con esta perspectiva mercantil y privatizadora del agua.

Durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), el agua se consideró como un asunto de estrategia nacional que debía hacer frente a una crisis hídrica, para ello, se favoreció a través del Programa *PROMAGUA* que los Sistemas Operadores Urbanos promovieran la inversión del sector privado, mediante contratos integrales o parciales de prestación de servicios, la entrega de títulos de concesión y la empresa mixta. En el estado de Puebla, este programa fue acompañado de reformas legislativas y la conformación de las instituciones, en el año 2012.

Es en este contexto que se establece la reforma Constitucional del Agua y el Saneamiento como derecho humano de 2012, sin que exista aún una ley secundaria, ni una armonización integral de la legislación del estado de acuerdo con el artículo 4º Constitucional.

5.4.2. ACCESIBILIDAD ECONÓMICA, ACCESIBILIDAD FÍSICA, DISPONIBILIDAD

Para analizar la situación que guarda el derecho humano al agua y el saneamiento en el estado de Puebla, se consideraron aspectos de la accesibilidad económica, la accesibilidad física y disponibilidad (abastecimiento de agua).

La accesibilidad económica refiere que los costos asociados al suministro, captación, distribución del agua y su posterior saneamiento no deben comprometer ni poner en riesgo otros derechos. Al respecto, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) reconocen que el cobro del agua no debe exceder 3% del ingreso del hogar.

En el documento *Estadísticas del Agua en México* (CONAGUA, 2011: 94-5), se señala que en el año 2009, la ciudad de Puebla era la séptima más cara del país respecto al servicio de agua potable con un costo de \$12.21 por m³, por un consumo de 30 m³/mes para uso doméstico con la tarifa más alta aplicable, sin que se presenten los datos para las tarifas más bajas.

La reforma de septiembre de 2013 a la Ley de Agua para el estado de Puebla, con la modificación de la fracción IV del artículo 31, y la adición de la fracción IX del mismo artículo, permitió que los Organismos Operadores de los municipios pudieran dar en concesión el servicio a empresas privadas; además, la adición del artículo 118 bis establecía que la estructura tarifaria del servicio se podría fijar desde la empresa, según se estableciera en el convenio. Los adeudos de los usuarios se convertían en créditos fiscales.

Si bien el artículo 118 bis se derogó posteriormente, integrantes de los grupos focales realizados para efectos de esta investigación denunciaron que en la práctica las tarifas aumentaron más de 250%. Establecieron que en los municipios de Puebla, San Pedro Cholula, Cuautlancingo, San Andrés Cholula y Amozoc tuvieron aumentos en sus recibos que van de los \$300.00 a \$1 000 pesos, esto a partir de la privatización del agua por medio de la concesión del Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SOAPAP) a la Empresa Concesiones integrales A.C. (Informe DHAYS, 2017: 49), lo cual afectaría a una población de más de 1 940 834 personas.

Respecto al municipio de Atlixco, se continúa otorgando el agua y saneamiento a través del SOAPAMA, los y las participantes en grupos focales aseguraron un aumento de tarifas mayor a 3000% en los últimos veinte años.

Las cuentas que cobran por mes son 324 pesos [...]. El agua sube un 3,000% desde que inicia sus operaciones a la fecha, de acuerdo con los recibos de una misma persona [...]. Hace más de 20 años que opera SOAPAMA; el precio del agua era \$120 pesos en Atlixco y Metepec; en 20 años el precio del agua en Atlixco ya rebasa los \$4000 pesos al año, mientras que en Metepec es de \$220 pesos [...]. Casi todo de lo que nosotros exigimos es una tarifa justa, [que] no sea elevada. No nada más para nosotros, para todo el municipio” (GFDHAD).

La concesión del servicio de agua hacia la empresa Concesiones Integrales S.A. de C.V. y el caso de Atlixco fueron motivo de denuncia entregadas al Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, en su vista *en misión oficial* a México, del 2 al 11 de mayo de 2017. En los resultados de su Informe sobre violaciones a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento en México (Informe DHAYS), considera que se generan, principalmente, violaciones a derechos humanos, por estos casos:

De 2013 a 2015, como antesala de la nueva Ley General de Aguas, se otorgaron concesiones o se formaron empresas mixtas en Ramos Arizpe, Coahuila; Puebla y municipios vecinos, Puebla y Veracruz y Medellín, Veracruz; además se extendió la concesión de Cancún e Islas Mujeres al Mpio. de Solidaridad. Cabe señalar que las leyes estatales de agua de los estados a los que pertenecen estas ciudades fueron reformadas antes de la privatización, para permitir los cortes (o desconexiones) del servicio a los usuarios morosos [...] i) Reserva del contrato de concesión hasta siete años después de su firma, ii) represión mediática, incremento de tarifas (hasta de 500% en algunas zonas), iii) nuevos conceptos de cobro (p. ej. Instalación de medidores), iv) mala distribución del agua, falta de claridad en el costo del servicio, v) aumento del tandeo del agua, falta de, y vi) una disminución de la calidad del agua de abasto y el aumento de los cortes del servicio de agua, incluyendo cortes de drenaje (pp. 40 y 49).

A través de la solicitud de acceso a la información 176217, se preguntó el monto de las tarifas del servicio de agua potable por m³ por mes, en el periodo de 2006 a 2017 en la ciudad de Puebla, desagregado por año, mes y tipo de servicio. La respuesta remite al sitio web de transparencia del Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla.

La página sólo presenta el acuerdo tarifario de mayo de 2017, con fecha de publicación 28 de abril de 2017 en el periódico oficial del estado de Puebla, y el Decreto por el cual el Congreso del Estado aprobó la estructura tarifaria para el cobro de los derechos, productos y contribuciones de mejoras previstas en la Ley del Agua para el Estado de Puebla, publicada el 19 de marzo de 2017, por lo que no es posible verificar la evolución de las tarifas. Sin embargo, como la tarifa actual por m³ respecto a una tarifa de 30m³/mes es de \$16.71 para los estratos 1 al 4 de población, \$23.82 para el estrato 5 y \$25.42 para el estrato 6, según los datos presentados por CONAGUA (2011), representa un incremento del 108.19% respecto a la tarifa más alta.

Según el *Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2014* (SEDESOL-CONEVAL, 2014) y *2016* (SEDESOL-CONEVAL, 2016), hay una mejoría significativa en el estado de Puebla, en donde de 16.2% de viviendas sin acceso a agua entubada y 12.3% de viviendas sin servicio de drenaje en 2010, se pasó a sólo 6.8% de viviendas sin acceso a agua entubada y 8.3% de viviendas sin servicio de drenaje en 2015.

Estos datos contrastan con la información de la Coalición Hábitat Internacional (HIC-AL, 2007), para quien la ciudad de Puebla era, en 2010, la tercera con mayor población sin acceso al agua, por debajo de Acapulco con 123 000 personas (18% de la población), Tuxtla Gutiérrez, en donde 83 000 personas (16%) no contaban con el acceso al agua, y Puebla con 69 000 personas, que representaba 5% de su población. A nivel nacional, Puebla era el sexto estado con mayor población sin acceso al agua en la vivienda, por debajo de Veracruz, con 1.8 millones de personas (24% de la población), Guerrero y Estado de México con 1.3 millones (40% y 9% de la población), Chiapas y Oaxaca que, al igual que el estado de Puebla, tenían más de un millón de personas sin acceso al agua en la vivienda.

Si bien el dato sobre infraestructura podría reflejar un avance, por sí solo no permite conocer la situación real de las familias en cuanto a la disponibilidad de agua, ya que se desconoce cuál es la cantidad que se les dota por parte de los Sistemas Operadores, pues como menciona el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, respecto a la proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua, y su medición en términos de agua entubada o servicios básicos de saneamiento en la vivienda:

Medir en términos de “agua entubada” dentro de la vivienda o predio, de un hidrante público o de otra vivienda, así como medir “drenaje conectado” a la red pública o fosa séptica, en realidad es medir infraestructura, no acceso real, continuo, suficiente, de buena calidad y asequible, al agua potable o a instalaciones de saneamiento dignas y seguras (Informe DHAYS, 2017: 14).

Aunado a lo anterior, el dato nos permite establecer que aun casi siete de cada 100 viviendas no contaba ni siquiera con la infraestructura necesaria para disponer de agua de manera continua y eficiente, y que ocho de cada 100 viviendas no contaban con la infraestructura básica de saneamiento en 2015, lo que contraviene el criterio de disponibilidad que considera que todas las personas deben de contar con agua de manera continua y suficiente para satisfacer las necesidades de consumo, cocina, de higiene personal y del hogar, por lo cual, la accesibilidad física debe de analizarse conjuntamente con la disponibilidad.

Algunas preguntas que surgen son: ¿existen diferencias geográficas y de uso del suelo respecto al agua que se recibe?, ¿en qué sitios, a pesar de contar con agua entubada, no se cuenta con la cantidad necesaria para satisfacer las necesidades que permitan condiciones de vida digna?

A partir de la publicación *Estadísticas del Agua en México* para el año 2011 (CONAGUA, 2011: 49) y 2014 (CONAGUA, 2014: 66), el estado de Puebla tenía, en 2011, un volumen total concesionado para consumo de 2 418 hm³ de agua por año, de los cuales sólo 385 hm³ eran para abastecimiento público (15.92%), que incluyen el uso personal y doméstico; 1 962 eran para uso agrícola, 65 para industrias y 6.5 para generación de energía.

Al dividir el agua disponible para abastecimiento público entre la población del estado en 2010, que era de 5 779 829, y este resultado entre los días del año, se obtiene una disponibilidad de 182.50 litros por habitante por día. Para el año 2014, el volumen concesionado total fue de 2 114.7 hm³, de los cuales 427.9 fueron para abastecimiento público (20.23%), 1 608.1 para uso agrícola, 72.2 para industrias y 6.5 para generación de energía. Considerando la población del censo 2015 que era de 6 168 883 habitantes, la disponibilidad de agua aumentó a 190.04 litros por habitante por día.

Sin embargo, habría que considerar que el abastecimiento público incluye oficinas de gobierno, servicios, escuelas, comercios y hasta industrias que estén conectadas a la red pública de agua potable. Además, el dato de disponibilidad a partir del volumen concesionado a nivel estatal presenta una media que no refleja la realidad que se vive sobre este derecho en el conjunto de colonias, barrios, pueblos y comunidades, esto debido a que el volumen concesionado no se reparte por igual en todo el estado, ya que existen condiciones naturales, de infraestructura, de uso del suelo y hasta de clase social que representarían volúmenes diferentes para la población.

El indicador de cobertura nacional de agua potable también presenta problemas, no sólo porque los promedios nacionales invisibilizan las disparidades existentes entre regiones, entidades federativas y entre municipios, sino porque también es un indicador de infraestructura, que no da cuenta de si la población recibe efectivamente un suministro de agua suficiente, continuo y salubre, apta para uso personal y doméstico (bañarse, cocinar y beber, asear hogar y lavar ropa), como corresponde al derecho humano al agua (DHAYS, 2017: 15).

Según datos proporcionados en la respuesta a la solicitud de acceso a la información 00176317, dirigida al Sistema Operador de Servicios de Agua y Saneamiento de la ciudad de Puebla en mayo de 2017, sobre cuál era la disponibilidad por habitante en la ciudad de Puebla, de 2010 a 2016, la respuesta establece sólo el parámetro general de la Organización Mundial de la Salud, que es de 50 a 100 litros por habitante por día, aludiendo que la disponibilidad del agua varía de una ciudad a otra, lo

LA CONCESIÓN DEL SERVICIO DE AGUA HACIA LA EMPRESA CONCESIONES INTEGRALES S. A DE C. V., Y EL CASO DE ATLIXCO, FUERON MOTIVO DE DENUNCIA ENTREGADAS AL RELATOR ESPECIAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS AL AGUA POTABLE Y AL SANEAMIENTO

cual depende de otros factores como clima, nivel de vida, costumbres de la población, entre otros.

El consumo de agua está en función de una serie de factores inherentes a la localidad que se abastece y varía de una ciudad a otra. Los principales factores que influyen en el consumo de agua en una localidad pueden ser: Clima, nivel de vida de la población, costumbres de la población, sistema de provisión y cobranza (servicio medido o no), calidad del agua suministrada, costo del agua (tarifa), presión en la red de distribución, consumo comercial, consumo industrial, consumo público, pérdidas en el sistema, existencia de red de alcantarillado y otros factores (Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla. Unidad de transparencia).

Aunque efectivamente el consumo depende estos factores señalados por el Sistema Operador, no se responde a la pregunta sobre la disponibilidad de agua, ya que la disponibilidad se refiere al agua que es otorgada a la población para que ésta pueda satisfacer las necesidades. Por lo cual, es posible establecer que el Sistema Operador no puede informar respecto a la cantidad de agua con la cual dota a la población.

En ese sentido, el documento elaborado por el Relator sobre Agua y Saneamiento establece que los estados no informan sobre la disponibilidad del agua, presentando datos sólo sobre la accesibilidad física, representada por las tomas en viviendas de agua potable y saneamiento. A saber, “estas mediciones no son adecuadas para medir la situación de inequidad en el acceso al agua y otros factores de este derecho” (DHAYS, año: 15).

Cuando los gobiernos informan que menos de 10% de la población no cuenta con agua entubada y saneamiento en la vivienda, consideran que ya se ha cumplido tanto con los Objetivos del Milenio como con la cobertura del derecho; sin embargo, en términos de disponibilidad, las personas no cuentan con agua en sus viviendas.

El Informe concluye, que si como país se ha establecido el compromiso de cumplir con la Agenda 2030 que establece en su Objetivo 6 el “garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos”, el Gobierno de Puebla y de sus Sistemas Operado-

res deberán de contar con información veraz y confiable para evaluar la disponibilidad de agua y no únicamente con la infraestructura física, como fue reportado para el cumplimiento de la meta 7c de los Objetivos del Milenio, o las referencias al consumo, como lo hace el Sistema Operador de Agua Potable y Saneamiento del Municipio de Puebla.

