

## **Entrevista. La metodología del desempaque para el análisis de los derechos humanos**

**Entrevista a Sandra Serrano**

Anayatzin Romero Reyes\*

Nora Bain Anaya Luna\*\*

Sandra Serrano es profesora investigadora de FLACSO-México, donde también coordina la maestría en derechos humanos y democracia. Es especialista en Derecho internacional de los derechos humanos, y ha participado y coordinado diversos estudios sobre acceso a la justicia y derechos de las mujeres.

Ha sido consultora sobre esos temas para organismos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos o la Organización de Estados Americanos (OEA). Serrano es maestra en Derecho internacional de los derechos humanos por la Universidad de Essex, en el Reino Unido, y licenciada en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Su última investigación es *Los principios de derechos Humanos: universalidad, indivisibilidad e interdependencia*, Editorial Porrúa, 2012. Dentro de sus publicaciones se encuentra *Características de los Derechos Humanos en el Derecho Internacional*, 2010, Documento de trabajo, FLACSO-México.

La entrevista que a continuación se presenta fue realizada el día 28 de junio de 2013, teniendo como eje la metodología del desempaque aplicada a los derechos humanos.

---

\*Maestra en Derechos humanos y democracia por FLACSO-México y licenciada en Ciencias de la Comunicación.

\*\* Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos por FLACSO-México y licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública.

**Nora Bain Anaya (N.B.A.):** En un marco de reforma constitucional de derechos humanos en México, en donde se “reconoce” que las personas gozan de derechos humanos, por el solo hecho de ser personas, y no sólo porque son garantías individuales “otorgadas” por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta indispensable analizar las consecuencias políticas, jurídicas, sociales y económicas que conlleva el reconocimiento de estos derechos, así como la manera en que el Estado mexicano los promoverá, respetará y garantizará. En este sentido, ¿cómo puede verse y aplicarse la metodología del desempaque de derechos humanos?

**Dra. Sandra Serrano (S.S.):** Los derechos humanos no solamente existen por sí mismos; es decir, por ejemplo la prohibición de torturar, “no torturar”, implica distintos tipos de obligaciones para el Estado, no solamente abstenerse de torturar, sino generar una serie de condiciones para que no exista la tortura, y eso se da a partir de la lectura de los derechos con otras obligaciones. Así, en conjunto con el profesor Luis Daniel Vázquez —también de la FLACSO— hemos estado desarrollando en los últimos, ya casi tres, una metodología que piensa en los derechos, en cómo desempacar los derechos; es decir, en cómo hacerlos operacionalizables.

Cómo utilizar los derechos, cómo nos metemos al ámbito de los derechos humanos para hacerlos útiles y no solamente para que sean normas que estén en las leyes y que utilicen los abogados, sino elementos que puedan ser empleados desde diversas esferas para hacer distintos tipos de cosas; por ejemplo, para diseñar políticas públicas, para hacer indicadores, para diferentes actividades. Entonces desarrollamos esta metodología que llamamos “de desempaque de derechos”, que tiene distintas fuentes. En realidad se piensa en las obligaciones de derechos humanos simplemente como lo que debe cumplir el Estado. Las obligaciones han estado en el derecho internacional de los derechos humanos siempre, pero tal vez no les hemos dado la suficiente importancia.

### **Antecedentes**

El primer esfuerzo más sistemático por reunir todos estos elementos lo realizó en su tiempo el ex relator del derecho a la salud, Paul Hunt —él le da el nombre de “desempaquing rights”—.Este primer desarrollo del desempaque tiene que ver con los derechos sociales; derechos como salud, educación o alimentación, porque eran los derechos más complicados de entender en su contenido, y entonces por ahí empieza la secuencia de cómo entender los derechos a partir de las obligaciones.

Hunt, al estar tratando de analizar el derecho a la salud en distintos países del mundo, toma como referencia las obligaciones que existen en materia de derechos humanos y otros elementos como disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y calidad —desarrollados a su vez por otra relatora, pero del derecho a la educación, Katerina Tomasevski—; los cuales aluden a medir qué tanto en realidad se está cumpliendo un derecho o qué tanto solamente está ahí, pero no sabemos su profundidad.

