

Ciudades Inclusivas, Sostenibles e Inteligentes (CISI)

Inclusión y movilidad urbana con un enfoque de derechos humanos e igualdad de género

Marco de análisis e identificación de instrumentos de política para el desarrollo de sistemas sostenibles de movilidad urbana en América Latina

Rodrigo Martínez, Carlos Maldonado y Judith Schönsteiner
(Editores)



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Inclusión y movilidad urbana con un enfoque de derechos humanos e igualdad de género

Marco de análisis e identificación de instrumentos de política para el desarrollo de sistemas sostenibles de movilidad urbana en América Latina

Rodrigo Martínez
Carlos Maldonado
Judith Schönsteiner
(Editores)



NACIONES UNIDAS



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Este documento fue coordinado y editado por Rodrigo Martínez, Oficial Superior de Asuntos Sociales, Carlos Maldonado Valera, Oficial de Asuntos Sociales, ambos de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Judith Schönsteiner, Consultora de dicha División, en el marco del proyecto “Ciudades inclusivas, sostenibles e inteligentes en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe”, ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania. El proyecto forma parte del programa de cooperación CEPAL/BMZ-GIZ.

En la redacción del documento participaron, junto con Carlos Maldonado Valera, Macarena Contreras, Eva Hopenhayn, Alonso López y Judith Schönsteiner, Consultores de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Los autores agradecen los insumos y observaciones proporcionados por José I. Suárez y Gabriel Kattan, Consultores de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, así como las recomendaciones y sugerencias de Rubén Contreras, Oficial de Asuntos Económicos, y Silvina Erin, Consultora, ambos de la División de Recursos Naturales; Daniela Huneeus, Asistente de Investigación de la División de Desarrollo Social; Sissy Larrea, Consultora de la División de Asuntos de Género; Jorge Rodríguez, Asistente de Investigación Superior del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, y Lucía Scuro, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Asuntos de Género, todos ellos de la CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2022/74
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2022
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.22-00483

Esta publicación debe citarse como: R. Martínez, C. Maldonado y J. Schönsteiner (eds.), “Inclusión y movilidad urbana con un enfoque de derechos humanos e igualdad de género: marco de análisis e identificación de instrumentos de política para el desarrollo de sistemas sostenibles de movilidad urbana en América Latina”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/74), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. La dimensión social de la movilidad urbana	11
A. Movilidad, bienestar, derechos y cohesión social: interdependencias y mutuo reforzamiento	12
B. Movilidad y agenda urbana en América Latina	14
C. El enfoque de derechos humanos y de género en la movilidad urbana	16
D. Obligaciones, actores y principios para articular el enfoque de derechos y de género en sociedades desiguales	17
1. Obligaciones internacionales de los Estados sobre derechos humanos.....	18
2. Interseccionalidad y el principio de igualdad y no discriminación	22
3. Precisiones sobre enfoque de género y movilidad.....	29
4. Derechos humanos aplicables al ámbito de los sistemas de movilidad.....	33
5. Empresas y derechos humanos en la movilidad urbana	42
E. Instrumentos y ámbitos de política pública para los sistemas de movilidad desde una perspectiva de derechos y de género	48
1. Instrumentos de política y el derecho a la movilidad desde una perspectiva de derechos humanos y género	48
2. Institucionalidad y movilidad urbana	51
II. Derechos humanos y género en cadenas de suministro de los sistemas de movilidad	55
A. Actores de las cadenas de suministro e impactos en derechos humanos	56
1. Energía, electromovilidad y derechos	56
2. Tecnología, digitalización y derechos en el sistema de movilidad	59
3. Política industrial y buses eléctricos desde una perspectiva de derechos humanos.....	62
4. Otros actores relevantes en relación con los sistemas de transporte urbano.....	64

B.	Responsabilidades de las empresas y sus proveedores	66
1.	Orientaciones para la definición de directrices, incentivos y sanciones	67
2.	Responsabilidades de los actores.....	69
III.	Reflexiones finales	71
	Bibliografía	77
	Anexos	89
	Anexo 1	90
	Anexo 2	93
	Cuadros	
Cuadro 1	La matriz de la desigualdad social en América Latina	23
Cuadro 2	Categorías de personas y derechos afectados por la discriminación en los sistemas de movilidad	23
Cuadro 3	Aspectos de la vida de las mujeres en que se reflejan los nudos estructurales de la desigualdad de género en relación con la movilidad urbana	33
Cuadro 4	Derechos particularmente relevantes en relación con los sistemas de movilidad urbana	33
Cuadro 5	Instrumentos y organismos internacionales que reconocen el derecho de libre circulación.....	34
Cuadro 6	Instrumentos y organismos internacionales que reconocen el derecho a la seguridad personal	34
Cuadro 7	Instrumentos y organismos internacionales que reconocen el derecho y principio de igualdad y la obligación de erradicar la discriminación y violencia de género	34
Cuadro 8	Derechos específicos señalados por distintos instrumentos internacionales de derechos humanos.....	36
Cuadro 9	Instrumentos y organismos internacionales que reconocen el derecho al descanso	37
Cuadro 10	Selección de indicadores de bienestar objetivo o instrumental, bienestar subjetivo y calidad de servicio	38
Cuadro 11	Instrumentos y organismos internacionales que reconocen el derecho a un medio ambiente sano.....	38
Cuadro 12	Instrumentos y organismos internacionales que reconocen el derecho humano a la salud.....	39
Cuadro 13	Instrumentos y organismos internacionales que reconocen el derecho al agua.....	39
Cuadro 14	Instrumentos y organismos internacionales que reconocen el derecho a la participación, acceso a la información y transparencia	40
Cuadro 15	Instrumentos y organismos internacionales que reconocen el derecho al trabajo y a sindicalizarse	41
Cuadro A1	Instrumentos y organismos internacionales que reconocen el derecho a la consulta previa libre e informada y territorio	90
Cuadro A2	Instrumentos y organismos internacionales que reconocen el derecho a la vida, integridad y seguridad	91
Cuadro A3	Instrumentos y organismos internacionales que reconocen el derecho a la vida privada y datos personales	92

Diagramas

Diagrama 1	Derechos, género y matriz de la desigualdad: tres anclajes conceptuales para rescatar la dimensión social en el diseño de políticas públicas.....	14
Diagrama 2	Obligaciones estatales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....	18
Diagrama 3	Supuestos de responsabilidad de las empresas.....	47
Diagrama 4	Los principios del enfoque de derechos humanos y su aplicación al diseño de políticas públicas.....	49
Diagrama 5	Ciclo de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos.....	50
Diagrama 6	Algunos instrumentos de política en el ámbito de los sistemas de movilidad urbana	53
Diagrama 7	Riesgos e impactos de los derechos humanos en el sector energético	57
Diagrama 8	Riesgos e impactos de los derechos humanos en el sector de las tecnologías	60
Diagrama 9	Riesgos de derechos humanos en el sector de buses o automotriz.....	62
Diagrama 10	Riesgos e impactos de los derechos humanos en el sector de la construcción.....	66

Resumen

La movilidad urbana es un determinante importante de la calidad de vida, el bienestar y el goce de derechos de las personas que habitan en las ciudades y sus alrededores, así como en el funcionamiento y sostenibilidad de estas. A su vez, los sistemas de movilidad urbana son centrales para la convivencia cotidiana y la cohesión social en dichos espacios. Sin embargo, en América Latina la movilidad en condiciones óptimas es con frecuencia un privilegio desigualmente distribuido, que se suma a los múltiples ámbitos del bienestar y goce de derechos en donde se manifiestan grandes brechas de discriminación y exclusión de personas y de grupos específicos de la población. Por ello, en el marco del proyecto CEPAL-GIZ “Ciudades inclusivas, sostenibles e inteligentes en el marco de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”, este documento aborda la movilidad urbana desde una mirada social en la que convergen los derechos humanos, el enfoque de género y la matriz de la desigualdad social con el fin de identificar ámbitos e instrumentos de política para favorecer el goce universal de los derechos humanos (o evitar violaciones a estos) en los sistemas de movilidad urbana de la región, así como en otros sectores relacionados con su infraestructura y sostenibilidad (energías renovables¹ —eólica y solar—, nuevas tecnologías, industria automotriz y construcción, entre otras). Para ello se toman en cuenta y se establecen lineamientos para una gran diversidad de actores relacionados, incluyendo al sector público, los privados y la ciudadanía.

En la primera parte del documento se abordan las implicancias generales de la adopción e implementación de un enfoque de derechos humanos y de género en los sistemas de movilidad urbana, identificando derechos humanos específicos vinculados a dichos sistemas, así como grupos de población con mayores riesgos de sufrir ciertas violaciones de derechos, y ámbitos e instrumentos de política para evitarlas o mitigarlas, en diálogo con cuatro dimensiones analíticas sobre la institucionalidad. También identifica las responsabilidades del sector privado según los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos del año 2011. En la segunda parte se analizan sectores clave de actividad relacionados con la sostenibilidad medioambiental de los sistemas de movilidad urbana (energías renovables, nuevas tecnologías, industria automotriz y de construcción), poniendo énfasis en los riesgos de violación de derechos humanos a lo largo de las cadenas de suministro en cada uno.

¹ En el presente documento no se contempla la energía proveniente de centrales hidroeléctricas.

Introducción

El proyecto CEPAL-GIZ "Ciudades inclusivas, sostenibles e inteligentes en el marco de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe" tiene entre sus objetivos mejorar las bases técnicas e institucionales de la CEPAL y de países miembros seleccionados para promover el desarrollo sostenible en el campo de la conectividad urbana. Una segunda prioridad es ampliar la oferta de plataformas intrarregionales para el desarrollo de la capacidad y las competencias en lo que respecta a la promoción del desarrollo sostenible en la esfera de la conectividad urbana. El proyecto también busca generar nuevos conocimientos e iniciar la innovación mediante un mayor intercambio interregional de experiencias². Finalmente, se espera que las recomendaciones de política de la CEPAL consideren los efectos de la crisis de COVID-19 en las pautas de consumo y producción para promover la conectividad urbana como ejemplo del enfoque del Gran impulso para la Sostenibilidad. Para avanzar en esos objetivos, las acciones del proyecto se dividen en tres conglomerados o *clusters*. El primer conglomerado gira en torno a los temas de ciudad y movilidad, abocándose en especial a los sistemas urbanos de transporte y movilidad mecánica. El segundo reúne las temáticas de tecnología y energía y el tercer conglomerado se centra en la política industrial, en lo relativo a la industria automotriz y otros sectores asociados como la construcción.

Cada una de estas divisiones de vocación temática y disciplinaria se enhebran de forma transversal a través de los objetivos generales del proyecto, así como mediante la noción transversal de sostenibilidad, con una dimensión social común centrada en el enfoque de derechos humanos y de género³. En efecto, la movilidad urbana facilitada por el transporte público es un componente importante para el bienestar y el goce de derechos humanos de las personas de manera cotidiana. Como se verá a lo largo de este documento la movilidad en condiciones adecuadas (físicamente accesible, financieramente asequible y segura para las personas usuarias, entre otros), permite directamente el ejercicio de ciertos derechos asociados al libre movimiento, la integridad física y la autonomía individual de las personas en un amplio sentido, al tiempo que es un medio para el goce de una considerable

² Mediante estudios de casos y el establecimiento de relaciones de intercambio y cooperación internacionales se ponen a disposición y se difunden en la región ejemplos de "buenas prácticas" internacionales.

³ Si bien el enfoque de derechos humanos incluye la perspectiva de género, esta será abordada de manera transversal y general en el documento, como también de manera particular en un apartado específico. También porque es un enfoque específico y línea de trabajo tanto del proyecto como de la CEPAL (ver sección D.3).

diversidad de otros derechos humanos, como el derecho al trabajo, la salud, la educación, el cuidado, el esparcimiento y el descanso, entre otros (en particular los Derechos, Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales o DESCAs). Más aún, la ausencia o superación de discriminaciones, exclusiones o barreras de acceso a la movilidad es un proceso central para la superación de la desigualdad en un sentido amplio, y particular en el caso de grupos de población específicos.