5.4.3 EXIGIBILIDAD

Las acciones de exigibilidad del derecho al agua en el estado comienzan con la defensa del agua como parte del territorio; respecto al crecimiento de la ciudad de Puebla en los municipios de Tepeaca, Tecamachalco y Magdalena Axocopan, a través de la organización Unión Campesina Emiliano Zapata Vive (UCEZ), que ha defendido desde finales de la década de 1970 los manantiales de la comunidad y la tierra frente a la expropiación para el crecimiento urbano. En el momento más álgido del conflicto por la defensa de sus manantiales, en 2005, el Frente de Defensa del Agua de Axocopan (FDAA) –vinculada a la UCEZ– recibió represión, violencia y amenazas desde el Gobierno estatal (Alfaro, 2009).

En 2005, se inició una serie de conflictos por el uso, manejo y distribución del agua alrededor de la ciudad de Puebla que la Asamblea Social del Agua (ASA) denomina como un primer intento de privatización, en Axocopan en el municipio de Atlixco, en Amozoc, en San Francisco Ocotlán, en Huejotzingo y en Chignautla en la Sierra Norte del estado. De ellos, sólo los de Amozoc y Chignautla derivaron en una organización actualmente consolidada, a pesar del hostigamiento, la represión y las detenciones de las personas que encabezaban el movimiento.

En 2012, con la creación de La Ley del Agua para el Estado de Puebla y posteriormente con la propuesta de Ley de Aguas Nacionales en 2013, se consolidan cinco movimientos diferenciados:

- i) La Asamblea Social del Agua (ASA), que ha generado vínculos en la mayoría de las colonias de la ciudad de Puebla a través de la organización y la defensa jurídica. Esta organización se ha convertido en Puebla en uno de los principales vínculos con la Organización Nacional Agua para todos Agua para la vida, además de ser enlace y ayuda solidaria para organizaciones de la mixteca, de la sierra negra y la sierra nororiental de Puebla.

- ii) Morena Puebla, la cual tiene vínculo con la Organización Nacional Agua para todos Agua para la vida, y ha generado acciones de controversia constitucional respecto a la reforma del párrafo VI, artículo 12 de la Constitución del Estado de Puebla.
- iii) La Alianza Popular de Ciudadanos Unidos de Atlixco, que es una organización que surge ante la privatización del agua en ese municipio; cabe destacar que ésta tenía una historia previa de gestión comunitaria del agua. Atlixco es el municipio en donde más se han incrementados los costos por el uso del agua potable. Por sus actividades de organización, foros, amparos y denuncias públicas, sus integrantes han sido objeto de amenazas.
- iv) En 2016 en el municipio de Ocoatepec, Puebla, la fundación Living Water, en conjunto con el ayuntamiento, impulsaron la construcción de una obra hidráulica (tanque de distribución de 150 000 litros), hecho que dio lugar a un movimiento social, que participaría posteriormente en la conformación del Frente Estatal “Pueblos unidos contra la privatización del agua” (PUCPA), ya que de acuerdo con algunos de sus habitantes, la obra posibilitaría la apropiación de las fuentes de agua existentes para esta organización internacional.
- v) Los Comités Comunitarios de agua potable que vieron en la nueva ley de aguas del estado una amenaza para su organización tradicional comunitaria.
- vi) Organizaciones indígenas y campesinas que se unieron a la Organización Nacional Agua para todos Agua para la vida. Éstas veían en la contraloría social de la Iniciativa Ciudadana de ley de Aguas Nacionales, promovida por Agua Para Todos, Agua para la Vida, una propuesta para dar o negar el permiso a los proyectos hídricos, principalmente hidroeléctricas.

Con la modificación del artículo 12 de la Constitución Política del Estado de Puebla, confluyen la ASA, Comités Comunitarios de agua potable

en la zona conurbada de la ciudad de Puebla, organizaciones indígenas y campesinas de la Sierra Norte y Nororiental de Puebla con Sindicatos y movimientos ciudadanos de deudores para conformar el Frente “Pueblos Unidos contra la Privatización del Agua”, que a través de foros, cierre de carreteras y de presidencia municipal, posicionamientos públicos y controversias constitucionales fueron generando condiciones de presión social.

Con la modificación del artículo el 27 de enero, el Frente considera que aún no culmina la defensa del agua, ya que continúa su privatización en la ciudad y su zona conurbada, todavía existe una Ley de aguas del estado que la permite.

Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), en el mes de junio de 2017 presentó su estudio sobre *Ciudades Sostenible y Derechos Humanos*, en ella se establece que el estado de Puebla es la segunda entidad que recibió más recomendaciones por violaciones del derecho al agua, sólo por debajo del estado de Tabasco (CNDH, 2017: 220-224).

El estado de Puebla recibió ocho recomendaciones. Las recomendaciones se dirigieron a los ayuntamientos de Atlixco, Teopantlán, Tlaco-tepec de Benito Juárez, Ajalpan y San Juan Ixcaquixtla. Entre ellas se insta a que reconectaran el abastecimiento de agua potable, de actuar de acuerdo con la ley y abstenerse de violar los derechos humanos de los ciudadanos, de vigilar que el goce la distribución del agua potable no esté condicionada, de abstenerse de suspender el servicio de agua potable y el deber de brindar capacitación sobre el respeto de los derechos humanos, principalmente en materia de seguridad jurídica y el derecho al agua (CNDH, 2017).

El ayuntamiento de Molcaxac, por la falta de respuesta ante una solicitud de exención de un pago injustificado, se recomendó el determinar la responsabilidad por actos u omisiones, el vigilar que el abastecimiento del agua potable no esté condicionada y el inicio de un procedimiento administrativo de investigación. Al municipio de Felipe Ángeles, debido a la falta de respuesta ante una solicitud de apoyo para la construcción de una obra hidráulica, se le recomendó la capacitación en derechos humanos y la rendición oportuna de cuentas e informes (CNDH, 2017: 180).

CONCLUSIONES

El problema del derecho humano al agua y al saneamiento en el estado de Puebla es resultado de tres procesos estructurales de largo tiempo, que a su vez se encuentran entrelazados. Por una parte, su institucionalización en donde predomina un sistema centralizado de otorgamiento de concesiones para su gestión privada; su despojo para su utilización en privatizaciones y los megaproyectos; y la existencia de procesos organizativos comunitarios como alternativa a su control jerárquico y estatal, que están siendo excluidos de la gestión del agua por la nueva legislación.

Respecto a la institucionalización, esto se debe a que se estableció una reforma del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde el 8 de febrero de 2012, que garantiza el agua como derecho humano, sin que hasta el momento la Ley nacional y local lo haga posible. Conservando un sistema descentralizado en la Comisión Nacional del Agua que privilegia el otorgamiento de concesiones para la gestión privada de los Sistemas Operadores de Agua Potable, su uso en proyectos de desarrollo e infraestructura y los trasvases entre cuencas, además de dejar fuera a los sistemas comunitarios tradicionales de gestión del agua, proceso que en Puebla se consolidó con las reformas al artículo 12, párrafo VI, que cedía la gestión al Estado, con la posibilidad de que éste lo cediera en concesión y una Ley de agua estatal que incorporó los mecanismos de participación privada, la liberación de tarifas, principalmente en la ciudad de Puebla y su zona conurbada.

Por lo anterior, tanto en el ámbito federal como estatal se generaron mecanismos para la cesión de la rectoría y gestión del Estado respecto del agua, lo que, sin embargo, no han permitido garantizar las condiciones de agua en cantidad ni calidad adecuadas, ni de revertir la crisis hídrica y de daños socio-ambientales provocados por el sistema de concesiones.

A decir de los grupos focales, este Sistema sólo garantizó este derecho para algunos sectores y empresas a través de la privatización paulatina de un elemento que consideraban un bien común, una pérdi-

da en su accesibilidad económica, el incremento de tarifas, medidores y nuevos conceptos de cobro, una mala distribución del agua y el aumento de tandeos y de cortes. Dando como resultado el incremento de las acciones de exigibilidad tanto en comunidades rurales como en barrios urbanos, con cinco exigencias básicas:

- Eliminar la gestión del agua por parte de empresas privadas, retornando esta hacia el Estado y las comunidades.
- Incrementar las acciones de transparencia que permitieron la privatización con métodos vinculados a la manipulación política y legislativa.
- La disminución de las tarifas de agua y saneamiento de acuerdo con lo establecido en los acuerdos y tratados internacionales.
- La armonización legislativa que permita garantizar el agua y el saneamiento como derecho humano.
- El reconocimiento de los comités comunitarios como espacios tradicionales de gestión del agua.

REFERENCIAS

- Asamblea Nacional del Agua. (2011). Petitoria al Tribunal Latinoamericano del Agua sobre la destrucción del Sistema Hídrico del país Resumen ejecutivo. Disponible en https://www.uccs.mx/article.php?story=petitoria-al-tribunal-latinoamericano-del-agua-resumen-ejecutivo_es
- Cámara de Diputados. Punto de acuerdo relativo a la privatización del Agua por el Congreso de Puebla. Disponible en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/03/asun_3500815_20170314_1489509405.pdf
- Coalición Habitat Internacional. (2007). México. Cartografía de la población sin acceso al agua en la vivienda. Disponible en http://www.hic-al.org/derechoalagua/noticias.cfm?noticia=2204&id_categoria=4
- Comisión Nacional del Agua. (2011). *Estadísticas del agua en México, edición 2011*. Disponible en <http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Publicaciones/Publicaciones/SGP-1-11-EAM2011.PDF>
- Comisión Nacional del Agua. (2014). *Estadísticas del agua en México, edición 2014*. Disponible en <http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Publicaciones/Publicaciones/EAM2014.pdf>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2017). *Ciudades sostenibles y Derechos Humanos*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos. Disponible en www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2017_033.pdf
- Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente. Declaración de Dublín sobre el agua y el desarrollo sostenible. 26-31 de enero de 1992, Dublín/Irlanda. Disponible en <http://appweb.cndh.org.mx/derechoagua/archivos/contenido/CPEUM/E1.pdf>
- Congreso del Estado de Puebla. Declaratoria del Decreto que reforma la Fracción VI del Artículo 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Puebla del 27 de enero de 2017. Disponible en http://periodicooficial.puebla.gob.mx/Upload/T_2_27012017_C.pdf
- Constitución Política del estado Libre y Soberano del Estado de Puebla. Artículo 12, párrafo VI. Disponible en www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDConstituciones/pdf/PUE1.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). Artículo 4, párrafo 7. Párrafo adicionado. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 08 de febrero de 2012. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). Artículo 27, párrafos 1 y 3. Párrafo reformado. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 06 de febrero de 1976, el 10 de agosto de 1987 y el 06 de enero de 1992. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- Del Castillo L. (2009). *Los foros del agua De Mar del Plata a Estambul 1977-2009*, Documentos de Trabajo N° 86. CARI Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Buenos Aires. Disponible en www.cari.org.ar/pdf/forosdelagua.pdf
- Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Agua para el Estado de Puebla, del 03 de septiembre de 2013. Disponible en http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&Itemid=116&limitstart=80

- FAME, Foro Alternativo Mundial del Agua. (2017). ¿Qué es fame? Foro Alternativo Mundial del Agua. Disponible en www.fame2012.org/es/
- Gutiérrez, R. (enero junio de 2008). El derecho fundamental del agua en México. Un instrumento de protección para las personas y los ecosistemas. *Revista Cuestiones Constitucionales*, (18), 71-90. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5828>
- Ley de Aguas del Estado de Puebla. Publicada en el Periódico Oficial del estado de Puebla del 31 de diciembre de 2012. Última reforma el 19 de octubre de 2015. Disponible en <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/183556/leyaguaGD.pdf>
- Ley de Aguas Nacionales. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 24 de marzo de 2016. Disponible en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lan.htm
- ONU. Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>
- ONU. Documento E/C.12/2002/11. 29º Periodo de sesiones. Observación General No. 15. Derecho al Agua, Organización de Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Disponible en https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN15
- ONU. Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo. 14 de junio de 1992. Disponible en http://www.culturalrights.net/descargas/drets_culturals410.pdf
- ONU. Declaración sobre el derecho al desarrollo. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986. Disponible en www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RightToDevelopment.aspx
- ONU. Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre agua, Mar de Plata, Argentina, 14 al 25 de marzo de 1977, documento E/CONF.70/29 página 67. Disponible en http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/CONF.70/29
- ONU. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- ONU. Resolución 15/9. Los derechos humanos y el acceso al agua potable y el saneamiento. Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos, el 6 de octubre de 2001. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/166/36/PDF/G1016636.pdf?OpenElement>
- ONU. Resolución 64/292. “El derecho humano al agua y el saneamiento”. Resolución aprobada por la Asamblea General el 28 de julio de 2010. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/38/PDF/N0947938.pdf?OpenElement>
- ONU. Resolución 70/169. “Los derechos humanos al agua potable y el saneamiento”. Resolución aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2015. Disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/169&referer=http://www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/Resolutions.aspx&Lang=S
- ONU-DAES. Decenio Internacional para la acción “El agua fuente de vida” 2005-2015. Disponible en http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml

- ONU-UNICEF. Declaración mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño. Aprobado el 30 de septiembre de 1990 en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia. Disponible en <http://www.fmyv.es/ci/es/DH/6.pdf>
- Informe sobre violaciones a los Derechos Humanos al agua potable y al saneamiento en México (Informe DHAYS). Mayo de 2017. Disponible en <http://www.comda.org.mx/wp-content/uploads/2017/05/INFORMEDHAYs-para-paginas.pdf>
- Rodríguez, C. (2009). *Batallas locales por el agua potable. La creciente conflictividad entre comunidades rurales y municipios urbanos en el desarrollo rural desde la mirada local*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, CSH, Departamento de Producción Económica.
- Sandoval, A. (2007). *Comprendiendo los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)*. México: DECA Equipo Pueblo. Disponible en <http://www.equipopueblo.org.mx/desca/descargas/comprendiendo.pdf>
- SEDESOL-CONEVAL. Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2014, del estado de Puebla. Disponible en http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31504/Puebla_1_.pdf
- SEDESOL-CONEVAL. Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2016, del estado de Puebla. Disponible en <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/185262/Puebla..pdf>
- Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla. Unidad de Transparencia. Respuesta al folio 00176317
- SOAPAP. Acuerdo del Consejo Directivo del Sistema Operador de Agua y Alcantarillado del Municipio de Puebla, de fecha 18 de abril de 2017, que actualiza las cuotas, tasas y tarifas que deberán cobrarse por los servicios que presta el Sistema Operador de los Servicios de Agua potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla, que estarán vigentes en el mes de mayo de 2017. Disponible en http://transparencia.puebla.gob.mx/docs/adjuntos/1103_1494544334_6736252cebde9dc9337f5314f428941a.pdf
- Tello, L.F. (2007). El acceso al agua potable en México. *Revista Derechos Humanos México*. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos, 2(4), 119-138. Disponible en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derechos-humanos-cndh/article/view/5556/4901>
- Tribunal Latinoamericano del Agua. (06 de Noviembre de 2012). Veredicto del caso: Posible colapso hídrico en México y violación del derecho humano al agua de sus presentes y futuras generaciones, República de los Estados Unidos Mexicanos. VI Audiencia Pública TLA –Casos sobre Controversias Hídricas en México, Perú, Chile y Argentina Buenos Aires, Argentina–. Disponible en <http://tragua.com/wp-content/uploads/2012/11/mexico.pdf>

5.5. DERECHO AL TERRITORIO Y LA TERRITORIALIDAD

La tierra, dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), es considerada como “un espacio físico o geográfico determinado (la porción de tierra en sí)” (Zimmerman, 2013: 28) y el territorio como la reproducción o manifestación de la vida cultural asociada a un entorno o hábitat “que se expresa a través de distintas pautas culturales ligadas con formas de uso de la tierra y sus recursos, lazos ceremoniales y espirituales y múltiples maneras de ser y concebir el hábitat y el mundo” (Zimmerman, 2013: 28). La protección del territorio dentro del SIDH implica el valor económico del sitio, así como todas las condiciones vinculadas al valor de la vida en general.