Así, nosotros abrevamos de ese esfuerzo de Paul Hunt y lo sistematizamos a profundidad. Algo muy importante es que nosotros no partimos de la dogmática jurídica; es decir, de lo que necesariamente dicen las Cortes Internacionales o los Comités de Naciones Unidas; lo que tratamos de hacer es una especie de teoría general, algo que pueda aplicarse más allá de lo que estén decidiendo cada una de las Cortes, porque eso es bastante dinámico y no podríamos estar actualizando siempre, pero lo que nos permite esto es tener un marco general a partir del cual poder utilizar los derechos y sus diferentes dimensiones a la luz de las obligaciones y de los principios.

**Anayatzin Romero (A.R.):** Lo volvieron más accesible en esos términos, que pueda ser utilizado desde las diferentes áreas y personas que tienen que ver con el desarrollo de la promoción y respeto a los derechos humanos...

**S.S.:** La idea básicamente es que sea accesible y una especie de método que permita adentrarse en el mundo de los derechos humanos sin perderse. Porque de repente uno escucha demasiadas cosas y hay demasiadas fuentes y uno piensa en un abogado que lo pueda hacer; pero este es un método que permite que todos nos podamos acercar a los derechos humanos, darles sentido y utilizarlos. Es ese el único fin: utilizarlos como parámetros de la conducta estatal para la protección de los derechos de las personas.

**N.B.A.:** En términos de investigación científica, el objetivo del diseño de una investigación es extraer inferencias descriptivas o explicativas a partir de información empírica, ¿el desempaque cómo contribuye a establecer inferencias; es decir, ir más allá de la simple descripción de determinados hechos o fenómenos?

**S.S.:** El desempaque no pretende hacer inferencias, el desempaque no es una investigación científica en sí, *per se*. No pretende eso, es más bien un producto aplicado. ¿Se puede utilizar para generar una

metodología de investigación científica sobre derechos humanos?, sí. Pero en sí mismo el desempaque no tiene una pretensión científica.

Puedes desarrollar una investigación para generar indicadores que te permiten medir el disfrute de derechos o cumplimiento de derechos a partir del desempaque y para hacer inferencias a partir de eso. Te permite acercarte a una metodología en tu investigación, a una metodología para tratar con derechos, que no es lo mismo que tratar con otro tipo de elementos. Te permite acercarte a los derechos para tratarlos en una investigación que tenga pretensiones científicas. Es un enfoque que permite visibilizar relaciones de poder y permite visibilizar a quienes están más oprimidos, eso sí lo permite. Modificar un poco hacia dónde se está delineando la toma de decisiones; eso sí lo permite.

**N.B.A.:** ¿En qué consiste esta metodología?

**S.S.:**El primer paso es ver que cada derecho en realidad contiene muchos derechos; entonces, lo primero que tenemos que saber es cuál de todos esos derechos que contiene cada derecho es con el que queremos trabajar. Por ejemplo, no siempre queremos trabajar con todo el derecho a la salud o con todo el derecho a la educación. Por poner un caso, el derecho a la educación incluye educación básica, media, superior, libertad de cátedra...

Entonces, primero es ubicarnos, abrirnos el panorama; los derechos contienen muchos subderechos, y lo que vamos a hacer es identificar aquellos subderechos que son útiles para el trabajo que nosotros queremos hacer. Después se identifican las obligaciones generales, los elementos esenciales y los principios de aplicación; ciertamente ya hay mucho en documentos internacionales que te van ayudando a definir cuáles son estos contenidos; el punto es saber buscar, dónde es lo correcto para buscar.

Tenemos que ver para qué es esto que queremos hacer; ¿queremos hacer una política pública, evaluar una política pública, hacer indicadores, hacer una nueva ley, resolver un caso? En realidad podemos hacer muchísimas cosas con esto.