En ese marco general el subproyecto “Derecho a la ciudad e institucionalidad: inclusión y movilidad con enfoque de derechos e igualdad de género” busca proveer un abordaje que permita a las áreas y actividades del proyecto identificar de manera transversal la dimensión social en cada uno de los conglomerados o *clusters*, a la luz de dicho enfoque. La tarea consiste en repensar la movilidad urbana desde una mirada centrada en la resolución de las carencias entendidas como violaciones de derechos y exclusiones que generan desigualdad. Así, se promueve la identificación de directrices o protocolos para el establecimiento de estándares sociales, laborales y de género, y el intercambio de buenas prácticas, para avanzar hacia un cambio institucional que incluye creación de capacidades, aplicación de salvaguardias y mejores prácticas de seguimiento y rendición de cuentas.

De lo anterior se deriva la vocación de este documento, a saber, asegurar que todos los actores involucrados en la implementación del Proyecto CEPAL-GIZ “Ciudades inclusivas, sostenibles e inteligentes en el marco de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”, incluyendo los gobiernos, cuenten con instrumentos para definir estándares sociales, laborales, de derechos humanos y de género básicos para orientar el diseño de políticas, basados en el análisis de las legislaciones, políticas e innovaciones revisadas y discutidas en el ámbito del proyecto y sus actividades. Lo anterior involucra de forma transversal a los tres *clusters* del proyecto, atendiendo la especificidad de cada uno, pero con un hilo conductor centrado en que el enfoque propuesto contribuya a cerrar las brechas de desigualdad relacionadas con el costo financiero de los servicios, los tiempos de viaje, la comodidad, seguridad y sanidad de este, así como diversos otros riesgos de violación de derechos dentro de estos sistemas. Otros aspectos relevantes que influyen en ella están asociados al acceso, uso y aprovechamiento de los sistemas de movilidad urbana. Por tanto, repensar la movilidad urbana supone también analizar la acción pública en clave de resolver muchas de estas carencias con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas en el ámbito urbano.

El documento se estructura de la siguiente manera. En la primera parte se presenta la dimensión social de la movilidad urbana. Centrándose en las temáticas del *Cluster 1* (Ciudad y movilidad), se elabora una justificación e ilustración del enfoque de derechos y de género, con base en la articulación de tres anclajes conceptuales: el enfoque de derechos, la matriz de la desigualdad social y el enfoque de género. Posteriormente, se identifican los principales derechos humanos cuyo goce o violación se relacionan con los sistemas de movilidad, algunos de los instrumentos internacionales más importantes en materia de derechos humanos, las responsabilidades de los Estados en esa materia, así como las necesidades y problemáticas específicas de ciertos grupos de población, en especial, las mujeres. Adicionalmente, se especifican las responsabilidades de las empresas en el respeto a los derechos humanos y la implementación de la debida diligencia empresarial para lograr este fin. Finalmente, se lleva a cabo una identificación de los principales instrumentos de política pública que pueden movilizarse con el fin de atender la dimensión social dentro de los sistemas de movilidad urbana, aludiendo a las principales dimensiones institucionales (jurídico-normativa, organizacional, técnico-operativa y de financiamiento) que deben fortalecerse para construir una institucionalidad sólida y comprometida con el enfoque de derechos y de género, así como la inclusión de estos enfoques en el ciclo de política pública⁴. En la segunda y tercera parte del documento se retoman y adaptan, respectivamente, la discusión sobre la aplicación del enfoque de derechos y de género a las temáticas de los *Cluster 2* (tecnología y energía) y *3* (política industrial). En la sección final se relevan, a modo de conclusión, algunas líneas de trabajo prioritarias a la luz de los objetivos del proyecto.

⁴ Sobre esta base, el anexo II resume varios elementos a considerar en un protocolo para incorporar el enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género en el diseño de políticas públicas específicas.

I. La dimensión social de la movilidad urbana

En el análisis de política pública sobre movilidad urbana suelen destacarse temáticas como las necesidades de viaje y requerimientos de vías, los costos, financiamiento y tarifas, los horarios, tiempos de desplazamiento y calidad de servicio, la seguridad y capacidad de transporte de los distintos medios y los requerimientos energéticos e impacto medioambiental, entre otros. Pero desde una mirada de desarrollo sostenible, los sistemas de movilidad urbana también deben analizarse y diseñarse simultáneamente desde su dimensión social, es decir como un asunto de derechos humanos, de bienestar y de igualdad. Los sistemas de movilidad urbana (SMU) son elementos que contribuyen, según el caso, al goce de ciertos derechos o, por el contrario, a la violación de estos y a mejorar o empeorar la calidad de vida de las personas. Es decir, en sociedades altamente urbanizadas como las latinoamericanas, aquellos sistemas son un medio a través del cual se desarrollan otros derechos como el acceso a la educación o el acceso a los lugares de trabajo, lo que contribuye a minimizar las brechas de desigualdad. Por el contrario, cuando el sistema se ha diseñado sin distinguir necesidades diferenciales de la población, ni procurar medidas que apunten en dar cuenta de estas, puede contribuir a que dichas brechas se reproduzcan o agudicen.

El tiempo que las personas utilizan en tanto usuarias de los sistemas de transporte, los problemas y a veces serios riesgos a los que en ocasiones se ven expuestos, así como el costo relativo que puede llegar a representar para su bolsillo, tienen un lugar central entre las múltiples problemáticas sociales, laborales, de género y de derechos humanos, elementos centrales de lo que denominamos la dimensión social de los sistemas de movilidad urbana. En ese sentido, conviene situar a estos sistemas como escenarios que motivan y son provocados por desigualdades y privaciones de derechos. Más aún, como espacios de encuentro y convivencia, estos sistemas son uno de los ámbitos de interacción social en donde las personas experimentan parte importante de sus relaciones sociales con los demás y con las autoridades. Lo anterior también tiene implicancias de primer orden para la calidad de vida de las personas y en general para la cohesión social, como se argumenta a continuación.

A. Movilidad, bienestar, derechos y cohesión social: interdependencias y mutuo reforzamiento

En años recientes, varios países de América Latina han sido escenario de potentes estallidos sociales: intempestivos movimientos de protesta motivados en principio por decisiones o eventos puntuales como el aumento del precio de los combustibles o del transporte público. En Chile, el Ecuador o Haití, tales estallidos se han iniciado debido a que los cambios en el sistema de movilidad (combustibles y precios de pasaje) han sido percibidos por un número importante de la población como una afectación directa a los ingresos y dignidad de las personas de estratos medios y bajos. Lo anterior da cuenta que los sistemas de movilidad son un elemento central en el bienestar y la calidad de vida de las personas.

En efecto, el acceso a la movilidad en condiciones óptimas incide de manera constante y cotidiana en la calidad y opciones de vida de las personas en una doble dimensión: instrumental y subjetiva. Desde una perspectiva instrumental, el acceso a la movilidad incide directamente sobre el bienestar físico y material de las personas. Esto se debe a que dicho acceso abarca dimensiones y temáticas como la accesibilidad física, el costo y asequibilidad para las y los usuarios, los tiempos de traslado, el alcance geográfico y conectividad territorial del sistema, la seguridad y sanidad de las infraestructuras, entre otros aspectos. En suma, el aporte más evidente de dichos sistemas tiene que ver con la movilidad misma, como medio para que las personas accedan a oportunidades laborales, educacionales y productivas, a servicios privados y públicos, y al consumo presencial de bienes y servicios en un sentido amplio.

Pero más allá de esa importante dimensión estrictamente instrumental, la movilidad es un factor constitutivo de diversos aspectos de la calidad de vida de las personas, por ejemplo, permitiendo el acceso al esparcimiento, al descanso, al entretenimiento y la cultura, así como para el mantenimiento y construcción de vínculos y lazos sociales. Se trata de la movilidad en tanto medio para el contacto con familiares y amigos, pero también para la construcción de redes de apoyo, con implicancias en términos de capital social a nivel de las personas y sus hogares, así como a nivel colectivo sobre los niveles de participación e interacción social. De esta forma, como escenario de interacción social e interpersonal, con autoridades y entre conciudadanos, los sistemas de movilidad son uno de los escenarios posibles donde se manifiesta y experimenta la cohesión social. Sin embargo, estos espacios públicos, pueden afectar de manera directa o indirecta, el goce y disfrute de otros derechos humanos (véase la sección I.C).

Además, existe una dimensión subjetiva y simbólica relacionada con la sensación de bienestar y de dignidad humana que se vincula con la movilidad urbana. Esto está relacionado con la calidad de vida de las personas vía el goce de derechos como la cultura o el descanso. Esa dimensión más subjetiva, pero asociada a indicadores muy objetivos como el tiempo y condiciones materiales, depende de la calidad de los servicios de movilidad en sí mismos, así como en general la experiencia de uso. Esto alude al trato recibido, la sensación de seguridad/inseguridad individual durante el trayecto, la salubridad de las instalaciones y la calidad del servicio de transporte, lo que constituye parte central, por un lado, de la calidad de vida asociada al uso del sistema y, por el otro, a la calidad de las interacciones interpersonales en las ciudades, las cuales tienen un peso importante en la cohesión social en nuestras sociedades. En efecto, las vivencias de discriminación, violencia o maltrato (de gran relevancia para los niveles de confianza interpersonal) tienen en buena medida como escenario a los sistemas de movilidad y sus alrededores. De esta manera, es en la conjunción de ambas dimensiones, instrumental y cualitativa/simbólica que se juega la calidad del servicio y el aporte de los sistemas de movilidad al bienestar individual y colectivo, así como al goce efectivo de derechos y al cierre de brechas de desigualdad.

Más concretamente, un sistema de movilidad urbano ineficaz y excluyente (por ejemplo, inseguro, peligroso, caro, ineficiente, impuntual, contaminante, sucio, dañino para la salud y reservado únicamente para quienes no pueden acceder a opciones privadas de desplazamiento) generan una merma en el bienestar cotidiano de las personas que lo utilizan, así como también en el goce de sus

derechos (de movilidad, de acceso a servicios, de vida sana, libre de violencia y de acoso, entre otros). Además, las brechas de desigualdad y goce de derechos que se ven magnificadas por las falencias de los sistemas de transporte se amplían en general de manera interseccional. En efecto, dichos factores se entrecruzan con las desigualdades de género, raza o pertenencia étnica, ciclo de vida y nivel de ingreso. En tal sentido, la idea misma del derecho a la ciudad, que se desarrolla brevemente en la sección I.D.4, supone la resolución de estas carencias y desigualdades mediante políticas que incorporen un enfoque de derechos y de género que permitan vincular el diseño de estos sistemas con el goce efectivo de Derechos Económicos, Social, Culturales y Ambientales (DESCA).

Finalmente, los sistemas de movilidad urbana son un sector de actividad económica en sí mismo, cuyos empleados deben gozar de condiciones de trabajo decente, no solamente para asegurar su bienestar, sino para el cumplimiento de sus derechos laborales y con igualdad de género. Dichas condiciones laborales son una variable crucial que define la calidad de los servicios que dichos empleados contribuyen a prestar a la ciudadanía. Lo anterior supone riesgos muy concretos, como en el caso de condiciones inseguras o insalubres de trabajo que aumentan la probabilidad de accidentes y/o problemas de salud, así como la calidad del servicio mediante el trato adecuado, digno y sin discriminaciones a las y los usuarios por parte del personal de dichos sistemas (y viceversa) (CEPAL, 2021; 2016; 2018). Esto no se restringe a los prestadores del servicio de transporte, sino que incluye a todos los trabajadores que participan de la amplia cadena de suministros que contiene el sistema de movilidad (desde los insumos para preparación de infraestructura y medios de movilidad, hasta su operación, mantenimiento y atención a usuarios).