El derecho a la tierra y al territorio, dentro del SIDH, se ha dirigido principalmente hacia los pueblos indígenas o pueblos originarios, y así se ha ido institucionalizando en el país. Sin embargo, la defensa de este derecho se está exigiendo de igual forma por comunidades campesinas y por barrios urbanos, los cuales le han ido otorgando un nuevo significado a este derecho, entendiendo por territorio al entorno o hábitat como la base material en la que se ubican, pero que no sólo incluye a la naturaleza, sino la base social, cultural, tecnológica, de conocimientos y económica que posibilita su vida como pueblo o comunidad.

Por su parte, la territorialidad es toda la trama, redes, formas de ocupación y relaciones que están en torno a la práctica social de esa población respecto a ese entorno o hábitat (León, 2015).

Es por ello que en la territorialidad están inmersas las formas y posibilidades colectivas de vida. Por lo cual, la diferencia entre territorio y la territorialidad no sólo es conceptual, sino tiene referencia con la práctica política y social de supervivencia colectiva (León, 2015).

El derecho humano al territorio y la territorialidad, se encuentra reconocido en el artículo 13 del Convenio 169 de la OIT, así mismo, en el ámbito del Sistema Interamericano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) han desarrollado, desde la década de 1980, una vasta jurisprudencia al respecto, principalmente en temas relacionados a pueblos indígenas.

El Informe de 1981 sobre la situación de los derechos humanos en la República de Colombia que, entre otros aspectos, considera la adopción

de medidas legislativas para promover mejores condiciones de vida y desarrollo a los pueblos indígenas; también está la solicitud al Gobierno de Brasil, en 1985, de que demarcara el Parque Yanomani en el Amazonas, ya que la explotación minera había provocado violaciones a los derechos humanos de los pueblos originarios; la emisión de medidas cautelares colectivas ante situaciones de riesgo, de peligro de la vida colectiva o la integridad de los pueblos ante la construcción de proyectos de desarrollo e infraestructura (megaproyectos); y medidas cautelares a defensores de derechos humanos o de líderes indígenas que han sido amenazados o asesinados por la defensa de este derecho (Zimmerman, 2013: 23).

Por su parte, desde la década de 1990, la CoIDH ha resuelto diversas sentencias cuando la supervivencia de un pueblo o comunidad indígena es amenazada por la creación de proyectos de desarrollo e infraestructura; en especial, existen tres que están relacionadas con la defensa de la territorialidad:

i) El caso de la Comunidad Indígena Mayagna (Sumo) Awas Tingni contra el gobierno de Nicaragua del año 2001, por la violación del derecho a la propiedad de tierras tradicionales por una concesión forestal, para el que se establecieron las siguientes resoluciones: *a)* El Pacto de San José no sólo consagra la propiedad privada sino también la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas; *b)* el derecho a la tierra y el territorio es un derecho colectivo; *c)* el vínculo con la tierra no sólo es por la posesión de ésta, sino que es un componente de la materialidad de su territorio y de su espiritualidad que permite la preservación de su cultura y *d)* pueblos y comunidades tienen el derecho sobre el uso de la naturaleza existente en su territorio que han utilizado y que es necesario para su supervivencia colectiva, desarrollo y estilo de vida como pueblo o comunidad.

ii) El Caso Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay, del año 2005. En él se considera la restitución de tierras de uso tradicional, ya que éstas eran ocupadas por una estancia de propiedad privada, por lo que se veían privadas de garantizar su derecho al agua, alimentación y salud. Por lo cual se resolvió que *a)* existe un vínculo entre el derecho al territorio y el derecho a la vida, ya que el acceso a la tierra y a la naturaleza permite el uso y disfrute de agua limpia, alimentos, práctica de la medicina, salud ante enfermedades,

entre otros aspectos y, por tanto su subsistencia como pueblo o comunidad; *b*) el territorio puede estar vinculado a conceptos diferentes y más amplios que el de propiedad privada, ya que permite la supervivencia como pueblo y, por consiguiente, puede ser necesario limitar el derecho a la propiedad privada de un particular para preservar la identidad cultural y las condiciones de supervivencia de un pueblo.

iii) El caso del pueblo Saramaka vs. Surinam, en el año de 2007, que surge del no reconocimiento como legítimos dueños de la tierra y por la entrega de concesiones madereras. En la resolución se determinó a) la protección no sólo de pueblos indígenas sino también tribales, que se refiere a aquellos pueblos que aunque no sean originarios de la región, como resultado de su desplazamiento, tienen características similares a las de pueblos indígenas, como tradiciones sociales, culturales y económicas diferentes a las existentes en la nación; y b) el derecho a ser consultados de manera oportuna, de buena fe y con procedimientos culturales adecuados, así como de contar con su consentimiento libre e informado cuando el Estado pretenda limitar el ejercicio de los derechos territoriales indígenas, o a dictar cualquier medida que pueda afectar material o simbólicamente la vida de los pueblos y comunidades.

El trabajo de la CIDH y el de la CoIDH han establecido mecanismos ante situaciones graves, como es el caso de los desplazamientos o asesinatos de integrantes de comunidades indígenas. Además, han logrado evidenciar las violaciones que se han suscitado en torno a la tierra y el territorio, principalmente contra los pueblos originarios.

Sin embargo, es hasta junio de 2011 que el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas retoma el tema de tierra y territorio para el conjunto de pueblos, comunidades y barrios no indígenas como uno de los temas dentro de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos (ONU, 2012), los cuales contienen una serie de 31 principios que consideran normas de conducta no vinculantes que deberían de cumplir las empresas y los Estados en su relación con ellas.

Entre ellos se encuentran el principio 11, que establece que “las empresas deben respetar los derechos humanos”, el principio 12 que se refiere a que el respeto de los derechos humanos se debe de dar a todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, incluyendo los de la OIT, y el principio 13 que considera que las empresas:

- a) Eviten que sus propias actividades provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos y hagan frente a esas consecuencias cuando se produzcan; b) Traten de prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos directamente relacionadas con operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales, incluso cuando no hayan contribuido a generarlos (ONU, 2012: 11).

Por su parte, las organizaciones que han defendido el territorio en México han hecho énfasis en los estándares y lineamientos establecidos en el Convenio 169 de la OIT (1989), que contiene un capítulo dedicado a la tierra y del cual desprende el término de territorio, en su artículo 13, entendido como “la totalidad del hábitat que los pueblos ocupan o utilizan de alguna manera”.

De acuerdo con el Convenio 169 de la OIT (1989), los derechos de los pueblos indígenas son: *a)* contar con la posesión individual o colectiva de la propiedad y la posesión de la tierra y en algunos casos (de pueblos nómadas) de aquéllos en que realizan sus actividades tradicionales o de subsistencia (art. 14); *b)* la posibilidad de usar, administrar y conservar la naturaleza existente y, cuando se refiera a aquéllos que sean propiedad del Estado, a ser consultados y a establecer o negar su consentimiento, y a ser indemnizados por los daños ocurridos (artículo 15); *c)* no ser desalojados o desplazados de las tierras que ocupan. En caso de riesgo, y de dar su consentimiento para ello, podrían recibir tierras de similares condiciones o de regresar cuando ya no existan las causas de riesgo (artículo 16).

Las obligaciones contraídas por los Estados, de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT (1989), son: *a)* El respeto de la relación existente de los pueblos con sus territorios, y los aspectos colectivos de esa relación (Art. 13); *b)* proteger los derechos de propiedad de las tierras y delimitar esas tierras (Art. 14); *c)* establecer sanciones respecto a las intrusiones

no autorizadas a tierras indígenas, y todo uso no autorizado de sus tierras por personas ajenas a ellos (Art. 18); así como garantizar, mediante programas agrarios, condiciones equivalentes a las de otros sectores de la población.

5.5.1 INSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO AL TERRITORIO

La institucionalización del territorio y la territorialidad en México ha estado vinculada a la planeación económica y ésta, a su vez, con la forma en que se concibe el territorio (León, 2015 y Cortez y Delgadillo, 2009). Para León (2015) y Cortez y Delgadillo (2009), en la planeación del territorio existe una diversidad de perspectivas, aunque prevalecen dos: *i)* la que considera al territorio como una totalidad, un espejo o reflejo de las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales y *ii)* la que considera al territorio no como una totalidad, sino como un elemento que es dinámico en sí mismo por las condiciones materiales que contiene y que se encuentra referido a relaciones sociales que, a su vez, también son dinámicas y se autodeterminan de manera mutua.

La institucionalización del territorio que se realiza en México desde la década de 1940 se enmarca dentro de la primera perspectiva vinculada al crecimiento económico, la industrialización o problemas sociales focalizados.

Durante el período llamado de “desarrollo estabilizador” (décadas de los cuarenta a los sesenta inclusive), la preocupación central por el crecimiento económico y la industrialización hizo que la política regional se limitara, o bien a problemas sociales focalizados, como los que integraban la política indigenista, o bien al aprovechamiento de recursos naturales necesarios para el crecimiento económico nacional, como el desarrollo de cuencas hidrológicas. En cuanto a la planeación urbana, ésta se limitó a acciones de urbanismo en unas cuantas ciudades como las del Programa Nacional Fronterizo (Rébora, 1978: 1182).

Cuando se agotó este modelo económico, surgió la preocupación desde el Estado por establecer o consolidar una política territorial que se sustenta en un proceso económico-regional y urbano (Rébora, 1978: 1182). Para Cortez y Delgadillo (2014), esto fue dando lugar a un sistema centralizado de planificación que prevalece hasta nuestros días

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL TERRITORIO QUE SE REALIZA EN MÉXICO DESDE LA DÉCADA DE 1940 SE ENMARCA DENTRO DE LA PRIMERA PERSPECTIVA VINCULADA AL CRECIMIENTO ECONÓMICO, LA INDUSTRIALIZACIÓN O PROBLEMAS SOCIALES FOCALIZADOS.

Este sistema está caracterizado por una serie de disposiciones presidenciales que determinó que secretarías, departamentos y organismos descentralizados elaboraran sus programas de inversión y sus programas de actividades para el periodo del gobierno que inicia. Es por ello que el ordenamiento territorial es función de varios organismos e instituciones; este proceso se repite en los otros ámbitos de gobierno y que va acompañado de mecanismos de coordinación para su aplicación. Sin embargo, es difícil de lograr en la práctica de empresas y personas, ya que el estado concebía este ordenamiento como la extensión en el espacio de la política socioeconómica nacional, la cual era difícil de operar, puesto que

no existía una política socioeconómica de largo plazo y la existencia de múltiples actores va gestando su propio ordenamiento de espacio, adecuándolo a sus propios intereses y perspectivas (Cortez y Delgadillo, 2014),

Así, la gestión del territorio de algunos actores privados y las políticas públicas de ordenamiento del territorio fueron generando una serie de desigualdades o desequilibrios no sólo regionales o entre municipios, sino también entre clases, grupos sociales, etnias y géneros (Cortez y Delgadillo, 2014: 74).

Para el equipo coordinador del Tribunal Permanente de los Pueblos (TPP) Capítulo México (2016: 63-4), estas disparidades se intensificaron a partir de que el Estado mexicano privilegió que el conjunto de sus instituciones estuvieran orientadas hacia la implementación de los Acuerdos de los Tratados de Libre Comercio, lo cual no sólo se ve reflejado en el actuar de las diversas Secretarías y organismos descentralizados, sino en la modificación legislativa que permite el funcionamiento de la economía neoextractivista en el territorio.

De acuerdo con Espinoza (2016: 3-5), de 1917 a 2016 se emitieron 227 decretos de reformas constitucionales, con 684 modificaciones en 114 de los 136 artículos de la Constitución Mexicana, además de cuatro artículos transitorios y cuatro artículos más en Decretos de reforma. 129 de estos Decretos de Reforma (56.82%) se realizaron a partir del

gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado,¹⁵⁷ principalmente en el 3, el 27, el 123 y aquéllos concernientes a la intervención del Estado en la economía y la estructura de los órganos públicos que permitieran la intervención privada. Entre ellos destaca la reforma de 1992 de Carlos Salinas de Gortari, al artículo 27 Constitucional que abrió la posibilidad de vender tierras ejidales y de comunidades agrarias.

Sin embargo, es durante el gobierno de Enrique Peña Nieto que se ha reconstruido el marco jurídico nacional para facilitar este ordenamiento territorial vinculado a la economía exterior neoextractivista. En su administración se han modificado 145 artículos; además, 162 de las 294 leyes de competencia federal, 27 leyes expedidas sin reforma (Espinoza 2016: 7).¹⁵⁸

En el estado de Puebla, algunas de las leyes vinculadas a la economía y el territorio, son la Ley de Expropiación para el Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial del estado de Puebla el 3 de diciembre de 2008 y reformada el 14 de agosto de 2009 y el 19 de marzo de 2014, la cual facilita el traslado de tierra colectiva o privada para el uso en proyectos de desarrollo e infraestructura; la Ley para Proteger los Derechos Humanos y Regular el Uso Legítimo de la Fuerza Pública, la cual fue derogada el 22 de julio de 2014, que permitía reglamentar las acciones de protesta por estos proyectos; y la Ley del Agua para el Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial del estado de Puebla el 31 de diciembre de 2012 y reformada el 19 de octubre de 2015, el 5 de enero de 2017 y el 27 de enero de 2017, que permitía el traslado de la gestión del agua hacia agentes privados.