Cuando pensamos por ejemplo en el derecho a la salud y pensamos en el derecho a la protección más alta del derecho a la salud, eso es inmanejable, pero en realidad lo que pertenece a este derecho es acceso a medicamentos, acceso a servicios médicos, acceso a servicios hospitalarios de emergencia, a una serie de

circunstancias que no siempre ubicamos. A veces solamente necesitamos pensar en algunas partes de los derechos; es decir, lo que nosotros llamamos subderechos,

A lo mejor de esto me interesa hacer una política pública, y entonces, ¿qué necesito saber de esto? Necesito saber qué implica este derecho y entonces veo qué implica la universalidad, qué tiene que promover la igualdad? ¿El derecho de acceso a medicamentos básicos me lleva a considerar diferencias de género?, sí, porque hay medicamentos básicos para mujeres que no necesariamente son los mismos que para los hombres, y viceversa. Entonces necesitamos considerar en esa política pública de acceso a medicamentos básicos algunas diferencias de género y eso me lo da una idea de universalidad.

Luego, necesito cumplir otros derechos para que se me realice el acceso a medicamentos; por ejemplo, que exista un hospital que me diga qué medicamentos necesito. Entonces, no puedo analizar acceso a medicamentos aislado, sino que lo tengo que analizar en conjunto con otro tipo de servicios, como un servicio médico que esté orientado a verificar exactamente qué enfermedades tiene la persona o cómo le pueden ayudar estos medicamentos. Entonces tengo que ligarlo con otro derecho, y eso es interdependencia de los derechos: no puedo separarlos, sino que tengo que pensarlos de manera conjunta.

Para diseñar mi política pública tengo que pensar cómo lo hago a partir de las cuatro obligaciones básicas: respetar, proteger, garantizar y promover. Tengo que ver, qué sería respetar. Que el personal que esté a cargo de dar los medicamentos efectivamente los dé, no se los guarde. ¿Por qué?, porque si se los guarda y no los da, entonces está interfiriendo con mi derecho, porque es un derecho que está ahí, pero que no me lo está satisfaciendo, entonces tengo que tener una serie de normas para eso.

Ver todo lo que engloba el que la gente pueda recibir los medicamentos; crear todo el marco institucional para que el derecho realmente pueda existir. Toda una cadena de actividades para que ese derecho realmente pueda existir, ese derecho y los otros, por el efecto de la interdependencia. Pero además tengo que estar segura de que quien me está haciendo los medicamentos no me los está dando más caros o de menor calidad, eso lo tengo que ver por la obligación de proteger.

Garantizar tiene diferentes funciones. Tendría que diseñar todas las instituciones y mecanismos normativos que permitan que el derecho se realice, que el derecho verdaderamente exista. Entonces, ¿qué

tengo que hacer? Primero, ver cuáles son esos medicamentos, tener una lista clara y justificada de por qué esos, ver con qué los voy a pagar, cuándo tengo que comprarlos, dónde los tengo que distribuir.

En garantizar también se pueden ver los cuatro elementos esenciales (Tomasevki): accesibilidad, disponibilidad, calidad y adaptabilidad. ¿Qué estamos pensando? Bueno, disponibilidad, que efectivamente estén los medicamentos, porque ese es uno de los problemas a que nos enfrentamos comúnmente: que los medicamentos no están, y entonces con esta metodología básicamente podemos hacer una especie de *checklist*: a ver, ¿están los medicamentos o no están, están todos o no, hay suficiente cantidad o no?

Accesibilidad: ¿dónde están los medicamentos? Geográficamente, dónde se ubican: ¿muy lejos de las poblaciones?, o si realmente la gente puede acceder a ellos. A lo mejor aquí en el D.F. no tenemos tanto problema, pero pensando en otro tipo de comunidades, qué tan lejos o no; a lo mejor están en el dispensario, pero la gente no puede acceder a eso porque tiene que trasladarse horas para poder llegar a la medicina. Entonces, aunque estén, no son accesibles; por lo tanto, tengo un problema de accesibilidad. O a lo mejor es muy caro, a lo mejor el medicamento no le va a costar a la persona, pero todo ese traslado y lo que tiene que hacer le cuesta dejar de trabajar un día porque a lo mejor no están abiertos los hospitales en días festivos, entonces si le pagan por día deja de percibir un día de salario... Hay una serie de consecuencias económicas que a lo mejor también tengo que valorar, y que entonces tengo que hacer más accesible económicamente estas medicinas; entonces ahí voy viendo cuál es el tipo de cosas que necesito.