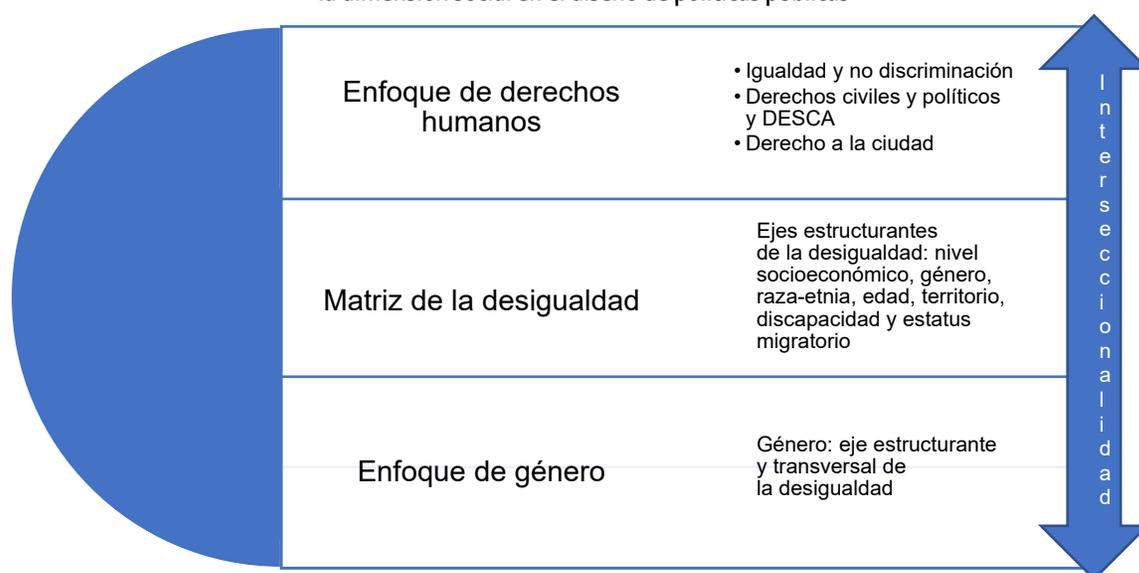
Las dificultades y riesgos asociados al acceso y uso de los sistemas de movilidad varían considerablemente en razón de determinantes sociales, lo que la CEPAL ha denominado la matriz de la desigualdad social (CEPAL, 2016). Las desigualdades de género se manifiestan fuertemente en dichos sistemas cuando se examinan problemáticas como el acoso, la violencia o la inseguridad, donde los sistemas de movilidad aparecen como espacios marcados por abusos, maltrato y violaciones de derechos para las mujeres y las comunidades LGBTI. Desde un punto de vista conceptual, a continuación se introducen tres elementos que se articulan con mayor detalle más adelante: el enfoque de derechos humanos, el enfoque de género y la matriz de la desigualdad.

En primer lugar, el enfoque de derechos humanos, a la luz del principio de no discriminación, establece un primer escalón para pensar la acción pública desde la mirada de que ninguna persona puede ser privada de ninguno de sus derechos humanos, de manera directa o indirecta. Las políticas deben habilitar el goce de estos derechos. Ahora bien, las múltiples formas de privación de derechos afectan de manera diferenciada a distintas personas. Un colectivo mayoritario y sistemáticamente discriminado y privado de sus derechos son las mujeres. El carácter transversal y sistémico de esa discriminación lleva a la articulación necesaria entre enfoque de derechos humanos y enfoque de género para identificar tales dinámicas de privación y discriminación. En ese sentido, la forma más práctica de lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y niñas es la transversalización de género, ya que pone el tema en el centro de la toma de decisiones, pues: *“transforma la sociedad positivamente a través de la eliminación de leyes discriminatorias, normas y prácticas que limitan las voces, elecciones y oportunidades de mujeres y niñas, y que les impide lograr en su totalidad su potencial”* (ONU-Mujeres, 2021, pág. 2). También, la transversalización del enfoque de género responde a un proceso de evaluación de las implicaciones que cualquier acción política o programa planificado en todas las áreas y en todos los niveles tiene para los derechos de las mujeres y hombres de forma diferenciada. Aquello constituye una estrategia para hacer que todas las necesidades y experiencias de mujeres, hombres y diversidades, sean una parte integral del diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas, iniciativas y programas, asegurando que mujeres y hombres se beneficien de manera equitativa de los procesos del desarrollo (ECOSOC, 1997).

En suma, la incorporación de la perspectiva de derechos y de género permite construir ciudades que tomen en cuenta las brechas y necesidades diferenciales de todas las personas que en ellas habitan y así propiciar la disminución de la desigualdad y un goce efectivo de derechos, en especial de los DESCA.

De igual forma, la diversidad de situaciones en cuanto al goce (o privación) diferenciada de derechos llevan a la necesidad de considerar la matriz de la desigualdad social, aquellos factores y dinámicas que animan la reproducción de la desigualdad en diversas dimensiones, para identificar no solamente las privaciones específicas de acuerdo con diferentes ejes de discriminación (género, edad, nivel socioeconómico, territorio, discapacidad, pertenencia étnico-racial, estatus migratorio y orientación sexual e identidad de género) sino también la lógica de interseccionalidad entre estos que termina generando amplias brechas de desigualdad en todos los ámbitos del bienestar y de derechos⁵ (véase el diagrama 1).

Diagrama 1
Derechos, género y matriz de la desigualdad: tres anclajes conceptuales para rescatar la dimensión social en el diseño de políticas públicas



Fuente: Elaboración propia.

B. Movilidad y agenda urbana en América Latina

La compleja relación entre desarrollo sostenible, crecimiento económico y el proceso de urbanización no es un asunto de interés nuevo en la discusión regional y global. Ya en 1976 la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó a la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, Hábitat I, como respuesta a los cambios demográficos a nivel global y la rápida urbanización en los países en desarrollo, estableciendo mediante varios compromisos la necesidad de encaminarse hacia asentamientos humanos sostenibles (CEPAL, 2017). Con este impulso inicial, en la Conferencia Habitat II de 1996 se reafirmaron los compromisos adquiridos veinte años atrás siguiendo la "Agenda Habitat", un plan de acción que incorporaba activamente el problema de la vivienda digna y acorde a las necesidades y derechos de las personas, y confirmaba el rol clave de los asentamientos humanos

⁵ Estos tres anclajes se describen con mayor detalle en las secciones I.C y I.D, por lo que aquí han sido descritos someramente, insistiendo en su carácter complementario e interdependiente.

sostenibles en el desarrollo de un mundo cada vez más urbanizado (CEPAL, 2017). En esta línea, la Tercera Conferencia celebrada en 2016 y conocida como Habitat III tuvo como resultado central la adopción oficial de la Nueva Agenda Urbana (NAU) para el desarrollo de ciudades y asentamientos con un horizonte definido para los próximos 20 años.

La NAU establece una guía para avanzar hacia un futuro más sostenible centrado en el goce de igualdad de derechos y el acceso universal a los beneficios y oportunidades que las ciudades ofrecen, quedando los sistemas urbanos como un medio clave para lograr el desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2016). Esta misma agenda plantea un llamamiento a la acción que permita aplicar sus principios a las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de todos los países, e insta a la adopción general de sus principios junto con acciones concretas para su aplicación. Esta agenda asume el desafío de avanzar hacia un desarrollo sostenible, equilibrando e integrando las dimensiones económica, social y ambiental, teniendo en cuenta la importancia de la dimensión urbana y la manera en que se planifican, gestionan y construyen las ciudades y asentamientos humanos en la región (CEPAL, 2017).

La CEPAL asumió el compromiso de apoyar al Foro de los Ministros y Máximas Autoridades de Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI) para la aplicación de estos principios, definiendo el Plan de Acción Regional (PAR) para la implementación de la NAU en América Latina y el Caribe. Este Plan busca traducir los compromisos globales de la NAU en acciones concretas, articulando las prioridades regionales para un desarrollo inclusivo, próspero y sustentable con la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la región (CEPAL, 2017). En otras palabras, el PAR busca producir un cambio estructural que reconozca la necesidad de lograr un desarrollo urbano sostenible, y busca relevar los elementos críticos para el proceso de transformación y cambio (CEPAL, 2017).

En América Latina y El Caribe, las ciudades y asentamientos urbanos concentran aproximadamente el 80% de la población regional y generan cerca de dos tercios del PIB de los países. Hacia 2030 se proyecta que ambas cifras sigan creciendo en la región, aunque en menor intensidad respecto de la escala mundial (CEPAL, 2017). Así, se ha reconocido que el futuro sostenible de la región está estrechamente ligado a una urbanización sostenible, asociada al menos a nuevos patrones de producción, distribución y consumo en áreas urbanas, y al reconocimiento de la ciudad como un bien público en el que se garantizan derechos económicos, sociales, ambientales y culturales, circunscritos en la noción del derecho a la ciudad (CEPAL/ONU-HABITAT, 2016).

En ese escenario, una de las principales características de la región es que la primacía urbana está relacionada con fuertes contextos de desigualdad. De esta manera, si bien las ciudades son reconocidas como centros de oportunidades y crecimiento, también son escenario donde se expresan y reproducen importantes manifestaciones de la desigualdad, que incluyen la exclusión y/o segregación socioeconómica y espacial, las brechas de acceso a vivienda y servicios urbanos de calidad, y la alta vulnerabilidad social, ambiental y económica a la que se ven enfrentados sus habitantes (CEPAL, 2017).

Las desigualdades urbanas expresadas en las ciudades de la región suponen un desafío importante también en términos de sostenibilidad ambiental. En ello los sistemas de movilidad son clave. Así, las ciudades que no proporcionan condiciones favorables para la movilidad colectiva accesible, asequible y segura contribuyen a la preferencia por alternativas motorizadas individuales y privadas, que en la región son responsables por el 38% de las emisiones urbanas de gases de efecto invernadero (ONU-Habitat, 2012). En ese sentido, un desarrollo urbano que incentiva patrones de consumo y movilidad privados y no valoriza los bienes y servicios públicos más eficientes, genera también impactos ambientales negativos. Del mismo modo, los patrones de movilidad asociados a cada configuración urbana son tan importantes como las modalidades de transporte y movilidad en términos de su impacto en el medio ambiente (CEPAL, 2017).

Así, para lograr ciudades más igualitarias, equitativas e inclusivas que favorezcan la sostenibilidad ambiental, el PAR ha destacado el papel de la planificación de ciudades sostenibles, sobre la base del abordaje de los vínculos entre la forma urbana, el uso sostenible de recursos y la

inclusión social (CEPAL, 2017). Y, aun cuando la planificación urbana es un ejercicio *político*, se reconoce como necesario realizarla sobre la base de la investigación y el análisis de datos que se orienten hacia una mayor eficiencia y efectividad de políticas, programas y proyectos, para lo cual desarrollar una mayor colaboración dentro y entre los países es fundamental (CEPAL, 2017). Sobre la base de lo anterior, el PAR ha definido cuatro principios rectores y resultados estratégicos, para el período 2016-2036, que se traducen en cuatro ejes de acción: i) la promoción de políticas nacionales urbanas; ii) la creación de marcos legales urbanos; iii) la planificación urbana-territorial y el diseño urbano integrado, y iv) el financiamiento de la urbanización.

Más allá de lo específico de cada uno de estos ejes de acción, es importante destacar que, en consonancia con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 “Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles” (Naciones Unidas, 2018), destaca la importancia de crear marcos regulatorios urbanos que ayuden a avanzar hacia ciudades más sostenibles y justas para todos sus habitantes. En esa dirección, y con este panorama de la agenda urbana en la región, la siguiente sección profundiza y desarrolla los contenidos específicos que suma el enfoque de derechos y de género como parte de la construcción de ciudades sostenibles.