¹⁵⁷ “Incluyendo las fe de erratas, las reformas sobre artículos transitorios y las reformas sobre un mismo artículo en el mismo sexenio, los números son los siguientes: Felipe Calderón: 110 artículos, Ernesto Zedillo: 77 artículos, Miguel de la Madrid: 66 artículos, Carlos Salinas: 55 artículos y con 19 decretos, Fox modificó 31 artículos”. (Espinoza, 2016: 5)

¹⁵⁸ Entre las leyes promulgadas se encontraban: la ley de ingresos sobre hidrocarburos, la ley de la Industria Eléctrica, la ley de Energía Geotérmica, la ley de Hidrocarburos, y la ley de la Comisión Federal de Electricidad. Además de que se reformaron, adicionaron o derogaron algunas de las disposiciones de leyes, entre las que se encuentran la ley de Coordinación Fiscal, ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la ley General de Deuda Pública, la ley de Aguas Nacionales, la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la ley de Inversión Extranjera, ley Minera, de Asociaciones Público Privadas, ley Federal de Entidades Paraestatales. Además de que se expidió la ley para prevenir y sancionar los delitos cometidos en materia de hidrocarburos. Y se modificaron con reformas, adiciones o derogaciones el Código Federal de Procedimientos Penales, Código Penal Federal, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la Ley Federal de Extinción de Dominio y el Código Nacional de Procedimientos Penales.

De manera paralela, la SCJN estableció en el año 2014 un protocolo de actuación de justicia ante la construcción de proyectos de desarrollo e infraestructura, debido a que la construcción de éstos pueden llegar a afectar u ocasionar múltiples violaciones a derechos humanos, en particular al derecho a la tierra y el territorio. De acuerdo con la SCJN, los derechos humanos que se ven violados por el desarrollo de estos proyectos son el derecho a una protección judicial, el derecho a la información, el derecho a la participación, el derecho a la consulta, el derecho a la libre expresión, el derecho a la protesta y a ser protegido contra la criminalización (SCJN, 2014: 69-93).

Además de que la SCJN considera que los proyectos de desarrollo también tienen un impacto sobre los derechos culturales y en la destrucción del patrimonio biocultural de los pueblos y comunidades, entendido este último como el vínculo que existe entre la cultura de los pueblos con la naturaleza presente en su territorio (SCJN, 2014: 138-143).

Otros derechos afectados considerados por el Protocolo de actuación relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura elaborado por la SCJN y que se contemplan dentro de esta investigación son el derecho a la vivienda y los desalojos forzosos, el derecho a una alimentación adecuada, el derecho al agua y al saneamiento, el derecho a la salud y el derecho a un ambiente sano (SCJN, 2014: 95-137).

5.5.2 PRIVATIZACIONES, PROYECTOS DE DESARROLLO Y CACICAZGOS

En función del SIDH, del Convenio 169 de la OIT y del protocolo de actuación a quienes imparten justicia en casos relacionados con Proyectos de Desarrollo e Infraestructura elaborado por la SCJN, se establecieron los siguientes aspectos de análisis del derecho al territorio.

5.5.2.1. PRIVATIZACIONES

Es la forma de despojo que implica la transferencia de recursos naturales, bienes comunes o servicios de una compañía pública o de una actividad administrada por el Estado a una empresa privada.

Las privatizaciones en el estado de Puebla han generado condiciones que no permiten la plena realización del derecho al territorio, éstas se realizan a través de concesiones, las cuales son principalmente para la extracción de gas y petróleo mediante el método de fractura hidráulica (De la Fuente y Llano, 2016: 9).

La reforma energética aprobada en diciembre del 2013 dio pie a nuevas concesiones, las cuales tenían como objetivo aumentar la extracción de petróleo y gas no convencional, derivado de la disminución en la producción de hidrocarburos provocada por la caída del petróleo. Por lo que el gobierno mexicano impulsó un aumento en la participación de la iniciativa privada, debido a que esta cuenta con la capacidad tecnológica y económica para aplicar técnicas complejas y costosas como la fracturación hidráulica (fracking), necesaria para extraer estos hidrocarburos (De la Fuente y Llano, 2016: 9)

LAS PRIVATIZACIONES EN EL ESTADO DE PUEBLA HAN GENERADO CONDICIONES QUE NO PERMITEN LA PLENA REALIZACIÓN DEL DERECHO AL TERRITORIO, ÉSTAS SE REALIZAN A TRAVÉS DE CONCESIONES, LAS CUALES SON PRINCIPALMENTE PARA LA EXTRACCIÓN DE GAS Y PETRÓLEO MEDIANTE EL MÉTODO DE FRACTURA HIDRÁULICA

La fractura hidráulica se utiliza para extraer hidrocarburos en yacimientos de lutitas bituminosas, conocidos como no convencionales (Ferrari, 2014: 30-32). En todo el mundo, la técnica de fractura hidráulica tiene un gran rechazo, no sólo por las afectaciones directas contra la población, sino por aquellas demostradas y estudiadas en la economía local, el medio ambiente, el clima y los derechos humanos.

Dentro de las principales afectaciones que provoca esta técnica para la extracción de gas y petróleo, consideradas por FUNDAR y la Alianza Mexicana contra el Fracking (De la Fuente y Llano, 2016: 15-6), se encuentran la disminución de disponibilidad del agua, ya que la fracturación de un sólo pozo requiere entre 9 y 29 millones de litros de agua; la contaminación de fuentes de agua, debido a la presencia de fugas por la tuberías en las que se inyecta el fluido de fracturación y que pasa a través de grietas que se generan en el subsuelo al fracturar las rocas; los daños a la salud por contaminación debido a que el fluido que se inyecta contiene al menos 260 sustancias químicas en 197 productos, de los cuales se conoce que al menos 25% causan cáncer y mutaciones, 37% afectan al sistema endocrino, 40% provocan alergias y 50% dañan el sistema nervioso; la contribución al cambio climático, esto debido a que un pozo puede contener fugas de hasta un 8% de gas metano –lo cual equivale a un 30% más que un pozo convencional–, cuyo potencial de calentamiento global es 86 veces más que el CO₂; la presencia de sismos,

debido a los pozos de inyección en donde se deshecha el agua contaminada, los cuales desestabilizan fallas geológicas; y el despojo de tierras, que se refiere a la expropiación o servidumbre energética de la tierra que se requiere para la fractura hidráulica y que era necesaria para la subsistencia y la preservación del patrimonio biocultural de pueblos y comunidades.

Es por estas razones que Sandoval (2014: 65-6) considera que las concesiones de fractura hidráulica generan una serie de violaciones a los DESC, entre los que se encuentran el derecho al agua, a la salud, a la alimentación adecuada, condiciones de habitabilidad de las viviendas, la ausencia de condiciones de higiene, de seguridad en el espacio laboral, la precariedad en salario, así como la carencia de estabilidad y seguridad social; además de que tampoco se cumplen con derechos civiles y políticos como son los derechos a la información, la consulta y la participación.

En el estado de Puebla, con información de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, entre 2008 y 2014, se determinó el desarrollo de 1 137 pozos de fractura hidráulica para la producción de gas, petróleo y condensados en el estado, los cuales se localizarían en la Sierra norte y nororiental, principalmente en los municipios de Venustiano Carranza (707 pozos), Francisco Z. Mena (394 pozos), Pantepec (72 pozos) y Jalpan (4 pozos). Hasta la fecha, se ha constatado la presencia ya de 233 pozos (Venustiano Carranza 98, Francisco Z. Mena 121, Pantepec 14), sobre los que tanto la población como autoridades locales han evidenciado la falta de información acerca de éstos y de la tecnología utilizada. Estos territorios se encuentran habitadas, principalmente por población nahua y totonaca (De la Fuente y Llano, 2016: 23-4).

Por su parte, Pemex Exploración y Producción, en la Manifestación de Impacto Ambiental del Proyecto Regional Poza Rica-Altamira y Aceite Terciario del Golfo 2013-2035, la cual fue presentada a la SEMARNAT en marzo de 2014, reconoce que este proyecto afectará con producción de fractura hidráulica a 99 municipios de los estados de Puebla, Veracruz e Hidalgo. El área total afectada será de 2 235 224.15 hectáreas. De los 99 municipios, 35 de ellos corresponden a la Sierra norte de Puebla (Pemex Exploración y Producción, 2014, citado en De la Fuente y Llano, 2016: 26).

Sobre los municipios afectados y el porcentaje de afectación en el estado de Puebla, se desprende que existen 3 430.60 hectáreas en el estado de Puebla por fractura hidráulica, que representan 13.07% del estado. Existen, además, 12 municipios que son afectados en su totalidad y siete más que son afectados en más de un 80%, sin que hasta el momento existan condiciones que permitan resarcir el daño que se está ocasionando en materia de agua, medio ambiente, salud, alimentación, procuración de justicia y de bioculturalidad de los pueblos y comunidades nahuas y totonacas que viven en estos municipios.

TABLA 83. MUNICIPIOS DE PUEBLA, SUPERFICIE AFECTADA Y PORCENTAJE QUE SE ENCUENTRAN DENTRO DEL ÁREA DEL PROYECTO REGIONAL POZA RICA-ALTAMIRA Y ACEITE TERCIARIO DEL GOLFO 2013-2035

Municipio	Superficie afectada (ha)	Superficie total del municipio (ha)	% de superficie del municipio afectada
Atlequizayan	1234.51	305.14	24.72%
Ayotoxco de Guerrero	10 595.11	10 595.11	100.00%
Caxhuacan	1388.86	1388.86	100.00%
Cuetzalan del Progreso	18 038.68	16 924.77	93.82%
Francisco Z. Mena	42 502.66	42 502.66	100.00%
Hermenegildo Galeana	5013.01	4038.82	80.57%
Huauchinango	24 907.84	98.64	0.40%
Venustiano Carranza	31 397.13	31 397.13	100.00%
Tuzamapan de Galeana	4161.56	4161.56	100.00%
Taxco	5435.25	5162.75	94.99%
Tlatlauquitepec	29 212.81	6075.84	20.80%
Tlapacoya	6286.15	2000.41	31.82%
Toalla	14 190.11	3952.94	27.86%
Tlacuilotepec	17 195.18	14 025.09	81.56%
Teziutlán	9189.23	3608.93	39.27%
Tenampulco	13 922.99	13 922.99	100.00%
San Felipe Tepatlán	4481.88	1660.62	37.05%
Pantepec	21 849.56	21 849.56	100.00%
Olintla	6257.95	5659.02	90.43%
Nauzontla	2742.60	0.03	0.00%
Juan Galindo	2280.60	308.91	13.55%
Jópala	16 905.73	16 905.73	100.00%
Jonotla	2977.26	2977.26	100.00%
Jalpan	20 426.51	20 426.51	100.00%
Ixtepec	1950.71	1108.19	56.81%
Hueytlalpan	4182.62	1131.29	27.05%
Xicoteppec	31 009.44	30 180.77	97.33%
Xiutetelco	14 493.57	445.29	3.07%
Yaonáhuac	2938.51	1581.36	53.82%
Zoquiapan	1901.40	1155.31	60.76%
Zihuateutla	17 486.24	17 435.29	99.71%
Hueytamalco	31 682.15	31 682.15	100.00%
Hueyapan	7428.50	5042.25	67.88%
Huehuetla	4725.81	4725.81	100.00%
Acateno	17 949.49	17 949.49	100.00%
Superficie estado de Puebla	448 341.58	3430.60	13.07

Fuente: La fracturación hidráulica en la Sierra Norte de Puebla: una amenaza real para las comunidades (De la Fuente y Llano, 2016: 27-29).

5.5.2.2 PROYECTOS DE DESARROLLO E INFRAESTRUCTURA A GRAN ESCALA

Son proyectos generados desde empresas privadas y/o dependencias del Estado que tienen fines comerciales o se llevan a cabo con el argumento del bien común, y que suponen “la adquisición, arriendo o transferencia de terrenos o recursos naturales con propósitos de inversión comercial” (ONU, 2013: Parte III, párr. 14), generando un impacto en la vida de las personas o comunidades que en ellos habitan, o de las que ellos dependen, y una posible afectación sobre sus derechos humanos (SCJN, 2014: 11).

La información disponible para esta categoría se refiere a una base de datos de problemas georreferenciados elaborada por el Instituto y complementada con la información de grupos focales y documentos especializados.

5.2.2.1 GASODUCTOS

La primera construcción de gasoductos fue el Tuxpan-Atotonilco en 2013, el cual afectó los estados de Veracruz, Puebla e Hidalgo, principalmente a la comunidad de Cuacuila, en el municipio de Huauchinango, con la destrucción de un cerro ceremonial y un monolito, afectando el patrimonio cultural de la población náhuatl:

El gasoducto [Nombre] tiene más de 300 km, es un proyecto en 2013, actualmente éste se encuentra enterrado a pesar de haber ganado el proceso legal en contra de su construcción. [...] Además, se encuentra el Proyecto [Nombre] para el cual se llevaron a cabo acciones de desplazamiento de personas cerca de la presa [...] En la comunidad de [Nombre] y [Nombre]. El Banco Estatal de la Tierra ayudó a la venta de hectáreas para la instalación del proyecto turístico [...]. El Gasoducto en [Nombre] tuvo entre sus consecuencias la destrucción de entre 12 o 14 manantiales, [...] más de mil hectáreas de tala de árboles, la adquisición de renta de predios en el año 2004 y el regreso de la empresa en 2012, la división comunitaria, el uso del derecho de vía de la carretera [Nombre] para la construcción del Gasoducto, el temor por parte de algunas personas que vendieron por el compromiso, la desinformación [...]. Ante el gasoducto, [Nombre] fue la primera comunidad que se opone ante la destrucción de su templo por el gasoducto, las mujeres se levantaron con machetes ya que no recibimos el apoyo del presidente auxiliar (GFDESH).

Actualmente se está construyendo el Gasoducto Tuxpan-Tula de Allende y la estación de bombeo para el gasoducto en la junta auxiliar en Chila de Juárez.