Calidad: realmente qué tanta calidad tienen los medicamentos que estoy dando; si van a ser genéricos o intercambiables, de qué generación, quién me los produce, cuándo, qué fechas de caducidad; todo eso me lo puede dar el elemento de calidad. Adaptabilidad: pensemos por ejemplo que yo le voy a estar llevando solamente aspirinas o, bueno, una serie de medicamentos farmacológicos clásicos a una comunidad indígena, eso por supuesto que para la comunidad indígena no es un cuadro de medicamentos básicos, porque no está adecuado a su cultura, entonces tengo que pensar en qué tipo de medicamentos o qué tipo de productos son los que tengo que satisfacer para ese tipo de comunidades, porque si les llevo el mismo tipo de medicamentos que llevaría a la clínica Balbuena de la Ciudad de México a una comunidad Huichol, pues tal vez no vaya a ser verdaderamente útil para esa comunidad, porque lo que tengo que satisfacer es que existan medios para la sanación de las enfermedades, para curar las enfermedades, no el medicamento en sí; el efecto útil es que las personas puedan curarse, pero si las personas no van a tomar

ese medicamento, tengo que pensar en una gran variedad de posibilidades, y eso me lo da el elemento de adaptabilidad.

Y promover: ¿cómo hago para que la gente se entere que tiene derecho a acceder a medicamentos? Tengo que tener una campaña que permita que la gente sepa qué medicamentos son gratuitos, dónde están disponibles, qué procedimiento debe cumplir. La gente tiene que saber todo esto, y como se pueden dar cuenta, en realidad pensar en el derecho a los medicamentos básicos es pensar en todo esto. Lo dije pensando en diseñar una política, pero lo mismo se puede hacer al diseñar una ley, llevar un caso o en hacer indicadores para ver si se está cumpliendo este derecho.

**A.R.:** Respecto a la utilidad, el desempaque es un trabajo que si bien es flexible, porque te permite ser aplicado para obtener diversidad de resultados, sí requiere un trabajo constante y comprometido. ¿Cualquier persona podría hacerlo o se requiere algún perfil? ¿Qué características o habilidades se requiere tener para poder utilizarlo y llevarlo al mejor resultado?

**S.S.:** No cualquier persona; porque sí hay que tener capacidad de investigación sobre cómo se define cada uno de estos elementos a partir de instrumentos internacionales y a partir de otras experiencias. En muchos casos también se necesita tener creatividad, pero la creatividad está ciertamente acotada por los parámetros de los propios derechos.

Por ejemplo, si en una investigación científica tú quieres saber si ha funcionado o no el Programa Oportunidades, quieres hacer una inferencia 20 años después del programa oportunidades y quieres ver qué ha pasado, no es lo mismo que tú te preguntes si el sistema de salud está mejor a partir de cuántas camas hay, cuántos hospitales hay, eso te da elementos a lo mejor de desarrollo, pero no te dicen nada del derecho a la salud.

Si quieres hablar de derechos humanos sí debes tener un conocimiento más a fondo sobre cómo se ha construido esto; y eso lo tienes que buscar, no es algo que solamente lo imagines, lo tienes que buscar. La metodología es sencilla, es sencillo hacerla; pero sí hay una parte de investigación que hay que hacer para saber qué es lo que se ha dicho.

**A.R.:** ¿Qué alcances tiene esta metodología en el marco actual de derechos humanos?

**S.S.:** Me parece que muchos. Suele pensarse —por lo menos en México— que los derechos humanos son algo que le corresponde sólo a los abogados. La Constitución es bastante clara cuando dice que son obligaciones de los tres poderes en los tres niveles de gobierno, que para todos es obligatorio respetar, garantizar, proteger y promover los derechos humanos.

Entonces, en este momento pensar políticas públicas, por ejemplo, sin un enfoque de derechos es caer en una violación constitucional. Cuando llegue un caso de alguna política pública a alguna Corte, y la Corte lo empiece a analizar con enfoque de derechos, se van a dar cuenta de que pensar solamente en términos de gestión no es suficiente. Hay que pensar ya en políticas públicas, en términos de enfoque de derechos humanos; no hacerlo —insisto— es violar la Constitución; pensar “Voy a violar la Constitución porque no me ocupo del factor de derechos humanos”. La Constitución es muy clara en ese sentido.