C. El enfoque de derechos humanos y de género en la movilidad urbana

El enfoque de derechos humanos como referente del análisis y del diseño de políticas públicas tiene un valor normativo e instrumental. Normativamente, supone que el análisis y diseño de políticas públicas no deben nunca perder de vista la centralidad de la dignidad de toda persona, expresada a través de los derechos humanos identificados en el *corpus iuris* internacional y nacional. Desde el punto de vista instrumental, el enfoque de derechos ubica al análisis y el diseño de políticas como centrado en las condiciones y obstáculos al goce concreto de los derechos humanos por parte de las personas. En otras palabras, más allá de los objetivos sectoriales e inmediatos de una política pública, su relevancia e impacto desde el punto de vista del goce efectivo de derechos se vuelve una consideración central adicional y a la vez se integra como parte de sus objetivos.

Algo similar ocurre con el enfoque de género, esta vez integrando como referente estructural del análisis y del diseño de políticas a las desigualdades de género y sus múltiples determinantes, con el fin de afianzar la autonomía y goce efectivo de derechos por parte de las mujeres. Ambos enfoques, de derechos humanos y de género, son concurrentes en tanto el primero supone una orientación general hacia el goce de derechos por el conjunto de la población, atendiendo a las necesidades y privaciones particulares de grupos específicos, mientras que el segundo se centra justamente en las desigualdades, discriminaciones y exclusiones que se interponen al goce efectivo de derechos por parte de las mujeres, que representan más de la mitad de la población⁶. Además, el enfoque de género también pone énfasis en las desigualdades y discriminaciones de personas pertenecientes a la comunidad LGBTI⁷.

Con respecto a los sistemas de movilidad, la preocupación por las condiciones de vida de las personas en los asentamientos humanos a nivel global, tanto urbanos como rurales, ha dado lugar a la revisión de diversas necesidades, entre ellas, los sistemas de transporte con que cuentan los habitantes de las ciudades. Así, se ha puesto de manifiesto y reforzado la idea que estos sistemas permiten a las personas acceder físicamente a diversos servicios y oportunidades, aunque también, las expone a riesgos de salud, como los contaminantes y medios que generan congestión (ONU-Hábitat, 1996, párr. 147).

⁶ Aunque la dimensión de género se menciona a lo largo del documento de manera transversal, la sección D.3 expone con mayor profundidad los vínculos entre movilidad, desigualdad de género y autonomía de las mujeres.

⁷ Considera a personas que se identifican como lesbianas, gays, transexuales o transgénero, bisexuales, intersexuales y queer.

La movilidad urbana en los países de América Latina y el Caribe contribuye, en primer lugar, simultáneamente al acceso y goce de diversos derechos como la salud, el trabajo, la cultura y la educación, entre otros. Lo anterior, se debe a que “los derechos humanos son derechos indivisibles e interdependientes y están íntimamente relacionados entre sí” (Naciones Unidas, 1993, pág. 19). Los sistemas de movilidad también contribuyen a la degradación y contaminación del medio ambiente, y con ello, se vulneran derechos tales como la salud, el agua y saneamiento. Debido a las condiciones y calidad de sus servicios, el tipo de infraestructura que utilizan, y por el hecho de ser un lugar público y de interacción social, dichos sistemas pueden ser el escenario, de manera directa o indirecta, donde se fomente o facilite la violación de otros derechos.

En concordancia, los Estados deben adoptar medidas de carácter legislativo como políticas públicas que lleven a cumplir sus obligaciones internacionales. Aquello implica que las medidas adoptadas contemplen un enfoque de derechos humanos lo que incluye la perspectiva de género. En este sentido, se deben adoptar medidas generales que faciliten el goce de los derechos y medidas especiales orientadas a atender las necesidades de los diversos grupos de la población. Ello, pues el acceso desigual a los sistemas de movilidad, o la eventual vulneración de derechos en virtud de su funcionamiento, pueden conllevar nuevas brechas o reproducir patrones preexistentes de desigualdad y discriminación. De este modo, todos los derechos humanos deben ser tratados de manera global y equitativa, otorgándoles el mismo peso (Naciones Unidas, 1993).

En el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y considerando la importancia que reviste su implementación para los derechos humanos (Naciones Unidas, 2021, pág. 18), el objetivo de este apartado es contribuir a la elaboración de nuevas políticas públicas de movilidad urbana que consideren desde el diseño, en la implementación y en su evaluación, las normas y los estándares internacionales de derechos humanos. Como parte de dicho objetivo se busca contribuir a que los Estados puedan detectar, prevenir o resolver potenciales vulneraciones a derechos específicos del conjunto de la población, como también de grupos determinados con vulnerabilidades y necesidades específicas. Un ejemplo de lo anterior es el caso de las personas con discapacidad, respecto de las cuales deben adoptarse medidas especiales con la finalidad de asegurar el respeto, la garantía y la protección para el ejercicio libre de sus derechos humanos (Corte IDH, 2006) en igualdad de condiciones y sin discriminación (Corte IDH, 2003 y Corte IDH, 2021). Desde el punto de vista analítico y del diseño de políticas, el marco de la matriz de la desigualdad social y el principio del universalismo sensible a las diferencias ofrece un correlato al de la garantía universal de los derechos humanos, mediante acciones y normas que aborden las necesidades diferenciales de grupos específicos de la población.

Además de lo diverso del conjunto de población que utiliza los sistemas de transporte, son numerosos los actores que inciden en el proceso de movilidad urbana. Destacan no sólo las entidades públicas, sino también las empresas privadas o con participación del Estado que se involucran directa e indirectamente en la entrega y gestión del servicio, así como los operadores y operadoras de servicios y, entre otras, las personas que trabajan en distintos procesos de los sistemas de transporte. Frente a esto, surge la necesidad de evaluar qué dispositivos o instrumentos de política pueden ayudar a los Estados en la prevención y protección de los derechos humanos en estos espacios de gestión pública. Estas normas y políticas serán útiles a la hora de evaluar la responsabilidad empresarial que cabe a quienes prestan servicios de transporte.

D. Obligaciones, actores y principios para articular el enfoque de derechos y de género en sociedades desiguales

Con el fin de abordar las implicancias del enfoque de derechos y de género desde una mirada múltiple centrada en sus elementos y principios constitutivos, las responsabilidades del Estado y los vínculos con la desigualdad y las necesidades de grupos específicos de población, esta sección se organiza en cuatro partes. En primer lugar, se explican las obligaciones internacionales contenidas en tratados e

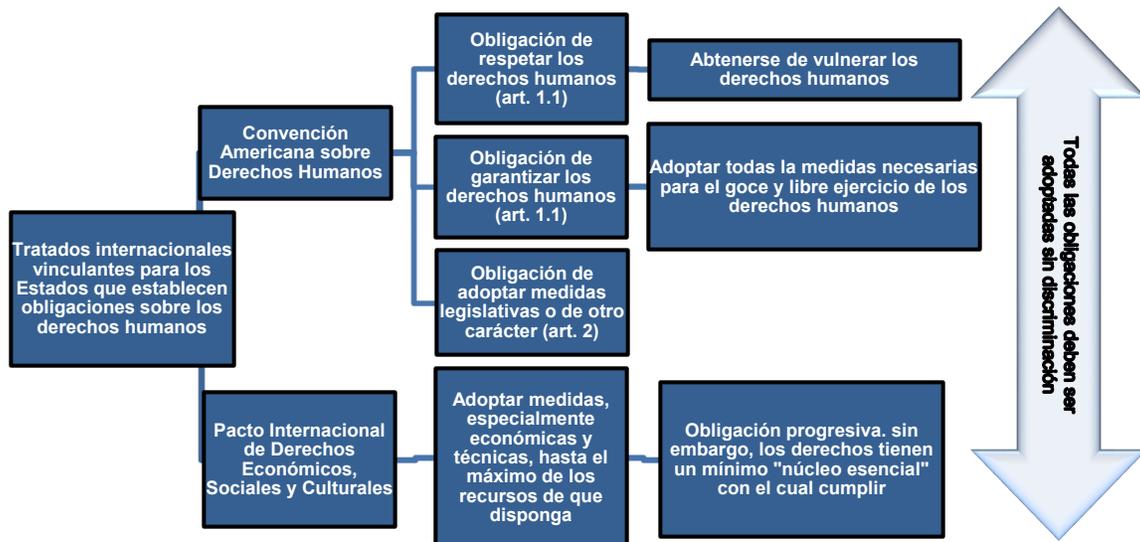
instrumentos universales de Naciones Unidas o regionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). En segundo lugar, se analiza el principio general de igualdad y no discriminación respecto de determinados grupos susceptibles de sufrir vulneraciones. En tercer lugar, se aborda la perspectiva de género en los sistemas de movilidad urbana y, finalmente, se presenta una breve descripción del contenido de los principales derechos humanos involucrados en el proceso de movilidad urbana y transporte, y su interrelación con los demás derechos.

1. Obligaciones internacionales de los Estados sobre derechos humanos

a) Principales obligaciones de los Estados basadas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos

Las principales obligaciones internacionales sobre derechos humanos de los países de América Latina y el Caribe corresponden a aquellas contraídas a través de los diferentes tratados de derechos humanos ratificados y que han entrado en vigencia y que son incorporadas como parte del derecho interno de los Estados, a través de sus constituciones, mediante la adopción de medidas legislativas u otro tipo de medidas, como las políticas públicas. En este sentido, los principales tratados internacionales y cuyas obligaciones se revisarán a continuación, corresponden a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1969), en adelante Convención Americana o CADH, junto a su Protocolo Adicional (OEA, 1988); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDESC-ONU), (Naciones Unidas, 1966a) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas, 1966a).

Diagrama 2
Obligaciones estatales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los tratados internacionales mencionados (CADH y PIDESC).

La Convención Americana, instrumento normativo regional, dispone tres obligaciones principales, las dos primeras en su artículo 1.1 y, una tercera, en el artículo 2 del mismo instrumento internacional, las que deben ser cumplidas de manera transversal y respecto de todos los derechos contenidos en dicho tratado. En su artículo 1.1 indica que "los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza,

color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (OEA, 1969, art 1.1). En tanto en su artículo 2 establece la obligación de adoptar medidas normativas o de otro carácter, señalando que “los Estados Parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades” (OEA, 1969, art. 2).

En definitiva, el art. 1.1 obliga a los Estados a respetar, esto es, abstenerse de limitar o vulnerar los derechos de las personas arbitrariamente y garantizar, lo que implica crear todas las medidas necesarias para que las personas puedan gozar de los derechos contenidos en dicho tratado. En tanto, el art. 2 establece la necesidad de que las medidas adoptadas en los Estados parte de la Convención sean acordes a estas obligaciones contraídas, es decir, respeten y garanticen los derechos humanos.

En relación con las obligaciones sobre DESCAs como la salud, el trabajo y el medio ambiente sano, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, Culturales contempla en el artículo 2 diversos compromisos: la adopción de medidas de cada Estado parte de la Convención, como también la adopción de medidas a través de asistencia y cooperación internacional, para lograr de manera progresiva y empleando todos los recursos disponibles la efectividad de los derechos del Pacto sin discriminación alguna.

Cabe destacar que la obligación de no discriminación es de cumplimiento inmediato. En efecto, “el artículo 2.2 dispone que los Estados parte garantizarán el ejercicio de cada uno de los derechos económicos, sociales y culturales, enunciados en el Pacto, sin discriminación alguna y solo puede aplicarse en conjunción con esos derechos” (Comité DESC, 2009, párr. 7). Además, han sido incluidos por la jurisprudencia como parte de las obligaciones contempladas en la Convención Americana, en virtud del artículo 26 de la Convención Americana (Corte IDH, 2017a, 2018 y 2020a), y también como estándar interpretativo de los derechos a la vida (OEA, 1969, art. 4.1), a la integridad (OEA, 1969, art. 5.1) y a la propiedad indígena (OEA, 1969, art. 21).

Por otro lado, es importante tener en cuenta que los DESCAs son derechos que se satisfacen de manera progresiva y hasta el máximo de los recursos disponibles. Cada Estado debe demostrar que efectivamente está empleando el máximo de los recursos para garantizarlos. Sin embargo, se caracterizan por un núcleo esencial, cuyo cumplimiento debe ser inmediato, y elementos específicos complementarios que definen el alcance de cada derecho. Así, la disponibilidad, la calidad y la accesibilidad son elementos intrínsecos de los DESCAs que se cumplen de manera progresiva, mientras que la no discriminación es una obligación inmediata.