La construcción del gasoducto Tuxpan-Tula afecta cuatro estados de la República: Veracruz, Puebla, Hidalgo y Estado de México. En Puebla, los municipios que se encuentran en esta situación se localizan en la Sierra norte y nororiental del estado: Francisco Z. Mena, Venustiano Carranza, Pahuatlán, Jalpan, Honey, Tlacuilotepec y Tlaxco. El proyecto es una concesión de la Comisión Federal de Electricidad para la empresa Transportadora de gas Natural de la Huasteca S.A., filial de la empresa TransCanada, y es construido por la empresa italiana Bonatti con el respaldo de Gobiernos municipales y el Gobierno del estado de Puebla (Rosas Landa, Espinoza y Martínez, 2016).

Las comunidades afectadas en el estado de Puebla son nahuas, totonacas, tepehuas y hñahñú, que refieren que además del derecho al territorio, hay violaciones al derecho a la información, al consentimiento informado, al debido proceso, a no ser criminalizado, a la vivienda, a la alimentación y a un ambiente sano, ya que atraviesa la Región Terrestre Prioritaria 102: Bosques Mesófilos de la Sierra Madre Oriental (de los cuales sólo queda menos de 1% en el país) y genera la destrucción del patrimonio biocultural de los pueblos y comunidades (Rosas Landa, Espinoza y Martínez, 2016).

Las comunidades denunciaron, en la visita a México del Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos, que “los propietarios de los predios afectados han sido amenazados de perder sus apoyos federales si se niegan a participar con la empresa y [...] que las autoridades de la comunidad han sido amenazados de perder los apoyos municipales al negarse cooperar con la empresa” (CIEDH, 2016: 98-101).

La instalación del Gasoducto constituye un riesgo social que atenta con la vida y los manantiales [...] Por lo que es necesaria la importancia de organizarse como pueblo originario, ya que ante la instalación del Gasoducto, el presidente auxiliar se justificó y dijo que por ser un proyecto de orden federal no lo podíamos detener (GFDESH).

Existe también el Proyecto Integral Morelos, que transporta gas natural desde Tlaxco en el estado de Tlaxcala hasta la planta geotérmica de Huexca en el estado de Morelos, la cual era una concesión de la CFE, promovida por los

gobiernos de Tlaxcala, Puebla y Morelos, y operada por las empresas españolas Abengoa, Elecnor Y Anagas, y construida por la empresa italiana Bonatti. En Puebla afecta a los municipios de San Pedro Cholula, Juan C. Bonilla, Calpan y Huejotzingo, Atzizihuacan y Tochimilco, San Jerónimo Tecuaniapan y Acteopan.

Las comunidades hacían referencia a los mismos derechos afectados que en caso del gasoducto Tuxpan-Tula. Denunciaron, además, en la visita a México del Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU, que en su construcción fue utilizada la fuerza pública estatal y federal en los tres niveles de gobierno para el desalojo de las comunidades indígenas; además de que fue utilizado el ejército mexicano en Puebla y Morelos para la protección y cuidado de la maquinaria utilizada en la construcción del ducto. Y que al menos fueron hostigadas judicialmente dos autoridades civiles y tres agrarias, encarcelando a Enedina Rosas Vélez y a Juan Carlos Flores Solís (CIEDH, 2016: 101-105). Posteriormente, se dio la detención de Abraham Cordero, opositor al gasoducto y presidente del Frente Campesino de Ejidatarios; así como el hostigamiento al Dr. Ricardo Pérez Avilés, maestro e investigador de la Facultad de Sociología de la BUAP (Subversiones 2014).

5.2.2.2 PROYECTOS MINEROS

Entre los proyectos mineros que se considera afectan el derecho al territorio, se encuentra la explotación de minas a cielo abierto en Pahuatlán, en donde la principal preocupación de la población es que, tras la extracción de arcillas y caolín en la zona alta durante más de cincuenta años, se han agotado los mantos acuíferos que abastecían a varios pueblos de la zona. Además, se han denunciado los constantes hostigamientos y amenazas, los cuales se realizan por medio de llamadas telefónicas, levantones y visitas de personas encapuchadas a las viviendas (CIEDH, 2016: 133).

Las afectaciones en 14 000 hectáreas por el proyecto Minero Tuligtic, una mina de oro y plata a cielo abierto desde el año 2010, se han dado con la construcción de 400 barrenos de la Empresa Almaden Minerals en Ixtacamaxtitlán. Este proyecto se encuentra asociado a la concesión de una planta Geotérmica para la generación de energía en terrenos de minería en la localidad de Aocolco. Comunidades y organizaciones presentaron en abril de 2016, en la comunidad de Santa María Zotoltepec, Puebla, los resultados de un diagnóstico sobre las posibles afectaciones a los derechos humanos

en caso de la apertura de la mina, que se publicaron en 2016. Además, las comunidades interpusieron un recurso de amparo en abril de 2015 en contra de las concesiones otorgadas por la Secretaría de Economía, considerando violaciones a su derecho al territorio, a la consulta previa y al consentimiento libre e informado (PODER et al., 2016)

Otros proyectos mineros en el estado que han afectado el derecho al territorio son las concesiones mineras en 62 hectáreas a la empresa Deselec-Comexhidro en el municipio de Tepango de Rodríguez, en la Sierra norte, para la extracción de oro, plata, cobre, plomo y zinc, el cual se encuentra asociado al Proyecto Hidroeléctrico Puebla 1 y a la concesión Minera Frisco, ubicada en el municipio de Tetela de Ocampo, que desde el año 2010 inicio la fase de exploración y actualmente se encuentra en la tercera fase de consulta en SEMARNAT.

5.5.2.3 HIDROELÉCTRICAS

El proyecto hidroeléctrico Puebla 1 en la Sierra Norte afecta los municipios de San Felipe Tepatlán, Jopala, Chiconcua, Ahuacatlán, Tlapacoya; se encuentra asociado a la generación de energía para empresas mineras. Estas comunidades presentaron, en 2014, una demanda de amparo en contra del Proyecto hidroeléctrico, solicitando su cancelación por ser violatorio de su derecho a la tierra y al territorio, al agua, al medio ambiente sano, a la libre determinación, a la consulta y el consentimiento. Denunciaron en la visita a México del Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos, que la empresa ha hostigado y amenazado a las personas opositoras al proyecto:

Ha creado organizaciones civiles y grupos para confrontar a la población [...]; 14 Denuncias penales por amenazas levantadas contra quienes conforman el comité en defensa del río [Nombre] [...] Amenazas directas en contra de los compañeros que conforman el comité para que bajen, cambien de postura frente a la construcción del proyecto, así como integrantes de las organizaciones civiles que acompañamos a las comunidades (CIEDH, 2016: 88).

Organizaciones como Unitierra, el Consejo Tiyat Tlalli y el Movimiento Indígena, Obrero, Campesino y Popular (MIOCUP-CNPA) han denunciado la existencia de otras siete hidroeléctricas en la Sierra norte, entre las

POR LA DEFENSA DEL TERRITORIO DE LA SIERRA NORORIENTAL DE PUEBLA CONTRA LA INSTALACIÓN DE HIDROELÉCTRICAS, EN JUNIO DE 2014 FUE ASESINADO EL LÍDER INDÍGENA ANTONIO ESTEBAN CRUZ.

que se encuentran: *i)* la central hidroeléctrica Xochimilpa en el río Ajajalpan en las comunidades de Xochicuautila, Ahuacatlán y Zacatlán; *ii)* la realizada por Grupo México en el río Ajajalpan en las comunidades de Bienvenido y Olintla; *iii)* la hidroeléctrica Apulco sobre el río del mismo nombre en la comunidad de Tahitic en Zacapoaxtla; *iv)* la hidroeléctrica de la empresa Ingdeshidro que contempla el proyecto San Antonio, conformado por dos tomas en los ríos Zem-

poala y Ateno en las comunidades de Xochitlán, Zapotitlán, Atlequizayán, Zoquiapan y Nauzontla; *v)* el proyecto del Grupo Ferrominero Minera Autlán, que en noviembre de 2011 instaló el proyecto Central Hidroeléctrica Atexcaco, sobre los ríos Acateno, Atexcaco, Xiucayucan, Xomiaco, Puxtla y Colaxtitla, en Apulco, Hueyapan, Yahnauac y Tlatlauquitepec; *vi)* la Compañía Hidroeléctrica de Puebla S.A. de C.V. construirá el proyecto Coyalapa en las comunidades de Zoquitlan y Tlacotepec y *vii)* el Grupo Ferrominero Minera Autlán considera el proyecto hidroeléctrico Atzalan, en el municipio de Zoquitlán (ANAA, 2012).

Por la defensa del territorio de la Sierra nororiental de Puebla contra la instalación de hidroeléctricas, en junio de 2014 fue asesinado el líder indígena Antonio Esteban Cruz, en la comunidad de Cuatapanaloyan, en Cuetzalan, por la defensa del río Apulco contra las hidroeléctricas. Fue fundador del Frente Indígena Campesino de México (FICAM) contra las hidroeléctricas; Antonio Esteban, cuyo asesinato sigue impune, es considerado por la organización británica Global Witness como una de las 116 personas que perdieron la vida en 2014 (47 indígenas) por defender el territorio (Hernández, 2015).

El Movimiento Autogestión Social, Campesino, Indígena y Popular y el Movimiento Agrario Indígena Zapatista (MAIZ) han denunciado la instalación de tres proyectos hidroeléctricos en los ríos Atzalan, Huitzilatl y Coyalapa de la Sierra negra. La primera de las organizaciones ha denunciado que los procesos de consulta y consentimiento informados no han sido adecuados (Rodríguez, 2017), además, se constata la intromisión del clero a favor de la empresa en las comunidades (Rodríguez, 2017). La organización MAIZ de-

nunció la existencia de una colusión entre las empresa Ferrominera Autlán con las instituciones federales y gobiernos municipales, violentando el derecho a la consulta (Castillo, 2017).

5.5.2.4 CACICAZGO

La información referente a la existencia de cacicazgos y su relación con el territorio fue producto de los grupos focales. En ellos se establece la relación entre el poder político y económico. En la Sierra Negra y la región de Tehuacán se vincula con la maquila de mezclilla y con las granjas avícolas, la explotación laboral, contaminación, impunidad y cooptación de autoridades.

Existe una violencia generalizada en casi todos los derechos, cuyo principal responsable es el Estado. A este panorama, suma el fenómeno del cacicazgo económico y el miedo con el que se vive en las comunidades por lo que no es posible denunciar [...]. Los programas gubernamentales son utilizados con fines electorales y la instalación de proyectos por parte del Estado sin consultar a las comunidades, el derecho de opinión y la equidad de género [...]. Los dueños de las maquilas son poderosos económicamente y reciben recursos federales. En [Comunidad] el impacto ambiental se debe, en gran medida, por el vertedero de lavanderías en [Nombres], sobre todo donde hay más agua. Además, existen pozos clandestinos. El uso de suelo lo permiten las autoridades nacionales y municipales, quienes permiten la existencia de casas habilitadas para ser maquilas [...] son las familias “más encumbradas” de [Lugar] quienes se dedican a la industria avícola y de maquiladora con explotación laboral, contaminación y cooptación de autoridades (GFDEST).

Establecen que han intentado crear, de manera alternativa, sitios de trabajo que permitan romper el cacicazgo económico y generar procesos organizativos en la población.

Se intentó la creación de maquiladoras colectivas con el fin de romper el cacicazgo en [Lugar], actualmente contamos con dos proyectos: el primero en la maquila del pantalón vaquero y otro de fabricación de ropa tradicional, su fin es crear una conciencia en las comunidades del trabajo en colectividad (GFDEST).

En el norte del estado de Puebla, el cacicazgo está vinculado con el mantenimiento del control político y la construcción de proyectos de desarrollo.

5.5.3 EXIGIBILIDAD

Las acciones de exigibilidad se han establecido por los distintos grupos en el marco de la defensa de la tierra y el territorio; han estado implicadas no sólo en la no construcción de los proyectos de desarrollo e infraestructura, sino además por la defensa de los bienes comunes, la defensa de la autonomía, de la libre determinación, de la cultura y de las condiciones de vida de los pueblos y comunidades.

Partimos de contribuir al ejercicio de la libre determinación de los pueblos ante una agresión que es la imposición de proyectos extractivos que ponen en riesgo la vida misma de las comunidades, entonces de entrada la posición es no a estos proyectos por los riesgos que hay para la vida de los pueblos y por la propia imposición que niega el derecho al territorio y el derecho a la libre determinación de los pueblos (GFTNN1).

La defensa del territorio es el derecho a desarrollarse en su propia lengua, una educación de acuerdo a su cultura, [...] el derecho a la información, ya que si no es a través de colectivos de derechos humanos, las personas no sabrían qué pasa como el caso de la hidroeléctrica en [Lugar] (GFDEST).

En las acciones de exigibilidad, los movimientos consideran que la propia posibilidad de construcción del proyecto, en sí mismo ya representa una violación a los derechos colectivos de los pueblos: “Desde el momento en que están los proyectos ya violentaron los derechos. No ha habido consultas y ya cuando uno se entera de los proyectos pues ya están, permisos o sea ya llevan un camino andado” (GFTNN1).

Las acciones de exigibilidad en la defensa del territorio pasan por una transformación individual y colectiva, teniendo como ejes principales la organización comunitaria, alianzas y la educación tanto en derechos humanos como en aspectos técnico-científicos, jurídicos y de difusión de la información.

Es esta construcción del sujeto de derecho; yo diría que es como el centro de la estrategia y que pasa por lo organizativo como el tron-

co, el centro apoyado y ayudado decimos de varias raíces del árbol, como pueden ser la cuestión comunicativa, de información, comunicación, la cuestión jurídica, este la cuestión de alianzas con otros movimientos, organizaciones que están que buscan los mismos fines en la cuestión de la capacitación, desarrollo de habilidades para enfrentar esta defensa, porque pues pasa desde el mayor conocimiento de los derechos que la gente lo pide mucho, lo exige mucho y que cambia su posición y su manera de actuar cuando tiene ese conocimiento, se siente más con más seguridad (GFTNN1).