Y lo mismo ocurre cuando se empieza a ver qué tanto el Estado está cumpliendo o no con parámetros de desarrollo, eliminar el factor de derechos humanos también es un grave error —al día de hoy—, porque no está atendiendo a lo que en verdad serían los compromisos del Estado, sino que están viendo lo que existe, pero no otros factores; (lo cual) se puede hacer, pero estaría dejando de lado otras cosas.

Donde me parece más claro es en el ámbito de las políticas públicas y en el ámbito en sí de toda la toma de decisiones de gobierno, toda toma de decisiones en este momento debe estar empapada de sus consecuencias en materia de derechos humanos. Al menos la Constitución es clara en eso; podemos discutir en otros ámbitos, pero por lo menos ahí es claro. A nivel legislativo ya no pueden hacer solamente leyes abstraídas de la Constitución o de los derechos, sino que tienen que estar pensando en propuestas legislativas que respondan a los derechos humanos; de lo contrario, también están cayendo en violación de la propia Constitución.

Esto va a ser un proceso de largo plazo, quince o veinte años, no es algo a lo que nos acostumbremos en cinco años. Tal vez quince años y estaremos más o menos acoplándonos, porque también va a depender mucho de que los jueces los empiecen a obligar a los otros a tomar decisiones en términos de derechos humanos. Así, plantearse al día de hoy hacer una reforma legislativa sin pensar en los derechos es un error. Lo mismo que pensar en hacer una política pública sin pensar en los derechos termina siendo un error.

Y esta metodología lo que permite es justamente que se piensen esas decisiones estatales a partir de los derechos; pensar lo que el Estado hace, en general, pero a partir de los derechos, aterrizarlos y hacerlos útiles en la realidad. Lo mismo con presupuestos públicos; el presupuesto público debe tener enfoque de derechos humanos.

**N.B.A.:** Un caso ficticio... supongamos que yo fuera tomadora de decisiones y voy a diseñar una política pública para mejorar la educación básica; tú como especialista de derechos humanos y que estás proponiendo esta metodología, ¿qué recomendaciones me harías?

**S.S.:** Primero te diría: “hagamos un diagnóstico sobre tu educación básica”. Los derechos humanos no parten solamente del deber ser. Para hacer una cuestión como ésta partimos de la realidad, qué es lo que está pasando en la realidad, y partir de ahí verificar dónde se están violando los derechos humanos, cuál es el caso concreto.

Los derechos humanos no son solamente conceptos, se verifican en la realidad. Entonces yo te diría: “Primero hagamos un diagnóstico, cuando me digas cuáles son los problemas, cuando pueda verificar contigo cuáles son los problemas, lo reconstruimos”. Pero no hay un *checklist* de cosas que yo te diga: “Ahorita tienes que hacer todo esto”, porque no sé qué estoy tratando, no es solamente el estándar hasta acá, clásico de abogado, que te digo el deber ser es este y a ver cómo lo cumples.

Con esta metodología no puede ser así. Sí necesitamos un diagnóstico que nos diga dónde están los problemas, cuál es el contexto en el que se va a aplicar esto, porque tampoco es que se aplique en el vacío o que sean fórmulas replicables en todo lugar y todo tiempo; necesitamos ver el contexto, ver los recursos disponibles, todo lo que ven en una política pública en realidad, y a partir de eso entonces sí con una lógica de derechos vamos a ir viendo si el objeto es el efecto útil, es una educación de calidad para los niños y niñas en este país, entonces qué me estorba, qué me sirve, cuáles son los problemas, cómo controlo esos problemas. Y al mismo tiempo, cómo voy delineando este derecho de educación básica para los niños. Cómo voy delineando en un tiempo y un lugar concreto, no son fórmulas generales.

Claro, voy a utilizar qué dicen los relatores de educación, el comité DESC; qué han dicho otras Cortes, cuáles son los estándares generales... Por supuesto, eso lo tengo que utilizar; entonces, voy haciendo las relaciones con los principios, con las obligaciones, para ver cada uno de los aspectos que tienen que ser

modificados o fortalecidos. Algo bien importante aquí: las políticas públicas con enfoque de derechos humanos rara vez pueden ser aisladas: aunque no siempre necesites tener toda una política estatal para mejorar todos los derechos humanos —sería lo ideal, que fuera transversal—, pensar solamente en educación básica de calidad sin pensar en derechos laborales sería un gran error, por lo menos en el caso de México, porque están absolutamente ligados los maestros, condiciones laborales, sindicatos, están e inciden directamente en la educación de los niños.