La incorporación de un enfoque de derechos humanos (tanto los civiles y políticos, como los económicos, sociales, culturales y ambientales), en las políticas sociales de los países de América Latina y el Caribe es una obligación que ha sido asumida a través de compromisos internacionales como también mediante sus ordenamientos jurídicos internos, es decir, a través de constituciones, leyes internas y políticas públicas. Si bien el enfoque de derechos humanos tiene su foco en una obligación de carácter jurídico, contribuye a su garantía en otros sentidos pudiendo acelerar consensos políticos y sociales que den lugar a la protección social; definiendo los niveles de protección social a través de los estándares internacionales para asegurar un buen nivel de vida, o vida digna; reduciendo brechas de oportunidades y exclusión social, imponiendo el cumplimiento mediante estándares de accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad, adecuación y calidad de los servicios públicos; avanzando en un diseño institucional integral, estableciendo un mecanismo de rendición de cuentas y contribuyendo a la eliminación de la discriminación y el disfrute de los derechos (Sepúlveda, 2014, págs. 9-11). En efecto, “el enfoque de derechos humanos insta a los Estados a adoptar como marco referencial de su actuación a los principios y las normas que reconocen los derechos fundamentales plasmados tanto en instrumentos internacionales como en las constituciones y normas nacionales” (CIDH, 2018, párr. 42).

En cuanto a las estrategias nacionales que abarcan legislaciones, políticas públicas y planes nacionales de derechos humanos, entre otras medidas (Comité DESC, 2009), es fundamental contar con mecanismos que permitan a las personas denunciar estos problemas o privaciones sufridas en los medios de transporte y trayectos de viaje, y contar con recursos disponibles, adecuados y efectivos que les permitan dar solución a dichas situaciones. “Entre las instituciones que se ocupan de las denuncias de discriminación se suelen incluir los tribunales, las autoridades administrativas, las instituciones nacionales de derechos humanos y/o los defensores del pueblo, que deben ser accesibles a todos [y todas] sin discriminación alguna” (Comité DESC, 2009, párr. 40).

En este sentido, y desde la óptica del desarrollo del derecho a la ciudad, es necesario que los Estados adopten todas las medidas necesarias para garantizar la movilidad urbana, pero teniendo en consideración como eje sustancial que las medidas, legislativas o bien de política pública, sean adoptadas para tal efecto bajo un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género. Lo anterior, con el fin que se consideren cambios sustancialmente efectivos para asegurar el goce del conjunto de derechos específicos que se encuentran vinculados a la movilidad urbana y que, a su vez, se adopten medidas reforzadas respecto de grupos determinados, que permitan así el libre goce de los derechos en igualdad de condiciones y sin discriminación para toda la población.

Entre los grupos más vulnerables respecto del goce y ejercicio de sus derechos humanos, se han identificado a las mujeres, conjunto mayoritario desde el punto de vista poblacional (CIDH, 2019a) y la comunidad LGBTI. Entre los fenómenos de discriminación y vulneraciones que sufren en los trayectos asociados a la movilidad destacan el acoso y la violencia de género. La Estrategia de Montevideo y los desafíos identificados por la Nueva Agenda Urbana y la implementación de la propia Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, exigen de los Estados políticas de movilidad que contribuyan activamente a “resolver los nudos estructurales críticos que afectan la desigualdad de género entre hombres y mujeres, como son: i) la desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza en el marco de un crecimiento excluyente; ii) la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado; iii) los patrones culturales patriarcales, discriminatorios y violentos; y, iv) el predominio de la cultura del privilegio y la concentración del poder y las relaciones de jerarquía en el ámbito público” (Pérez, 2019, pág. 11).

Al respecto, la adopción de medidas concretas no solo abarca el ámbito del transporte, sino que estas deben contemplar la prevención de la violencia en todos los espacios públicos para que niñas, adolescentes y mujeres puedan ejercer libremente sus derechos. En tal sentido, las medidas pueden y deberían abarcar el conjunto de las instalaciones que utilizan los sistemas de movilidad urbana como, por ejemplo, que los mecanismos de transporte sean seguros, pero también que existan alumbrados y zonas seguras para esperar y descender de los medios de transporte (MESECVI, 2017, párr. 102).

Otro aspecto a considerar son las obligaciones específicas que refieren a las diversas etapas del ciclo de vida, es decir, sobre los derechos de niños, niñas y adolescentes, y los y las personas mayores. En este sentido, en un primer término, se insta a los Estados a que “establezcan las políticas y los procedimientos apropiados para que el transporte sea seguro, fácilmente accesible para los niños [niñas y adolescentes] con discapacidad y gratuito, siempre que sea posible, teniendo en cuenta los recursos financieros de los padres u otras personas que se ocupan del niño” (Comité de los Derechos del Niño, 2006, párr. 49). Debe priorizarse el interés superior del niño como grupo o colectivo, en especial en cuanto a la adopción de medidas que pueden afectar a niños pequeños, referidas al medio ambiente y el transporte (Comité de los Derechos del Niño, 2006). En segundo término, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores ha establecido en su artículo 26 el derecho a la accesibilidad y la movilidad y los mecanismos de transporte como parte de la autonomía y la participación social; con ello, los Estados deben adoptar, de manera progresiva, medidas que les permitan el disfrute y goce de estos derechos.

Finalmente, respecto a algunos derechos que figuran como principales afectaciones relativas a los sistemas de movilidad, como el medio ambiente sano, la salud y la integridad personal, el Grupo de Trabajo sobre el Protocolo de San Salvador se ha referido al derecho al medio ambiente sano indicando que, tal como está previsto en el referido instrumento, conlleva “al menos las siguientes cinco obligaciones para los Estados [...]: a) garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, un medio ambiente sano para vivir; b) garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, servicios públicos básicos; c) promover la protección del medio ambiente; d) promover la preservación del medio ambiente, y e) promover el mejoramiento del medio ambiente” (Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, pág. 105). Para algunos Estados, estas obligaciones están complementadas por las que abarca el Acuerdo de Escazú⁸.

b) Obligaciones específicas con respecto a los derechos humanos por parte de actores privados y la debida diligencia estatal

Para poder garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, como también protegerlos, se debe integrar a todos los agentes u operadores encargados de garantizarlos. En este sentido, las empresas estatales, las con participación del Estado y las privadas juegan un rol fundamental a la hora de permitir el acceso a la movilidad urbana. En la misma línea, el Comité de los Derechos del Niño se ha manifestado al señalar que las empresas y las organizaciones sin fines de lucro pueden contribuir a la prestación y la gestión de servicios, como el abastecimiento de agua potable salubre, el saneamiento, la educación, el transporte y la salud, entre otros derechos (Comité de los Derechos del Niño, 2013a). Sin embargo, no indica la forma en que estos deben ser proporcionados. Cabe destacar que “los Estados no están eximidos del cumplimiento de las obligaciones que han asumido en virtud de la Convención cuando externalicen o privaticen servicios que afecten a la efectividad de los derechos del niño” (Comité de los Derechos del Niño, 2013, párr. 33).

De esta manera, en principio, los Estados no son directamente responsables por actos vulneratorios llevados a cabo por particulares, en este caso, las acciones o externalidades que generan las empresas que contribuyen al servicio de transporte y, por tanto, a la movilidad urbana. Sin embargo, el SIDH ha reconocido la obligación de investigar las vulneraciones cometidas por particulares, las que se desprenden de la Convención Americana (CIDH 66/06, 2006). Señalando que “un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención” (Corte IDH, 1988, párr. 172). Ello quiere decir que aunque el Estado entregue parte del servicio de transporte a través de terceros particulares, como por ejemplo, las empresas concesionarias de buses o las empresas luminarias de paraderos, en el caso de producirse afectaciones a los derechos de las personas por parte de las empresas, sus trabajadores, o usuarios/as de los medios de transporte, el Estado conserva la obligación de supervisar y fiscalizar esas empresas, creando los mecanismos necesarios para que las personas accedan a la justicia y realizando las investigaciones que procedan respecto de estos terceros involucrados. En caso de no cumplir con ello, estaría contraviniendo obligaciones internacionales como las sostenidas en el apartado anterior.

Por lo tanto, para el cumplimiento del derecho a la ciudad y el acceso al transporte, por una parte, se requiere que el Estado cumpla con sus obligaciones internacionales de respeto, garantía y protección de los derechos humanos indicados. En este sentido, los Estados deben actuar con la debida diligencia con respecto al funcionamiento de las empresas, lo cual implica proteger a las personas de potenciales conculcaciones a sus derechos humanos causadas por la actividad de estas, en este caso, de transporte.

⁸ Las obligaciones que consagra el Acuerdo de Escazú no serán analizadas en esta oportunidad.

Esto solo es posible mediante el cumplimiento por parte del Estado de las obligaciones de prevención; la adopción de medidas internas que regulen legislativamente o a través de políticas públicas con enfoque de derechos humanos en los medios de transporte; el cumplimiento de la obligación de fiscalización y supervisión de las actividades desarrolladas por actores privados para hacer frente a su responsabilidad de respetar los derechos humanos (Corte IDH 2017, CIDH, 2020) y la investigación de potenciales hechos violatorios como la sanción y reparación de las personas afectadas. Este aspecto se desarrolla con más detalle en la sección 5.

2. Interseccionalidad y el principio de igualdad y no discriminación

El desarrollo y la sostenibilidad han sido los pilares principales en la Agenda 2030. Si bien el desarrollo va de la mano con el crecimiento económico de las urbes, no quiere decir que en su conjunto propendan a la sostenibilidad, ya que la desigualdad socioeconómica persiste en ciertos grupos de personas y, en ocasiones, es incluso consecuencia de patrones históricos arraigados en la sociedad y otras formas modernas de discriminación (Comité DESC, 2009, párr. 2).

La igualdad social debe ser considerada como el centro del desarrollo por dos aspectos principales: en un primer término, "porque provee a las políticas de un fundamento último centrado en un enfoque de derechos y una vocación humanista que recoge la herencia más preciada de la modernidad. Segundo, porque la igualdad es también una condición para avanzar hacia un modelo de desarrollo centrado en la innovación y el aprendizaje, con sus efectos positivos sobre la productividad, la sostenibilidad económica y ambiental, la difusión de la sociedad del conocimiento y el fortalecimiento de la democracia y la ciudadanía plena" (CEPAL, 2019b, pág. 37).

A ello contribuyen las obligaciones internacionales indicadas en el apartado primero que ponen a la igualdad y no discriminación como un principio rector que no solamente debe ser entendido como un derecho, sino que también como una garantía que permite y ayuda la realización de otros derechos que contemplan tanto las jurisdicciones internas como el derecho internacional (CIDH, 2017).

En este sentido, el sistema de movilidad urbana es parte integral del desarrollo de las ciudades, pues no solo permite brindar a las personas un servicio específico, sino que las faculta de acceder a otros servicios, derechos y oportunidades (véase el cuadro 1). Sin embargo, en el contexto de lo que la CEPAL ha llamado matriz de la desigualdad social, los países de la región poseen una estructura productiva que genera grandes desigualdades en todos los ámbitos del bienestar y los derechos, y una cultura del privilegio que las naturaliza y contribuye a perpetuarlas. Entre esos ámbitos de derechos se encuentra, por cierto, el derecho a la libre circulación y a la movilidad como tal, y se suman otros ámbitos como el acceso a servicios y oportunidades relacionados con la movilidad y el derecho a la ciudad.