Dentro de las acciones de exigibilidad, la educación en derechos humanos, y en particular de los DESCAs, ha sido una parte importante en esta transformación, a partir de la información no sólo abstracta de lo que implican estos derechos, sino en su proceso de contrastarlos con la realidad y las contradicciones existentes con su vida

Otro cambio físico lo identifico cuando desde nuestras organizaciones, sin caminar juntos, pero desde nuestro trabajo cotidiano de la educación, por ejemplo en el año de 2006, fue cuando se impulsa esta campaña de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales los famosos DESCAs, [...] y en ese trabajo en el ejercicio de nosotros salimos a las comunidades ¿no?, pero desde nuestra práctica intencionamos el ejercicio de estos derechos ¿no? Y entonces eso lo hace a constatar cuando en el momento de ejercer tus derechos te enfrentas a este proyecto devastador sin vida [...] Y vamos cuando se enfrentan estos derechos hay una incongruencia discúlpeme yo no soy jurista ni mucho menos pero hay inconsistencias dentro de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos que en un artículo te dice que tienes derecho a tal ¿no? Y el otro hace una reforma energética que modifica mucho las leyes secundarias, la ley agraria y otras más ¿no?, que están atentando contra la vida de los pueblos y de las comunidades, de hecho ya consagrados en la constitución entonces la gente se percata de eso (GFTNN1).

Esto se ha visto reflejado en estudios específicos sobre la situación de los derechos humanos y acciones jurídicas colectivas concretas, las cuales han requerido de un gran trabajo organizativo.

Sobre [Lugar] se hizo una investigación sobre el impacto sobre los derechos humano que ha tenido el proyecto minero de la canadien-

se [Nombre] [...]. En [Lugar] salieron para constituir comités de la defensa y vieron que era necesario ya empezar a tener alguna acción legal. Iniciaron hasta hacer campañas para recolectar dinero pues por qué se necesita este, porque se hacen gastos para esto, [...] nos fueron invitando a los demás municipios que no teníamos el amparo colectivo y hubo las comunidades que ya aceptaron, los que están afectados (GFTNN1).

El trabajo de exigibilidad, manifiestan, ha sido difícil, ya que se ha violentado su derecho a la libre expresión, a la protesta y a ser protegidos contra la criminalización. Hacen referencia al aumento de situaciones de violencia en las comunidades, ya sea a través del aumento de delitos en las comunidades en donde se construirán los proyectos de desarrollo e infraestructura, la impunidad de estos delitos o las acciones de violencia y criminalización dirigidas de manera focalizada a las organizaciones:

En el sentido de la seguridad y de violación a los derechos en la procuración de justicia, desde las autoridades, [...] de hace dos años acá, se ha multiplicado y en una forma exponencial como asesinatos, robo de ganado, una serie de cosas que se están registrado como colectivas como el robo de los caminos. Aunado a eso un una facilidad impresionante por parte de las autoridades la consigna de no hacer nada [...]. Muchas de estas violencias tienen una característica del crimen organizado es decir capuchas y armas de alto grado de poder, detención en los caminos [...]; la vez pasada habíamos comprendido que esto es para la creación de un ambiente de inseguridad que lleva posteriormente a una intervención más agresiva y que pone en riesgo la defensa de los pueblos, las defensas de las regiones, de las organizaciones y las defensas de todo (GFTNN1).

Consideran a los gobiernos municipales como una instancia que se ha vuelto el operador para la instalación de los proyectos de desarrollo e infraestructura, de la que reciben presión política y económica, en tanto realizan, a su vez, acciones de hostigamiento y presión hacia la población y hacia los gobiernos locales que defienden el territorio.

Hubo una amenaza al presidente municipal de [Nombre] se filtró en una conversación y eso le dijeron, no podía apoyar la defensa del territorio porque no le iban a dar dinero de cuenta pública y a otros que apoyaron les recortaron dinero público (GFDESN).

Hay amenazas por parte del Ayuntamiento. En una de las ocasiones a [Nombre] y a [Nombre], la Regidora les dijo “ustedes tienen la gente, nosotros tenemos las armas”. Qué nivel de violencia es que te amenacen de esa manera. En [Lugar] se estuvo vigilando en las reuniones y dijeron que querían los nombres de asistentes extranjeros y dicen que lo pedía la Presidencia Municipal. En [Lugar] les han dicho “los tenemos en la lista, sabemos quiénes son, los tenemos registrados” y algunos compañeros se intimidan. También las empresas dicen el proyecto minero se hará y no importa si tiene que venir el ejército (GFDESN).

Las acciones de gobierno son hostigamiento, amenaza y cooptación de personas mediante ofrecimiento de dinero. Hay rumores sobre la actuación del crimen organizado en la Sierra norte acerca de las amenazas de ejecución (GFTNN2).

Dentro de la violencia directa se encuentra la presencia de amenazas, de hostigamiento, de denuncias y asesinatos hacia las personas más visibles dentro de los movimientos, los cuales no sólo se realizan por parte de las empresas o grupos armados de seguridad privada, sino también desde las propias instancias de gobierno.

Ya no los dejaron llevar a cabo su última consulta que les aparentaron [...] y de ahí empezaron la gente a levantarse este y todo eso. Rapidito hubo 14 denuncias de compañeros en [Lugar] pusieron su demanda (GFTNN1). Cuando se llevó a cabo la Caravana [Nombre] comentan que el gobierno estuvo vigilando. Se detectaron infiltrados y con ayuda de la [Organización] se enviaron comunicados sobre esto a las dependencias (GFTNN2). El asesinato del compañero [Nombre], eso fue por la resistencia de la instalación de la hidroeléctrica en [Lugar], por el despojo de las tierras de [Lugar]; fue recién en las manifestaciones que se llevaban a cabo en [Lugar] donde el de forma abierta y directa pues acusaba al gobierno federal, al gobierno del estado como responsables de la instalación de las presas hidroeléctricas y de los daños ambientales que pudiese ocasionar a futuro por este tipo de trabajos, entonces, con eso pues él ya tenía varias amenazas de muerte, varios intentos de asesinato (GFTNN2).

La violencia se asocia con daños a la salud emocional conjuntamente con daños causados por el megaproyecto, pero las personas de los grupos focales refieren un proceso más complejo, por lo que las acciones de exigibilidad también son contra el despoamiento de los territorios.

De ahorita afectaciones daños en la salud emocional de las personas que participaron en la investigación por la por el temor a la situación de afectación que ha generado la minera y está habiendo ya amenazas hacia los compañeros que están en contra de este proyecto minero, nos dicen que nos van a ir a madrear, que van a mandar a pandillas de [Lugar] para que los golpeen, entonces ya empieza a elevarse el nivel de las agresiones hacia los compañeros [...]. Es despoblar los territorios yo creo que es una prioridad en este momento para el Estado Mexicano que trabaja para las empresas ¿no? y como no ha podido por el camino legal ha podido por la fuerza, comienza a descomponer el ambiente con la introducción de del crimen organizado ¿no? No es casual que a la organización más fuerte del [nombre] lleve no sé cuántos asaltos ya perdí la cuenta, ¿no?, como una estrategia de minar la resistencia de los pueblos Por lo simbólico que pueda representar una organización que cuenta con más de 35 mil socios. Yo creo que es el camino donde se está apuntando y pasando por encima de todos los derechos humanos que te puedas imaginar (GFTNN1).

De acuerdo con la información de uno de los grupos focales, el hostigamiento y las amenazas son también producto del propio Estado a través del seguimiento, amedrentamiento y amenazas, o cuando no hace nada para impedir que terceros lo realicen:

Al respecto se interpuso un amparo. El informe que rindieron las autoridades mencionó que no había nada [...]. Una persona allegada al presidente municipal le comentó que él tiene fotos de algunos integrantes de la organización. [Nombre] tiene una serie de expedientes y fotos de los integrantes de la organización. El comentario que le hace a esta persona, es que al del micrófono lo vamos a chingar, es un integrante que ganó el Amparo, y a este por ser el más joven nos lo queremos quebrar (GFDHAD).

Hay diferentes maneras de amenazas directas y al señalarnos no sólo de intransigentes, sino a través de amenazas de muerte. A nivel general, principalmente en Sierra norte y Capital, que son lugares de movilización y protesta, se da un incremento de delincuencia organizada; este incremento es una táctica contrainsurgente que aumenta el miedo/terror/pánico en la población y evita procesos organizativos (“no soy yo [Estado], es la delincuencia”). Estos grupos operan bajo la aquiescencia del Estado (GFDHAD).

La defensa del territorio es también contra la impunidad, la cual se manifiesta, sobre todo, cuando las autoridades incumplen con su obligación de protegerlos ante terceros como de las empresas, además de que son las propias autoridades quienes amenazan a la población:

Las autoridades no cumplen con la obligación de proteger a los pueblos, sino hacen todo lo contrario. Yo vivo amenazado en que “le echarán a los federales y zetas”. Además de la intromisión del personal de la empresa a las casas para realizar deslindes y mediciones. Con ello, nos sentimos invadidos por gobierno y las empresas. No están tranquilos, tenemos el derecho a que se respeten nuestras viviendas. De igual forma, las empresas [Nombres], quienes operan con la complicidad del presidente municipal e incluso jueces de paz (GFDESH).

Están los casos de intento de asesinato, a uno de sus compañeros, murió a pedradas en defensa del desarrollo de la comunidad [...]. Interpusimos una denuncia, aportamos pruebas contundentes, entre ellas un video del linchamiento. Hubo detenidos, sin embargo, a los pocos días salieron en libertad [...]. He librado dos intentos de homicidio. Ante ello se levantó una denuncia formal, la cual está detenida a pesar de aportar los retratos y placas del vehículo de los agresores. En la campaña en 2003 [...] recibí golpes, mi denuncia no procedió. En 2005 fui encarcelado y acusado de extorsión. Recurrí al mecanismo de protección a derechos humanos, por lo que fui escoltado por policías federales durante un año. Recibí amenazas de autoridades municipales por su defensa contra la hidroeléctrica de la minera [Nombre]. A esto se suma la campaña de desprestigio como una foto en el penal/destrucción de la imagen para disminuir credibilidad (GFDEST).

Sin embargo, consideran que una de las formas más evidentes de control del territorio que el Estado ha ido generando, no es por medio de la violencia, sino es por medio de la modificación de las leyes que exacerban el control en grandes regiones del territorio.

Las leyes han creado un sistema de control, pero aquí las que han impactado más son la Reforma Energética donde ya es posible ver las consecuencias, con la permisividad de la fractura hidráulica en el municipio de [Nombre], la concesión de miles de hectáreas de la Sierra Norte de Puebla por los expresidentes Vicente Fox y Felipe

Calderón, el Acuerdo Transpacífico, la ley bala, la Ley del Agua (privatización del Agua), la Ley Orgánica Municipal con las consecuencia del debilitamiento institucional comunitario y facilitando la entrada de empresas a las comunidades) y la Ley de Expropiación (GFDESH).

Dentro de este proceso de manipulación legislativa consideran a la consulta, de la que ninguno de los grupos focales manifestó confianza hacia los mecanismos implementados por el Estado para ella, ya que consideran que no cuenta con las características que debe de contener: libre, informada y culturalmente adecuada, y que no permite el consentimiento o el rechazo de las comunidades. Por ello piensan que el realizar una consulta conforme a lo establecido en las normas y tratados internacionales es imposible, frente a los propios intereses del Estado, que también ha reformado la legislación para que se establezcan o construyan los proyectos.

Únicamente aparentan que hacen la consulta y ya al final ni en cuenta nos hacen pero en fin esa es su consulta y como nos han dicho que la consulta debe de ser informada [...] y eso nunca lo han llevado a cabo así, solamente ellos a su conveniencia, aunque lleven dependencias, cuando la hicieron allá fue CDI, CONAGUA, los de la empresa, SENAR y el secretario general de que da atestiguan que la consulta se lleve a cabo, pero nunca informan de cómo debe de ser ellos lo hacen siempre a su conveniencia [...] solo hemos tenido una consulta en la región que es la del caso de [Lugar] y siguen un protocolo que elaboró CDI que es un poco más light que lo que propone el convenio 169 de la OIT, pero eso es en lo que se están basando, pero es un juego por que no puedes ser libre, perdón, previo en el momento en que los proyectos ya se encuentran avanzados y digo avanzados en permisos no ahí en campo pero bueno eso es lo que primero hacen pero ya de entrada no es posible, con la cooptación y la coerción de la población por ser parte del proceso pues ya no es libre, culturalmente hablada ya ni se diga (GFDEST).

No hubo un proceso de consulta, en las comunidades sabemos que es algo peligroso, específicamente por el manejo de productos inflamables, el riesgo de sus derrames y las causas de afectación al manantial. Pero fue sólo gracias a los lazos de amistad con personas informadas del tema y a los/as jóvenes por su inquietud de in-

vestigar que han sabido del riesgo. Por eso consideramos que para nosotros los derechos humanos no existen, éstos no se respetan ni por los jueces de las comunidades pues nunca los tomaron en cuenta para la instalación del Proyecto [...], el presidente municipal respecto al derecho a la consulta menciona que este derecho sólo les pertenece a los pueblos indígenas y no a las comunidades mestizas [...] son violados el derecho a la información y el derecho a decidir, pero en realidad la búsqueda de información fue desde nosotros, la búsqueda se inició con el apoyo de los compañeros [...] el cuatro de septiembre es una fecha importante ya que ese día se presentó un video que especificaba la ruta del [nombre del proyecto], esto es 200 metros arriba del manantial, donde además se logró recuperar “ciento y tantas firmas anexas a una carta, ellos querían como propósito que el pueblo negocie, nosotros pedimos que se respete nuestra decisión de que el proyecto no pase (GFDESH).

CONCLUSIONES

A partir de la década de 1980, el Gobierno mexicano, principalmente en el ámbito federal, intensificó los procesos de planeación del territorio, generando leyes, instituciones y un sistema nacional de planeación democrática, que fueron diseñando y establecido acciones de desarrollo e infraestructura de manera centralizada.

Con la entrada en vigor de los diversos Tratados de libre comercio, se estableció una intervención en el territorio, que desde las instituciones de gobierno favorecía la inversión de capital privado hacia proyectos de desarrollo e infraestructura, vinculados a una economía neoextractiva, que en el estado de Puebla se dio principalmente a través de la minería a cielo abierto, de los proyectos de generación de energía como fractura hidráulica, hidroeléctricas, gasoductos, parques eólicos y de geotermia. Lo cual fue generando acciones de regresividad en materia de DESCA para la población que habitaba en sitios cercanos a donde se instalaban estos megaproyectos, en tanto favorecía condiciones de acumulación para otros sectores de la población o empresas.