Entonces, pensar en una política aislada, solamente para la educación de calidad sin pensar en quiénes impactan esa calidad, o sólo pensando que deben ser evaluados es un error. Por eso las políticas públicas de derechos humanos se manejan con este principio de interdependencia.

No es que nos tengamos que enfocar a todos los factores: que si el niño no va bien comido, si el niño sufre violencia en su casa... hay muchísimos factores que van a incidir, pero hay unos que inciden de manera más directa que otros, los que inciden de manera más directa a lo que nos va a obligar es también adentrarnos a eso. Están totalmente ligados, los derechos humanos no se separan, van buscando cadenas. No te puedo decir un *checklist*, pero necesitamos partir de la realidad.

**A.R.:** En México qué tanto se utiliza el desempaque ¿Nos puedes dar un ejemplo de la utilización de esta metodología para el diseño de una política pública o de un programa en el país?

**S.S.:** Cada vez es un poquito más conocido. Tampoco nuestra intención es que todo el mundo conozca el desempaque. Es conocido en el ámbito académico y cada vez tiene una mayor repercusión en la esfera judicial y de políticas públicas en el ámbito del Distrito Federal, y lo que está haciendo la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en México también han abrevado de esta metodología. Me parece que en ese camino vamos bien; no tenemos una pretensión de que sea el parteaguas a partir del cual se resuelva todo; por supuesto que esa no es la pretensión.

Sí la pretensión es permitirle en principio a nuestros estudiantes y a nuestros colegas tener una versión más manejable de los derechos humanos que lo que a veces uno puede pensar que son, o que nada más son normas de deber ser que están en el mundo de los abogados y que no deben aterrizar a la realidad. Tienen una pretensión más en corto.

Mucho se utilizó, para la creación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, que es transversal y que logra realmente abarcar toda la actividad del Gobierno del Distrito Federal, aunque no de manera sistemática porque todavía no lo teníamos pensado tal cual así, pero se utilizó. Todavía no estaba planeado como desempaque; digamos que eso fue un detonante para ya establecerlo como una metodología.

En la Oficina del Alto Comisionado ya lo han adoptado en su propio manual de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, digamos, para trascenderlo a las otras entidades federativas. Y en una investigación que estamos haciendo aquí en la FLACSO, en la línea de Democracia y Derechos Humanos, estamos utilizando el desempaque para generar indicadores de medición y disfrute de derechos humanos. Tiene un amplio margen, y además nuestros estudiantes de la maestría de Derechos Humanos y Democracia —que varios de ellos son magistrados, jueces o funcionarios judiciales— también ya lo han utilizado para resolver sentencias. Es un gran panorama de actividad en el que puede aplicarse, desde la investigación básica para generar indicadores en materia de derechos humanos hasta para resolver un caso judicial.

**N.B.A.:** Desde tu experiencia, ¿cuáles son los retos para consolidar el desempaque dentro de los defensores de derechos humanos, funcionarios y demás personas que de manera directa o indirecta puedan incidir en esta temática?

**S.S.:** Una de las cosas que faltan es pensar en aplicación, en aplicaciones concretas. Escribir más sobre cómo funcionaría acá, cómo funcionaría allá. Más intervención en políticas públicas ya de manera directa. Como les decía, ya se utilizó mucho para el programa de derechos humanos en el Distrito Federal, pero creo que nos hace falta todavía más pensar en la resolución de situaciones concretas de tal manera que permita que las personas puedan ver que sí es un método fácil que pueden integrar a sus actividades. Es un método fácil que implica una investigación, estudio, tiene rigor; que lo que permite es adentrarse al mundo de los derechos humanos con una guía, una luz. Eso nos ha faltado, pensar más en ejemplos, en casos, en cómo ayuda a resolver problemas. No se piensa en las actividades normales del Estado en términos de derechos, y lo que proponemos es: pensemos en términos de derechos.