Pero esas desigualdades no afectan a todas las personas de la misma forma, sino que están mediadas por varios ejes estructurantes (el estrato socioeconómico, el género, la edad, la pertenencia étnico-racial, el territorio, la situación de discapacidad, la condición migratoria o la identidad de género) que generan discriminaciones y exclusiones múltiples que se suman y potencian entre sí. Por ello, el disfrute de derechos en general, y de la movilidad y libre circulación en particular, se ve reducido para algunos a un sistema de transporte público en tanto otros acceden a una variedad de mecanismos para transitar por la ciudad. Parte de la población situada en los estratos altos y medios puede acceder y se desplaza mediante medios privados, mientras que quienes poseen menos recursos para costear un transporte privado, o sea, la gran mayoría, utiliza el transporte público para movilizarse y gozar de ese derecho. En este sentido, el costo tarifario influye directamente en el acceso a este derecho y puede condicionar otros. También, el mayor tiempo invertido en el transporte público reduce el tiempo disponible para el ejercicio de otros derechos. Más aún, ciertos grupos de personas marcados por discriminaciones y exclusiones simultáneas en torno a los ejes ya mencionados enfrentan barreras adicionales y específicas como, por ejemplo, las personas con distintos tipos de discapacidad que, además del costo, encuentran mayores obstáculos para el acceso y uso de los sistemas de movilidad, a menos que estos contemplen en su diseño y operación mecanismos específicos de inclusión.

Cuadro 1
La matriz de la desigualdad social en América Latina

Referentes conceptuales	Ejes estructurantes y ámbitos de bienestar y derechos	
	Ejes estructurantes	Ámbitos de bienestar y derechos en que inciden
Heterogeneidad estructural (matriz productiva desigualadora y no sostenible)	Nivel socioeconómico	Ingresos
Cultura del privilegio	Género	Trabajo y empleo
Concepto de igualdad:	Raza y etnia	Protección social y cuidados
Igualdad de medios (ingresos y recursos productivos)	Edad	Educación
Igualdad de derechos	Territorio	Salud y nutrición
Igualdad de capacidades	<i>Otros factores:</i>	Servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad, vivienda, transporte, TIC)
Autonomía y reconocimiento recíproco	Situación de discapacidad	Seguridad ciudadana y vida libre de violencia
	Estatus migratorio	Distribución del tiempo
	Orientación sexual e identidad de género	Participación y toma de decisiones
		Medio ambiente sano
		Movilidad y libre circulación

Fuente: CEPAL (2016d y 2021).

En suma, la desigualdad es aún mayor en la medida que los factores señalados se entrecruzan y generan discriminación interseccional, donde hay grupos que han sido discriminados de manera sistémica, es decir, que enfrentan una discriminación estructural. De ello se sigue que las obligaciones de los Estados, referentes al respeto y la garantía de los derechos humanos, no pueden ser adoptadas de manera homogénea, sino que deben poner como eje central la diversidad de la población, identificando en sus políticas públicas las necesidades de grupos vulnerables, por ejemplo, los niños, niñas y adolescentes, las personas mayores o las personas con discapacidad, con un enfoque de derechos con un universalismo sensible a estas diferencias.

Así, las medidas referentes a la movilidad urbana solo lograrán surtir efectos positivos referentes a la desigualdad o ser eficaces en la medida que se adopten con especial atención a los grupos que sufren desigualdades y discriminación. Por tanto, deben tener un carácter reforzado respecto de quienes han sufrido discriminación histórica o están en situación de vulnerabilidad (CIDH, 2019; Comité de Derechos Humanos, 1989).

A continuación, en el cuadro 2 se exponen potenciales vulneraciones que afectan a un colectivo determinado y en los puntos que le siguen se desarrollan algunas ideas específicas a dichos colectivos.

Cuadro 2
Categorías de personas y derechos afectados por la discriminación en los sistemas de movilidad

Ejemplos de categorías susceptibles de discriminación	Temáticas y riesgos para el ejercicio de derechos específicos
Estratos vulnerables por ingresos: personas con ingresos bajos, en situación de pobreza y extrema pobreza; personas desempleadas y/o informales incluyendo cuidadoras y trabajadoras domésticas y personas en situación de calle, entre otras	DESCA a través de la movilidad en general, incluyendo libre circulación, derecho al trabajo, derecho a la seguridad e integridad personal y a una vida libre de violencia (mujeres), entre otros
Niños, niñas y adolescentes	Educación, salud, seguridad, cultura y esparcimiento
Personas con discapacidad	Libre circulación, salud, educación, seguridad y derecho al trabajo
Comunidades indígenas, etnias y personas afrodescendientes	Violación de derechos por discriminación racial; inseguridad e integridad personal; vida libre de violencia
Personas migrantes	Violación de derechos por discriminación racial; inseguridad e integridad personal; vida libre de violencia
Mujeres y comunidad LGBTI	Derechos asociados al cuidado, educación, acceso al trabajo, seguridad e integridad personal

Fuente: Elaboración propia.

a) **Personas en situación de pobreza y vulnerables por ingresos**

El ingreso es un medio central para acceder a bienes y servicios esenciales y, en general, los hogares “requieren de ingresos para comprar alimentos y vestuario, adquirir bienes durables, acceder a transporte, servicios básicos (agua potable y energía para cocina, calefacción e iluminación de la vivienda) y servicios de recreación, a fin de satisfacer adecuadamente las necesidades de sus integrantes” (CEPAL, 2018, pág. 17). Por tanto, los recursos monetarios son un recurso crítico para alcanzar un nivel de bienestar compatible con una vida digna y uno de los factores más claros de desigualdad y brechas sociales. En especial, la insuficiencia de recursos monetarios suele estar asociado a privaciones en el acceso a los bienes y servicios básicos y a un menor acceso a protección social, así como una menor participación en los espacios fundamentales de la sociedad, entre otras (CEPAL, 2018, pág. 11).

La pobreza genera barreras para el igual goce y disfrute de los derechos humanos para individuos, o grupos de individuos que se encuentran en dicha situación o en situación de extrema pobreza. Esto se refleja, en particular, en la no “accesibilidad” a los derechos con implicancias para la acción pública, pues la pobreza implica “violaciones de derechos humanos que pueden ser atribuidas a la responsabilidad internacional del Estado. La pobreza extrema constituye un grave problema de derechos humanos por la intensidad en la afectación al goce y ejercicio de los derechos humanos” (CIDH, 2017, párr. 2). En el caso de la movilidad urbana, la pobreza genera mayores dificultades a la hora de acceder a la movilidad o a movilizarse dignamente, comenzando por la capacidad de asumir el costo económico de los servicios disponibles de movilidad. Y en general, los exacerbados niveles de discriminación sistémica, múltiple o exclusión social sufridos por los grupos en situación de pobreza o extrema pobreza impiden su participación en los espacios de la ciudadanía, su acceso a la justicia y el goce y disfrute de sus derechos humanos (CIDH, 2017; CIDH, 2001).

Otro elemento relevante en las ciudades latinoamericanas es que la elevada desigualdad de ingresos se expresa y refuerza a través de una marcada segregación territorial (Vasconcellos, 2019). En las zonas urbanas periféricas las condiciones para transitar a pie suelen ser deficientes, por la falta o la baja calidad de las veredas y la infraestructura en general. Así, la infraestructura urbana circundante es relevante, puesto que si las personas de menores recursos no cuentan con la posibilidad de desplazarse adecuadamente para acceder a las redes de transporte (transitar con facilidad por la vía pública y hacia las paradas de buses, entre otros), se dificulta su libre circulación y movilidad. Esta situación se agrava en el caso que las personas que están en una condición de pobreza, extrema pobreza, presenten además algún tipo de discapacidad o dificultad de movilidad.

Además de las personas en situación de pobreza o pobreza extrema, hay otros grupos de población que se deben incluir debido a su elevado nivel de vulnerabilidad de ingresos. En especial, los trabajadores informales, por definición empleados en actividades precarias, típicamente sin contrato y con menos acceso a mecanismos de protección social, son susceptibles de caer en la pobreza debido a su menor capacidad de acción ante choques. Asimismo, las personas desempleadas, quienes no poseen ingresos del trabajo y viven con vulnerabilidad socioeconómica, son un grupo potencial para quienes el acceso a la movilidad puede resultar crucial para encontrar un empleo, por lo que puede ser objeto de medidas o tarifas preferentes (CEPAL, 2019b).

El análisis de la pobreza debe mirarse bajo una perspectiva de derechos humanos lo cual implica, en primer término, reconocer a las personas en tanto individuos o colectivos que viven en una situación de pobreza o extrema pobreza como titulares de derechos y agentes de cambio (CIDH, 2017; y Naciones Unidas, 2012). La incorporación de las necesidades de las personas vulnerables por ingresos o en situación de pobreza requiere instrumentos de política específicos pues, “cuando el sistema trabaja sin reglamentación, la tendencia es a optimizar la recaudación, que limita los servicios a áreas con demanda más alta, generando una exclusión “geográfica”, que afecta a los más pobres” (Vasconcellos, 2019, pág. 63).

Finalmente, si bien aún no existe un derecho que proteja a las personas a tal punto de hacer exigible que deban ser sustraídas de la situación de pobreza (o al menos no de manera positiva), el SIDH ha establecido varios instrumentos cuyo fin es lograr la superación de la pobreza y la extrema pobreza. Así, la CIDH (2017, párr. 302) “considera importante destacar que este deber acarrea para los Estados una obligación de prestar especial atención a los sectores sociales e individuos que han sufrido formas de exclusión histórica o son víctimas de prejuicios persistentes, y adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir, y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación”.

b) Niños, niñas y adolescentes

La discriminación y desigualdad como barreras de tipo estructural también afectan a los niños, niñas y adolescentes, en función de su edad, y asociado a los otros ejes estructurantes de la desigualdad, como el nivel socioeconómico, el género, la raza/etnia, el estatus migratorio o el territorio. En este punto, acorde con la CIDH (2019), la ubicación geográfica de este grupo en las grandes ciudades es uno de los factores que inciden en los riesgos a la integridad física y diversas formas de abuso asociadas a la inseguridad. A ello se suma la falta de acceso al transporte de manera adecuada como factor adicional de riesgo.

El acceso a la movilidad en general y al transporte público en particular, es esencial para el goce directo e indirecto de varios derechos de los niños, niñas y adolescentes asociados a su bienestar presente y a su desarrollo y oportunidades futuras. Destacan además de la libre circulación, derechos como la educación, la cultura, y la salud, entre otros. Por ello, la falta de acceso a la movilidad en condiciones óptimas impide el correcto desarrollo y margina aún más a los niños, niñas y adolescentes, sobre todo cuando se encuentran en una situación de pobreza o extrema pobreza.

En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (2013^a, párr. 35) ha señalado que gran parte de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en una situación de pobreza están propensos a sufrir diversas afectaciones a su integridad personal, seguridad y salud, ya que están expuestos a factores y riesgos que podrían afectar estos derechos como el hacinamiento, la falta de alumbrado en espacios públicos, la congestión y contaminación vehicular, así como la falta de transporte público acorde a las necesidades de este grupo, o de espacios verdes, de juego, y esparcimiento cultural, entre otras. Por ello, la falta de acceso al transporte público entre otros servicios e infraestructura públicos o de recreo ha sido indicada por el Comité de Derechos del Niño como “un factor importante de marginación y exclusión de los niños con discapacidad [que] compromete claramente su acceso a los servicios, en particular la salud y la educación” (Comité de los Derechos del Niño, 2006, párr. 49).

Al igual que en el caso de la educación, y dada la importancia del derecho a la salud en el desarrollo de niños, niñas y adolescentes, el mejor estado de salud se encuentra íntimamente ligado al acceso a los establecimientos donde se otorgan estos servicios. Con frecuencia, los niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad enfrentan mayores barreras de acceso debido a diversas formas de discriminación y exclusión asociados a la falta de recursos financieros, la habitación en zonas alejadas y en particular los problemas de acceso a la movilidad y a los medios de transporte (Comité de los Derechos del Niño, 2006).