Los sitios en donde mayormente se presentan proyectos de desarrollo e infraestructura son la Sierra Norte, la Sierra Nororiental de Puebla y la Sierra Negra, debido a que son los lugares en donde se dan las condiciones naturales que favorecen la obtención de rentas de estos proyectos extractivos, pero también son los sitios en donde habitan las poblaciones originarias nahuas, totonacas, tepehuas y hñahñú.

Si bien hay evidencias de economía extractiva en esos sitios, principalmente minera, desde hace más de cincuenta años, las comunidades refieren a que este proceso se ha intensificado desde el año 2012, orientándose principalmente hacia la generación de energía y su traslado. En este proceso, las instancias de gobierno han tenido un papel preponderante emitiendo permisos, promocionando los proyectos, salvaguardando la infraestructura y, a decir de los propios pueblos, hostigando y criminalizando a la población. Además de referir que la instalación de proyectos ha sido acompañado del aumento de condiciones de violencia e inseguridad en las comunidades, en la cual las autoridades tienen responsabilidad por omisión, propiciando condiciones posteriores para

la criminalización o el desalojo de la población. De igual forma, la construcción de estos proyectos de desarrollo e infraestructura es apoyada a través de los cacicazgos como control político del territorio.

No se considera que el acceso a la justicia puede establecerse sólo a través de los mecanismos institucionales formales, ya que son las propias instituciones que han realizado las mediaciones jurídicas y legislativas que lo permiten, siendo la consulta el ejemplo más evidente de que, además de no cumplir con los estándares internacionales, se realiza cuando el proyecto ya está en marcha, no establece el consentimiento como la posibilidad de decir no al proyecto por parte de la comunidad, y no contempla a población afectada no indígena, por lo cual se ha generado un rechazo a estos mecanismos desde las propias comunidades.

En las comunidades se considera que la violación al derecho al territorio se da desde que las autoridades y empresas determinan la instalación de estos proyectos en su territorio, por lo que la defensa y exigibilidad de este derecho implica que se respete su no instalación.

REFERENCIAS

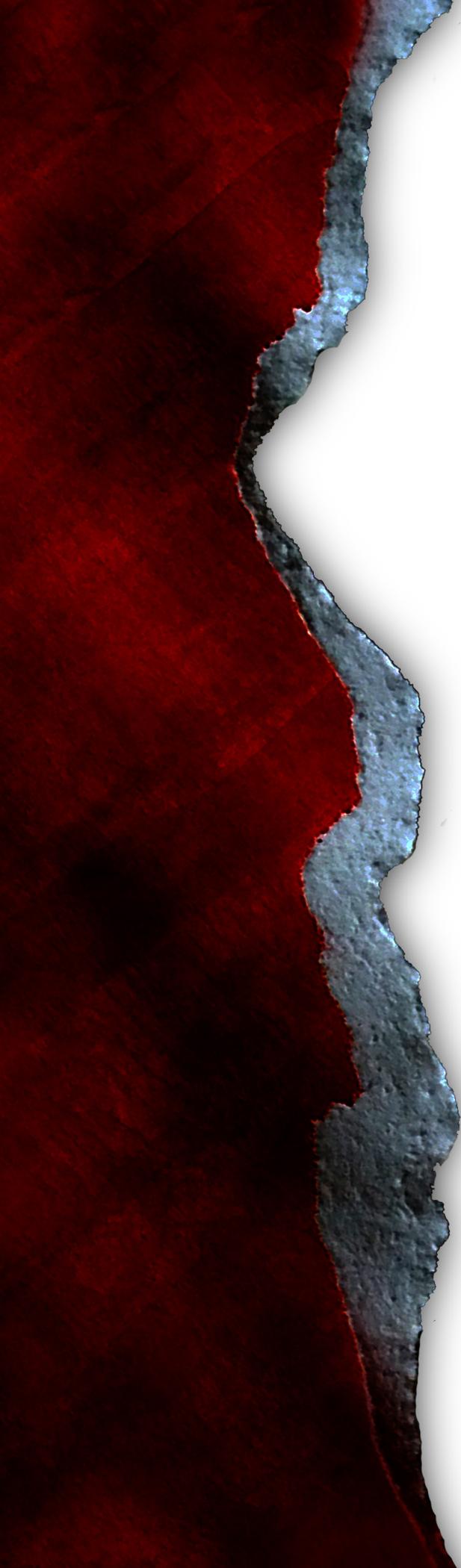
- ANAA. (19 diciembre 2012). Sección Agua y ríos Preparan ocho proyectos hidroeléctricos en la Sierra Norte de Puebla: Unitierra. Disponible en <http://www.afectadosambientales.org/preparan-ocho-proyectos-hidroelectricos-en-la-sierra-norte-de-puebla-unitierra/>
- Castillo K. (11 de abril de 2017). Comisionado indígena revisará consultas en la Sierra Negra. *e-Consulta*. Sección Sociedad. Disponible en <http://www.e-consulta.com/nota/2017-04-11/sociedad/comisionado-indigena-revisara-consultas-en-la-sierra-negra>
- Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos (CIEDH). (2016). Compendio de información que presentan la Coalición de Organizaciones de la Sociedad Civil al Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU. 29 de agosto, 2016. Disponible en https://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Informe_Mx_Empresas_DDHH_68_0.pdf.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay Sentencia de 17 de junio de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas). Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos caso del pueblo Saramaka vs. Surinam. Sentencia de 12 de agosto de 2008. (Interpretación de la sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas). Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_185_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Sentencia de 31 de agosto de 2001. (Fondo, Reparaciones y Costas). Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_79_esp.pdf
- Cortez Yacila H. y Delgadillo Macías J. (2009). Alcances del ordenamiento territorial en la planeación del desarrollo. Elementos conceptuales. En Delgadillo Macías, J. (coord). *Política territorial en México. Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio*. México: Secretaría de Desarrollo Social, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM y Plaza y Valdés, Editores. Disponible en http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/datastore/spc/2014/Libro_Politica_Territorial_en_Mexico_ALCANCES_OT_PLANEACION_DESARROLLO_ELEMENTOS_CONCEPTUALES.pdf
- De la Fuente A. y Llano M. (2016). *La fracturación hidráulica en la Sierra Norte de Puebla: una amenaza real para las comunidades*. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. Consejo Tiyat Tlali Alianza Mexicana contra el Fracking. Disponible en <http://nofrackingmexico.org/wp-content/uploads/2016/04/Sierra-Nte-Puebla-VersionFinalFH.pdf>
- Espinoza Hernández, R. (2016). México: La Constitución, las leyes y el despojo. *Biodiversidad en América Latina y el Caribe*. Disponible en http://www.biodiversidadla.org/Principal/Secciones/Documentos/Mexico_La_Constitucion_las_leyes_y_el_despojo
- Ferrari, L. (2014). Pico del petróleo convencional y costos del petróleo no convencional. En Robles Montoya Benjamín (Coord.). *Impacto Social y ambiental del fracking*. México: Cámara de Diputados-Alianza Mexicana contra el fracking. Disponible en http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2014-07-17-1/assets/documentos/5_INTER_BENJAMIN_ROBLES_Hidrocarburos.pdf

- Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra y el Agua, Morelos-Puebla-Tlaxcala. (31 de mayo, 2014). La lucha del Frente de Pueblos contra el Proyecto Integral Morelos. *Revista Subversiones*. Disponible en <https://subversiones.org/archivos/27450>
- Global Witness (2015). ¿Cuántos más? El medio ambiente mortal de 2014: intimidación y asesinato de activistas ambientales y de la tierra, con Honduras en primer plano. Disponible en <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/cuantos-mas/>
- Hernández Alcántara, M. (24 de mayo 2015). El de Esteban Cruz, uno de los homicidios más importantes vs ambientalistas en AL. *La Jornada de Oriente*. Sección Sociedad y justicia. Disponible en <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2015/04/24/149598/>
- León Hernández, E. (2015). Naturaleza, dependencia y territorialidades múltiples. Ecología Política: Ponencia presentada en la cuarta sesión del Seminario Extractivismo, conflictividad socioambiental y luchas comunitarias en México. El 12 de junio de 2015. Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades Alfonso Vélaz Pliego de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
- Rebora, A. (octubre de 1978). El ordenamiento territorial y urbano en México. Problemas y perspectivas. *Revista Comercio Exterior*, 28(10), 1181-1191. Disponible en <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/466/1/RCE2.pdf>
- Rodríguez Fierro, I. (19 de enero de 2017). Toman pobladores de la Sierra Negra instalaciones de la CDI en Tehuacán. *El Sol de Puebla*. Sección Estado. Disponible en <https://www.elsoldepuebla.com.mx/estado/toman-pobladores-de-la-sierra-negra-instalaciones-de-la-cdi-en-tehuacan>
- Rodríguez Lezama, E. (15 de mayo de 2017). El clero apoya instalación de hidroeléctrica en la Sierra Negra, sostuvo el MASCIP. *La Jornada de Oriente*. Sección Sociedad y justicia. Disponible en <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2017/05/15/clero-apoya-instalacion-hidroelectrica-la-sierra-negra-sostuvo-mascip/>
- Rosas Landa, Octavio; Espinoza, Raymunda y Martínez, Adriana. (s.f.). Los conflictos de la reforma energética: el gasoducto tuxpan-tula. *Revista Hojarasca*. Disponible en <http://ojarasca.jornada.com.mx/2016/11/11/los-conflictos-de-la-reforma-energetica-el-gasoducto-tuxpan-tula-8859.html>
- Sandoval Terán, A. (2014). El fracking en la explotación de hidrocarburos no convencionales: amenaza para los derechos humanos, amenaza para la vida. En Robles Montoya Benjamín (Coord.). *Impacto Social y ambiental del fracking*. México: Cámara de Diputados-Alianza Mexicana contra el fracking. Disponible en http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2014-07-17-1/assets/documentos/5_INTER_BENJAMIN_ROBLES_Hidrocarburos.pdf
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2014). Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en <https://www.sitios.scjn.gob.mx/ProtocoloMegaproyectosSCJN.pdf>

- OIT. Convenio 169. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100910.pdf
- ONU. La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. 2012. Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2_sp.pdf
- ONU. Situación de los defensores de los derechos humanos.. A/68/262, 5 de agosto de 2013. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/418/14/PDF/N1341814.pdf?OpenElement>
- Zimmerman, S. (junio de 2013). El derecho indígena a la tierra y al territorio en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. *Revista Voces en el Fénix*, 4(25), 20-29. Buenos Aires, Argentina. Disponible en http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero_pdf/Fenix%2025%20baja%202.pdf

RECOMENDACIONES

RECOMENDACIONES



DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

A la Secretaría de Desarrollo Social

1. Reorientar la política alimentaria, la cual no sólo debe considerarse en términos de asistencia social, sino desde la perspectiva de derechos humanos y enfoque diferencial, en la cual los elementos esenciales de disponibilidad, accesibilidad económica y física, y adecuación cultural respecto a los alimentos son esenciales.
2. Fortalecer circuitos locales de producción y de consumo basados en una perspectiva de multiculturalidad alimentaria.

A la SAGARPA y la Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial del estado de Puebla

1. Reorientar la política económica y agropecuaria del Programa Cruzada contra el hambre, que permita la autosuficiencia alimentaria y generar condiciones de abasto y disponibilidad de alimentos hacia el total de la población.

A la Secretaría de Salud del estado de Puebla

1. Generar mecanismos de atención hacia toda la población que ya se encuentra en situación de desnutrición y carencia alimentaria, de manera específica a niñas, niños y adolescentes.
2. Cumplir con las revisiones establecidas por la Secretaría de Salud, las cuales permitan garantizar la adecuada inocuidad de los alimentos en el estado de Puebla.

Al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

1. Evaluar los impactos de las políticas alimentarias vinculadas al desarrollo social, incluyendo los criterios de disponibilidad de alimentos, la adecuación cultural y los circuitos locales de comercio, independientemente de los logros en la disminución de las personas con carencia de alimento.

DERECHO A LA SALUD

Para la Secretaría de Salud del Estado de Puebla

1. Garantizar condiciones de salud en los municipios que presentan una mayor carencia de atención en términos de calidad, atención a

la salud y disponibilidad de medicamentos, esto de acuerdo con lo considerado en la Observación General N° 14,

2. Cumplir las tasas de inmunización y mortalidad, respecto a los indicadores de cumplimiento similares al promedio nacional.
3. Mejorar los protocolos de atención a personas con VIH/Sida, ya que aún se mantienen procesos de discriminación en la atención que deben ser subsanados, además de generar políticas que disminuyan la presencia de casos en mujeres.

A la PROFEPA, Semarnat, Conagua, Cofepris, secretaria de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial del Estado de Puebla, y los gobiernos municipales de San Martín Texmelucan y Huejotzingo

1. Atender la recomendación de la CNDH respecto de los casos de daños a la salud por contaminación, tanto en los casos de personas enfermas, como en la generación de condiciones ambientales que no coloquen a la población en situación de riesgo ambiental. En especial se recomienda atender los problemas de las incineradoras en Tecamachalco, la agroindustria en la región de Libres y principalmente, la sanción y reparación del daño por la contaminación del río Atoyac.

DERECHO A LA VIVIENDA

A la Comisión Nacional de Vivienda

1. Garantizar el derecho humano a la vivienda, con las condiciones de habitabilidad, seguridad jurídica, disponibilidad, gastos soportables, adecuación cultural, asequibilidad y lugar, principalmente para las personas en situación de pobreza o que no puede acceder a créditos hipotecarios.
2. Respetar el procedimiento de denuncia popular que prevé la Ley de Vivienda Federal.
3. Hacer efectiva la política de acceso a la vivienda, transitando de una política de otorgamiento y colocación de créditos privados, hacia una de acceso a la vivienda con participación estatal.

A la Suprema Corte de Justicia

1. Generar y aplicar mecanismos de acceso a la justicia de personas que pretenden ser desalojadas, para que la autoridad jurisdiccional priorice el derecho a la vivienda, respecto a los contratos mercantiles y las acciones de desalojo.

Al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla

1. Priorizar el derecho a la vivienda frente a los contratos mercantiles ante órdenes de desalojo.

Al Gobierno del Estado de Puebla

1. Garantizar las condiciones de seguridad y la vida de las personas ante situaciones de riesgo generadas por obras de infraestructura, actividades extractivas o desastres socionaturales, priorizando el derecho a la vivienda y la vida.

DERECHO AL AGUA

Al Congreso de la Unión y el Congreso del Estado de Puebla

1. Adecuar el marco normativo mexicano y estatal al derecho humano al agua establecido en el PIDESC, así como en la Observación General N° 15, lo cual incluye no sólo la reforma del artículo 4° Constitucional, sino una ley de aguas nacionales y una ley de aguas del estado que esté orientada a garantizar este derecho en el estado de Puebla.
2. Generar un marco normativo que respete los sistemas comunitarios de gestión del agua, vinculado a formas de organización indígenas o equiparables.

Al Congreso de la Unión, el Congreso del Estado de Puebla y los Sistemas Operadores de Agua de los municipios en el estado

1. Adecuar los mecanismos de accesibilidad económica, respetando el planteamiento del PNUD sobre que el costo del agua no debe superar 3% de los ingresos, especialmente en la ciudad de Puebla y en el municipio de Atlixco.

Al Congreso del Estado de Puebla

1. Derogar los artículos de la Ley del Agua para el Estado de Puebla respecto a los cortes (o desconexiones) del servicio a las y los usuarios morosos, nuevos conceptos de cobro y aumento de los cortes del servicio de agua, incluyendo cortes de drenaje y reducción de disponibilidad del agua.

A los Sistemas Operadores de Agua de los municipios

1. Contar con información oportuna y adecuada sobre la disponibilidad real del agua para la población, conforme lo señala el Relator Especial sobre los Derechos Humanos al Agua Potable y al Saneamiento.

DERECHO AL TERRITORIO Y A LA TERRITORIALIDAD

Al Congreso de la Unión y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

1. Hacer efectivo el consentimiento informado de pueblos indígenas, originarios y equiparables ante proyectos de desarrollo e infraestructura, de acuerdo con lo establecido en la resolución de la CoIDH en el caso Saramaka vs. Surinam.

A la Secretaría de Economía, la Secretaría de Energía, Comisión Federal de Electricidad y Secretaría de Comunicaciones y Transportes

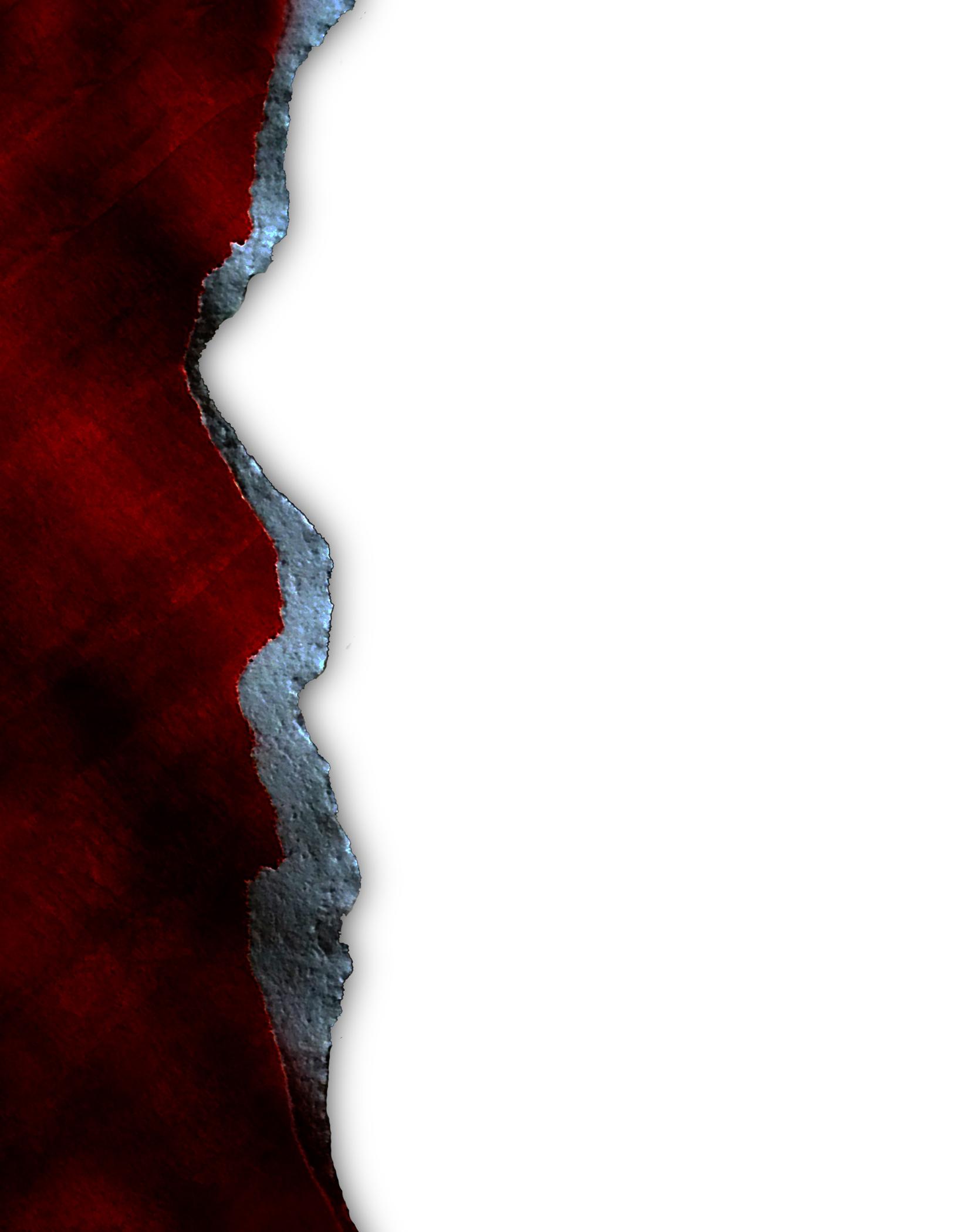
1. Cancelar y reparar el daño de aquellos proyectos de desarrollo e infraestructura que se ha comprobado violan los derechos humanos, de acuerdo con los parámetros establecidos por el *Protocolo de actuación hacia quienes imparten justicia ante proyecto de desarrollo e infraestructura*, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2014.

A la Comisión de Derechos Humanos del estado de Puebla y el Tribunal Superior de Justicia del Estado

1. Investigar y sancionar a las autoridades y empresas que han hostigado, amenazado y asesinado a defensoras y defensores del territorio, principalmente en las comunidades indígenas del estado de Puebla. Asimismo, se exige la reparación integral del daño para las víctimas.

A la Secretaría General de Gobierno

1. Detener la violencia que se está gestando en los territorios en donde existen proyectos de desarrollo e infraestructura.
2. Impulsar el conocimiento y la utilización entre las defensoras y defensores de derechos humanos, de los mecanismos internacionales de protección hacia su labor, desplegándose líneas de acción concretas que permitan avanzar en la efectividad de sus derechos.
3. Continuar con la documentación y sistematización de información que permita visibilizar la situación actual de las y los defensores de derechos humanos, más aún, si consideramos que existe una desconfianza hacia los órganos estatales, siendo éste un factor importante para que no se cuente con fuentes fidedignas de información.
4. Trabajar en líneas de acción claras que posibiliten la participación y contribución de las organizaciones de defensores de derechos humanos en la inclusión de propuestas efectivas en políticas públicas. En este ámbito es urgente exigir procedimientos claros que involucren a la sociedad y a las propias defensoras y defensores de derechos humanos en la formulación, implementación y conducción de la política pública en materia de protección hacia su labor.
5. Disminuir los altos niveles de impunidad en que se despliega la actividad de las y los defensores de derechos humanos, la falta de sanción a los perpetradores no solamente contribuye a la repetición de los hechos, sino que agrava el riesgo en que desarrollan su labor. La consideración reiterada de que una debida investigación, una sanción adecuada y una reparación de daño integral son formas efectivas de protección para quienes defienden derechos humanos. En este ámbito es importante adoptar y considerar las buenas prácticas a partir de la experiencia existente en otras regiones para la elaboración de protocolos de actuación de los diversos operadores jurídicos.



CONCLUSIONES GENERALES

Los resultados presentados revelan que en la historia del estado de Puebla ha predominado un estado informal sobre uno formal, con una política en la que en muchos casos prevalece la negociación y la simulación sobre un auténtico Estado de Derecho, el cual ha favorecido que aquellos grupos con capacidad de negociación y poder económico, político y social hayan encaminado una parte importante de la historia de Puebla y sean a quienes se les hayan garantizado, principalmente, sus derechos humanos.

Estos grupos de población no han requerido de la intervención del Estado para proteger, satisfacer y ver garantizados sus derechos, sin embargo, son quienes se han beneficiado de este estado informal y quienes han mejorado sus condiciones de vida, a pesar de que ello se haya traducido en explotación, devastación del territorio y violencia para muchos sectores de la población.

Este contexto ha determinado que grupos específicos de población hayan sido excluidos de este proceso de garantía plena de sus derechos, principalmente pueblos originarios, mujeres, niñas, niños y adolescentes y población LGTBTTTI, y que no se efectivicen sus derechos humanos específicos como territorio, salud, alimentación, agua y saneamiento, trabajo, vivienda y seguridad.

A pesar del proceso de institucionalización de los derechos humanos en el Estado, las medidas adoptadas en los planos legislativo, político, de estructura gubernamental y de política pública no han sido suficientes para hacer frente a las violaciones de derechos humanos, tanto en grupos particulares de población, como en los derechos humanos que se observan en los hallazgos de la presente investigación.

Sigue observándose un rezago latente en la armonización de la legislación estatal respecto de la nacional y con los instrumentos internacionales de carácter obligatorio, así como en su aplicabilidad, la cual es tardía o inexistente, que a su vez obstaculiza la operativización de políticas públicas y la organización de la estructura gubernamental tendiente a efectivizar los derechos humanos reconocidos. Ello se contrapone al principio de progresividad, a la obligación de adoptar

medidas necesarias para garantizar los derechos humanos en la entidad.

La falta de garantía de los derechos humanos, los obstáculos de acceso a la justicia, la inadecuada reparación del daño, entre otros obstáculos, han sido resultado tanto de la deficiente o tardía institucionalización de los derechos humanos respecto a los más altos estándares internacionales. A estas condiciones se suma el desvío de poder, puesto que el Estado usa sus atribuciones y poderes para beneficiar intereses específicos, que son contrarios y perjudiciales al interés general, como la realización

plena de los derechos humanos, manteniendo o generando para ello una institucionalización que no permite garantizarlos.

Sin embargo, no basta con la adopción de leyes para erradicar las violaciones a derechos humanos, se requiere de forma análoga, la adopción de medidas administrativas, de estructura, de política pública y de recursos económicos que partan del principio de no discriminación o enfoque diferencial que contemple las necesidades específicas de cada sujeto y grupo de protección, así como la incidencia en la cultura, la cual tiene un impacto en el diseño de las relaciones desiguales de poder que legitiman las violaciones a derechos humanos, por lo que deben adoptarse medidas que eliminen prácticas desiguales que permean la actuación

tanto de la sociedad, como de los operadores de justicia.

Es notable, particularmente en el caso de los derechos de NNA y del derecho a la alimentación, la implementación de un conjunto de acciones estatales asistencialistas, por lo que es importante transitar de una lógica paternalista, a una de política pública con enfoque de derechos humanos. Tales políticas públicas deberían partir de un diagnóstico de la violación a los derechos humanos, visibilizar a los distintos sectores de la sociedad, ser diseñadas desde la perspectiva de género, un enfoque diferencial que contemple la distinción etaria, así como contar con indicadores de implementación, seguimiento y evaluación. La sociedad

LA FALTA DE GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS, LOS OBSTÁCULOS DE ACCESO A LA JUSTICIA, LA INADECUADA REPARACIÓN DEL DAÑO, ENTRE OTROS OBSTÁCULOS, HAN SIDO RESULTADO TANTO DE LA DEFICIENTE O TARDÍA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS RESPECTO A LOS MÁS ALTOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES.

civil debe participar en todo el proceso de las políticas públicas y contar con herramientas efectivas de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas.

Así, este estudio da cuenta del aumento de las distintas violaciones de derechos humanos, de las condiciones estructurales que afectan de manera diferenciada a las personas indígenas, mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas LGBTTTI o con discapacidad y su agravamiento marcado por diversos obstáculos para que accedan a la justicia, situación que se vincula al no acatamiento por parte de las autoridades del deber de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos, así como proteger adecuadamente a las víctimas, lo que las coloca en situación de vulnerabilidad y mantiene las violaciones de derechos humanos en la impunidad, fomentando su repetición.

A este panorama debe sumarse la grave violación de derechos para las personas con las identidades o condiciones antes señaladas que habitan en las sierras, principalmente en la región de Tehuacán y la Mixteca, que carecen de trabajo formal, quienes han enfrentado fenómenos naturales, o bien, cuyo lugar de residencia es próximo a mineras y proyectos de infraestructura.

Otra problemática que agrava las violaciones de derechos humanos y atenta contra la progresividad de los mismos es la carencia de cifras oficiales e información desagregada y sistematizada sobre los distintos delitos, por parte de las autoridades encargadas de la administración y procuración de justicia; o bien, la incompatibilidad de los datos generados, pues ello no permite contar con índices reales, frecuencia y otros rubros de categorización para poder impulsar políticas de prevención, atención y protección adecuadas, transversales y evaluables a las necesidades reales de cada sector de la población, o bien de determinados derechos de carácter general.

Tanto las prácticas de discriminación como de violencia de parte del Estado reproducen la violencia simbólica que hace parecer como natural un orden social que excluye a quien no tiene los rasgos que concuerden con el paradigma de ser humano.

En los años más recientes en la entidad, la exigibilidad de derechos se enmarca, por un lado, en documentos internacionales que protegen los derechos de las personas y que son el resultado de las exigencias sociales, así como en las luchas democratizadoras impulsadas por la sociedad civil.

IBERO

PUEBLA ®

**Instituto de Derechos Humanos
"Ignacio Ellacuría, SJ"**

Edificio H-231
T.01 (222) 229 07 00 / 372 30 00, ext. 14200

Universidad Iberoamericana Puebla

Blvd. del Niño Poblano, núm. 2901,
Reserva Territorial Atlixcáyotl,
San Andrés Cholula, Puebla,
C.P. 72820

 Ibero-Puebla
IDHIE

 @IberoPuebla
@idhie_iberopue

www.iberopuebla.mx