La movilidad urbana está vinculada a otros factores de riesgo y de inseguridad que pueden afectar a los niños, niñas y adolescentes. En este sentido, es preponderante para su bienestar que los Estados implementen políticas encaminadas a la disminución de accidentes automovilísticos y, con ello, que se adopten normativas relativas por ejemplo a los dispositivos de seguridad en los automóviles y autobuses, como el uso del cinturón o las sillas para niños y niñas. Es fundamental que los niños, niñas y adolescentes accedan de forma segura a los diversos medios de transporte y que ello sea considerado en las políticas y planificación urbana, de transportes y vial (Comité de los Derechos del Niño, 2013, párr.63).

A raíz de lo anterior, es imperativo que las medidas legislativas o de política que puedan repercutir en los derechos de los niños, niñas y adolescentes, tomen en consideración el principio del interés superior del niño, en tanto a la salud, su seguridad, la eliminación de desechos, la planificación residencial y el transporte, los espacios verdes y la educación (Comité de los Derechos del Niño, 2013a).

A su vez, otro grupo que presenta una situación alarmante son las personas y en especial los niños en situación de calle, las cuales tienen menos posibilidades de gozar de sus derechos y salir de la situación de pobreza (CIDH, 2017). Al respecto, se ha señalado que “Los Estados deben facilitar la sensibilización y capacitación de otros interesados que entren en contacto directo o indirecto con los niños de la calle, como los trabajadores del transporte, [...] y los agentes del sector privado, a los que hay que alentar a que adopten los Derechos del Niño y Principios Empresariales” (Comité de los Derechos del Niño, 2017, párr. 18).

c) Personas con discapacidad

En la actualidad, la movilidad urbana en general, y el acceso al transporte público en particular, históricamente no ha contemplado a las personas con discapacidades, ni en la planificación urbana ni en la organización e infraestructura de los sistemas de movilidad, dejando de lado a este colectivo como también a quienes no tienen los recursos para pagar la tarifa establecida (Vasconcellos, 2019). Si bien, la discapacidad es una condición que puede poseer cualquier persona, independiente del ciclo de vida, su género u otra condición determinante, existen grupos de personas con mayores riesgos de tener algún tipo de discapacidad. En este sentido, el Informe Mundial sobre la Discapacidad del año 2011 ha indicado que alrededor del 15% de la población vive con algún tipo de discapacidad observándose con mayor frecuencia entre las mujeres y las personas mayores en comparación a los hombres y las personas adultas o niños, niñas y adolescentes (OMS/ Banco Mundial, 2011).

En América Latina y el Caribe resaltan las múltiples y diversas dificultades en el acceso y uso de los sistemas de transporte que enfrentan las personas que poseen algún tipo de discapacidad (física, sensorial, intelectual, psíquica o una combinación de ellas). Además, la presencia de las discapacidades, en sus distintas formas y grados, puede ir de la mano con factores como el desempleo y la segregación territorial, ambos magnificados por las dificultades y obstáculos a su movilidad mediante el acceso a los sistemas existentes. Entre los factores de exclusión laboral citados por la CIDH se encuentran “la falta de capacitación, la inaccesibilidad de los lugares de trabajo, la falta de transporte accesible, y los constantes problemas económicos que afectan la región, así como la resistencia de las empresas a contratar personas con discapacidad, a pesar que la legislación de varios de los países de la región, contempla incentivos para quienes lo hagan y cuotas mínimas tanto en el caso de los empleos públicos como en el sector privado” (CIDH, 2017, párr. 435).

Por tanto, el transporte público y la relación con el entorno son condiciones esenciales para que las personas con discapacidad puedan acceder y vean garantizado el derecho o la libertad de tránsito o de circulación como es llamada en la Convención Americana y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Comité DPcD, OG N° 2, 2014). Esto supone levantar barreras poco visibilizadas o menos evidentes que impiden la accesibilidad y requieren la adaptación de los diversos servicios de transporte y su infraestructura (CIDH, 2020a).

En este caso, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad indica claramente las obligaciones del Estado en materia de movilidad urbana mediante un sistema de transporte accesible y adaptado. Así, su artículo 9 indica lo siguiente: “1. A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, [...] Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas a los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo” (Naciones Unidas, 2006, art. 9).

A su vez, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad señala en su artículo III que los Estados deben adoptar las medidas necesarias para facilitar la accesibilidad a los medios de transporte (OEA, 1999). Además, los Estados deben proporcionar ayudas técnicas. La accesibilidad varía dependiendo si la zona en la que habitan las personas es urbana o rural, siendo mucho mayor en las primeras que en las zonas rurales remotas, que suelen estar menos desarrolladas. Sin embargo, la urbanización extensa puede conllevar otro tipo de implicancias o crear “nuevas barreras adicionales que impiden el acceso para personas con discapacidad, en particular en el entorno construido, transporte y servicios, así como servicios de info-comunicación más sofisticados en zonas urbanas densamente pobladas” (Comité DPcD, OG N° 2, 2014, párr.3).

d) Personas mayores

El objetivo 11 de la Agenda 2030 releva la importancia de las ciudades en el desarrollo sostenible, señalando como parte preponderante en aras de este desarrollo a los medios de transporte, teniendo presente, conforme a la meta 11.7, los espacios públicos y las personas de edad (Naciones Unidas, 2018a). En América Latina ha comenzado a “disminuir la población juvenil de 0 a 19 años, cuya proyección para el año 2023 es el fin de la sociedad joven pues el grupo entre 20 a 39 años, pasará a ser el más numeroso” (CEPAL, 2019, pág. 135).

Con respecto a las obligaciones del Estado en esta materia, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores ha señalado en su artículo 26 el derecho a la accesibilidad y a la movilidad personal de las personas mayores, el cual establece lo siguiente: “A fin de garantizar la accesibilidad y la movilidad personal de la persona mayor para que pueda vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Parte adoptarán de manera progresiva medidas pertinentes para asegurar el acceso de la persona mayor, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, [...] tanto en zonas urbanas como rurales. Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas, a: a) los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como centros educativos, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo...” (OEA, 2015a, art. 26).

De esta forma, los Estados juegan un rol fundamental para favorecer y ampliar el ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas mayores, en especial para garantizar su autonomía económica, integración en la comunidad y el reconocimiento a su experiencia y conocimientos. No obstante, las personas mayores pueden enfrentar una serie de abusos y discriminaciones en la vida cotidiana, destacando el acceso a la movilidad y al transporte (CIDH, 2020).

Además de las barreras y la falta de disponibilidad y asequibilidad a los medios de transporte, la proximidad de centros de comercio o de otros servicios que son fundamentales para las personas mayores pueden permitir que estas no realicen traslados innecesarios (Naciones Unidas, 2018a). Garantizar un estilo de vida independiente comprende la participación de las personas mayores, lo que implica además del acceso a servicios y la no discriminación, la posibilidad de asistir a otros espacios y actividades (Naciones Unidas, 2018a). Lo anterior, da cuenta que la carencia o falta de acceso a los medios de transporte puede conllevar la exclusión social de las personas mayores independiente del nivel de desarrollo del país (Consejo de Derechos Humanos, 2018).

Por otra parte, las mujeres mayores se encuentran en una situación desfavorable en comparación con los hombres. En general, debido a discriminaciones y menores oportunidades acumuladas a lo largo del ciclo de vida, poseen menos años de estudio, durante su vida laboral obtienen menos ingresos propios y cotizan con menor frecuencia a los sistemas previsionales, por lo que, cuando logran tener acceso a estas reciben menores pensiones durante la vejez. Además, suelen desempeñar un rol fundamental dentro de sus familias como cuidadoras no remuneradas de otras personas dependientes (CEPAL, 2019a).

Finalmente, la mayor contaminación vehicular y atmosférica que caracteriza a las zonas urbanas tiende a afectar desproporcionadamente la salud de las personas mayores en especial al acceder a los sistemas públicos de transporte (Consejo de Derechos Humanos, 2018).

e) Comunidades indígenas y afrodescendientes

En cuanto a las personas afrodescendientes y pertenecientes a etnias o pueblos indígenas que viven en zonas urbanas, suelen habitar en comunidades ubicadas en los sectores más pobres y espacialmente segregados de las ciudades y con bajo acceso a servicios básicos y de recreación (CIDH, 2021), incluyendo menos acceso a servicios de transporte y de menor calidad, así como una mayor exposición a la delincuencia y violencia (CIDH, 2021). La CIDH ha señalado que: “estos patrones de desigualdad estructural y pobreza económica perpetúan el ciclo de discriminación e invisibilidad al que han estado expuestas históricamente las personas afrodescendientes debido a la ausencia de reconocimiento histórico, imposibilitando el goce y ejercicio efectivo de sus derechos humanos” (CIDH, 2021 párr.7).

Asimismo, las comunidades indígenas experimentan un nivel de pobreza que propicia una situación aún más susceptible de vulnerabilidad y carencias en el acceso al sistema de movilidad, ya que “los pueblos indígenas son los más pobres en la mayoría de los países latinoamericanos” (PNUD y OPHI, 2021).

En esta línea, la discriminación hacia las comunidades indígenas y afrodescendientes no solo pasa por las brechas de ingreso y la pobreza, sino que la discriminación racial y los patrones culturales generan efectos negativos a la hora de su desenvolvimiento en la vida cotidiana y, por ende, en la circulación de las ciudades. Además de las barreras ligadas a la accesibilidad económica y espacial de los servicios de transporte, con frecuencia se suman barreras de uso ligadas a la falta de información disponible en la lengua utilizada.

f) Personas migrantes y refugiadas

Con respecto a las personas migrantes y refugiadas, la información, las señaléticas, el idioma y recorridos de los medios de transporte son una barrera inicial e inmediata para las personas migrantes. A esto se suman otras barreras compartidas con otros grupos vulnerables, como la segregación y la dificultad de asumir los costos de uso de los sistemas de movilidad.

Es importante que los Estados incluyan entre sus estrategias de inclusión social y económica a las personas migrantes, toda vez que se trata de un grupo de población tradicionalmente ajeno a las acciones de políticas sociales de los países de América Latina y el Caribe, en parte porque en muchos casos los flujos migratorios intrarregionales son recientes. En este sentido, es importante relevar que el acceso a los medios de transporte y movilidad es central para este grupo, pues les permite tener acceso a los servicios de salud y educación así como al trabajo, fuente principal de ingresos y de inclusión social.

En el contexto de la pandemia de COVID-19 se volvió aún más necesario el acceso a la salud, teniendo presente que las primeras viviendas de las personas refugiadas y migrantes corresponden a albergues, dormitorios, casas o centros de acogida o viven en condiciones de hacinamiento. Por ello, es relevante que los Estados verifiquen los centros en los cuales se encuentran y sus condiciones sanitarias, pero también que garanticen la disponibilidad y accesibilidad a sus lugares de trabajo y centros de salud a través del transporte público (Naciones Unidas, 2021a).

g) Discriminación múltiple, interseccional y estructural

De todo lo anterior se evidencia que el acceso a los mecanismos de movilidad urbana no ocurre en igualdad de condiciones. Existen grupos o personas que sufren discriminaciones específicas y que en ocasiones se refuerzan mutuamente, siguiendo los ejes estructurantes de la desigualdad social ya mencionados. Por ejemplo, es probable que mujeres que son indígenas o que poseen alguna discapacidad; mujeres migrantes y pertenecientes a una comunidad étnica, o bien niñas, niños o adolescentes que pertenecen a la comunidad LGBTI, entre otros múltiples casos, encuentren mayores

obstáculos y dificultades en los distintos ámbitos de bienestar y goce de derechos, incluyendo la movilidad: “esa discriminación acumulativa afecta a las personas de forma especial y concreta y merece particular consideración y medidas específicas para combatirla” (Comité DESC, 2009, párr. 17).

Desde una perspectiva jurídica, se considera discriminación múltiple o discriminación estructural cuando confluyen varios o múltiples factores de discriminación, de riesgos o de vulnerabilidad por motivos concretos y específicos, los cuales, generalmente guardan relación con las condiciones propias o particulares de una persona o grupo de personas, como las ya mencionadas, esto es, personas mayores, migrantes y LGBTI, entre otras (CIDH, 2019). La consecuencia de lo mencionado es que “la intersección de identidades y riesgos pueden acentuar violaciones de derechos humanos contra personas, grupos y colectividades en especial situación de vulnerabilidad y discriminación histórica en el hemisferio” (CIDH, 2019, párr. 43).

La noción de discriminación múltiple e interseccionalidad es necesaria para establecer las obligaciones que poseen los Estados. Por ejemplo, la discriminación contra la mujer por su orientación sexual o por alguna discapacidad, rango etario, situación socioeconómica, estado de salud, propiedad de los bienes o por su origen étnico, puede afectarla de forma diversa y en distinta medida que a los hombres (Comité CEDAW, 2010; Comité CEDAW, 2015). Para cumplir con sus obligaciones internacionales, “los Estados parte [del PIDESC] deben reconocer y prohibir en sus instrumentos jurídicos estas formas entrecruzadas de discriminación y su impacto negativo combinado en las mujeres afectadas. También deben aprobar y poner en práctica políticas y programas para eliminar estas situaciones y, en particular, cuando corresponda, adoptar medidas especiales de carácter temporal” (Comité CEDAW, 2010, párr 18).

Finalmente, puede hablarse de una discriminación estructural en el caso de un grupo de personas que históricamente ha enfrentado factores estructurales de discriminación o violencia, es decir, no por una sucesión de casos aislados o esporádicos, sino por un fenómeno sistemático arraigado social y culturalmente en las normativas y en las instituciones como también en las prácticas sociales. Ante ello los países deben adoptar medidas correctivas (Corte IDH, 2009). Esta discriminación ha de ser abordada bajo una valoración amplia y considerando el contexto histórico en cada país (CIDH, 2017).

3. Precisiones sobre enfoque de género y movilidad

Aunque el enfoque de género y de derechos son transversales a la problemática y organización de este documento, en esta sección se pretende ahondar en elementos que permitan visibilizar algunas diferencias de género significativas a la hora de usar el transporte público.

Según Jirón y Zunino (2017), la movilidad, mirada desde un enfoque de género, es una relación social y política, ya que conlleva relaciones de poder. Además, la movilidad urbana ocurre en el espacio público de la ciudad donde se juega la organización de la vida colectiva, se generan identidades, interacciones sociales y sentidos de pertenencia, siendo así las acciones que articulan el funcionamiento de esta, y en tanto tal, posibles motores hacia la integración e inclusión social (Carrión, 2019; Jirón, Lange y Bertrand, 2010). A partir de estos dos argumentos, y dado que al solaparse la dimensión de género con el territorio aparecen situaciones de exclusión y discriminación (Bidegain, 2017), se pretende recalcar la relevancia de la movilidad en el espacio público como elemento central en las relaciones sociales y relevar los elementos respectivos al género que se ven afectados. Como plantean Montoya, Montes y Bernal, se requiere “una mirada de largo plazo construida a partir de datos con perspectiva de género, que integre el transporte y su conexión interjurisdiccional, que fomente la efectiva participación de múltiples actores y agencias así como el liderazgo femenino y LGBTI en el sector, que haga uso de la innovación y las nuevas tecnologías, que construya infraestructura sensible al género y que reconozca y responda a la violencia basada en género” (2021, pág. 21).

A diferencia de otros ámbitos de la vida social y económica, los sistemas de movilidad y su relación con el bienestar y derechos de las mujeres y personas LGBTI⁹ han conocido un desarrollo relativamente menor. Sin embargo, como explica la CEPAL (2019a), la relación entre el transporte y el género es fundamental para avanzar hacia el logro de los ODS y el goce de los derechos humanos, pues si bien se ha hecho un gran esfuerzo por la transversalización del enfoque de género en los programas y políticas estatales, los sistemas de movilidad no han sido una prioridad a pesar de que el uso del transporte por parte de las mujeres y las personas LGBTI y sus experiencias en la materia son fundamentales para sus derechos y su calidad de vida.

En América Latina, las mujeres tienden a usar en mayor medida que los hombres el transporte público y realizar desplazamientos a pie, mientras que los hombres tienen mayor participación en el uso de automóviles o motocicletas particulares (CEPAL, 2018a). Frente a este hecho, poner el foco en mejorar el transporte público sería priorizar un enfoque de género para mejorar la calidad en diversos ámbitos de los recorridos de las mujeres. Otro elemento que refleja las diferencias de género en este ámbito es la caracterización de los recorridos: los motivos de viaje, las distancias, la cantidad de paradas a realizar, los horarios, las cargas (bultos y compras) y los viajes acompañados (CEPAL, 2018a).

Estos fenómenos respecto a la movilidad urbana no son hechos aislados, sino que se entrelazan, reproducen y tienen base en lo que la CEPAL (2019a) denomina los cuatro nudos estructurales de la desigualdad de género y las autonomías económica, física y política de las mujeres. Los nudos estructurales de la desigualdad de género son, en primer lugar, la desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza en el marco de un crecimiento excluyente. En segundo lugar, los patrones culturales patriarcales, discriminatorios y violentos, todo aquello que concierne a la cultura del privilegio; en tercer lugar, la división sexual del trabajo e injusta organización del cuidado y en cuarto lugar, la concentración del poder y relaciones de jerarquía en el ámbito político. La relación de estos cuatro nudos con las autonomías económica, física y política de las mujeres se profundizará en este capítulo dada su relevancia para la movilidad urbana, pues las diversas formas de violencia y desigualdad hacia las mujeres no solo atentan contra los derechos humanos sino también contra estas autonomías (CEPAL, 2019c).

Respecto del primer nudo (desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza), cabe señalar que es un elemento contextual y afecta directamente la autonomía económica de las mujeres. Las diferencias en el acceso al trabajo, en las brechas salariales, en el uso del tiempo, la injusta distribución del tiempo dedicado a los cuidados y las tareas del hogar, entre otros, hacen que las mujeres y las personas LGBTI tengan menos posibilidades de escoger el tipo de transporte a utilizar para llevar a cabo sus trayectos y desenvolverse en la vía pública (Jirón, Lange y Bertrand, 2010). Se determinó que si las mujeres de estratos medios y bajos tuviesen los ingresos necesarios, usarían alternativas al transporte público (Allen y otros, 2018). Además, este aspecto se asocia a la posibilidad de generar ingresos y controlarlos personalmente. Una de las recomendaciones clave para contrarrestar esta desigualdad es que debe generarse una redistribución de responsabilidades no solo entre hombres y mujeres sino también en cuanto al rol de la sociedad y del Estado (CEPAL, 2019c; Instituto Nacional de las Mujeres, 2021).

En cuanto al segundo nudo, los patrones culturales patriarcales, discriminatorios y violentos, este se evidencia en gran medida cuando se trata de la experiencia de las mujeres y las personas LGBTI en el transporte público, pues son quienes más expuestas están frente a la violencia de género, particularmente respecto del acoso sexual y los distintos tipos de discriminación.

⁹ Para este documento, el enfoque de género no refiere solo a la inclusión de las mujeres, sino también de todas las diversidades relacionadas con la identidad y orientación de género. Sin embargo, la mayoría de los estudios previos realizados sobre género en el transporte público aluden a la diferencia binaria hombres/mujeres, por lo que los datos que se expondrán tendrán principalmente aquella representación.

En razón de lo anterior, la violencia contra las mujeres aparece como uno de los mecanismos de control que buscan perpetuar la desigualdad que históricamente ha existido entre hombres y mujeres en todos los ámbitos de la vida social (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2017; Rico, 1996). Uno de los elementos donde se refleja lo anterior es la autonomía física de las mujeres amenazada en los espacios públicos, como lo es el transporte urbano. Esto afecta directamente las posibilidades y la calidad de los desplazamientos de las mujeres y las niñas: “reduce su habilidad de asistir a la escuela o al trabajo y de participar por completo en la vida pública. Limita su acceso a servicios esenciales y a disfrutar de oportunidades culturales y de recreación. También tiene un impacto negativo sobre su salud y bienestar” (Allen, 2018, pág. 16). Así, esta autonomía se basa en poder desenvolverse libremente y sin violencias, además de la capacidad individual de decisión sobre la sexualidad y reproducción (INMUJERES, *s/f*).

Otro aspecto que también se relaciona con el entramado de patrones culturales patriarcales, discriminatorios y violentos, es la publicidad machista que ha sido objeto de denuncia y debate por su cosificación de las mujeres en materia de estereotipos de género, en relación con sus cuerpos, gustos, funciones, preferencias de consumo y roles sociales. Este tipo de publicidad también ha estado presente en los medios de transporte públicos en los países de América Latina. Recientemente, se han puesto en marcha acciones y resoluciones para prohibir y sancionar estas prácticas. Un caso emblemático es la resolución dictada por las y los integrantes de la Comisión de Igualdad de Género de la LX Legislatura del Congreso del Estado de Puebla, en México, quienes durante el año 2019 aprobaron reformas en este sentido a la Ley del Transporte, argumentando que perpetuaban la discriminación y violencia de género. La resolución tuvo por finalidad prohibir la colocación de propaganda impresa o electrónica con contenido sexista en las unidades de transporte público (Comisión de Igualdad de Género, 2019; El Excelsior, 2019). Otro ejemplo data de mayo de 2018, cuando la empresa municipal de transportes de Valencia, España, retiró anuncios de promoción de cirugía plástica de senos femeninos, estampados en los laterales y la parte trasera de los autobuses urbanos, por “cosificar a la mujer”, y sancionó a la concesionaria que gestiona la publicidad del ente público por infringir el código ético establecido en la materia (El país, 2018). Sin un enfoque de género, este impacto negativo no se hubiera podido detectar.

Por su parte, en la caracterización del transporte público con enfoque de género destaca también la discriminación hacia las personas LGBTI en sus desplazamientos y trayectos. Esta abarca los distintos niveles de violencia, llegando incluso a crímenes de odio homofóbicos, lesbofóbicos o transfóbicos. Un dato alarmante es que la expectativa de vida de las mujeres trans en América Latina se sitúa entre los 30 y 35 años, y alrededor del 80% de las personas trans asesinadas en un período 15 meses no superan los 35 años de edad (CIDH, 2015).

El enfoque de género, e incluso la violencia de género, siguen invisibilizadas en el área de las políticas de movilidad urbana. Según el Instituto Nacional de las Mujeres de México (2021), la discriminación a personas LGBTI ha sido de los últimos temas incorporados en las agendas y consensos regionales a pesar de las décadas que se lleva profundizando en el enfoque de género. Es por ello que el intercambio de conocimiento y de experiencias puede ser relevante como una manera de recuperar el tiempo y no dejar atrás los derechos de las personas LGBTI. En línea con dicho objetivo es pertinente mencionar la Política Pública LGBTI del Sector Movilidad en Bogotá que se fue construyendo mediante un trabajo conjunto entre distintas entidades con el fin de extrapolar los temas de diversidad a todas las áreas de las políticas públicas. Algunas acciones que formaron parte de este proceso fueron el análisis de información para caracterizar a las personas de la comunidad LGBTI en el ámbito de la movilidad, realización de estudios para la formulación de las políticas que aboguen por democratizar los transportes públicos y proponer alternativas (en manos de la Dirección de Estudios Sectoriales y de Servicios), capacitaciones en políticas LGBTI para servidores(as) públicos(as) de la Secretaría de la Movilidad y entidades relacionadas y estrategias de difusión. Además, se destaca el trabajo de articulación que se propone y ejecuta en esta política (Secretaría de Planeación, 2017).

El tercer nudo estructural sobre la división sexual del trabajo es la injusta organización del cuidado¹⁰, un aspecto central a la hora de mirar la movilidad urbana con enfoque de género. Gran parte de lo mencionado anteriormente se ve influenciado por la mayor carga de actividades que las mujeres tienen debido a las tareas domésticas y de cuidado (Allen, 2018), lo que además afecta su incorporación al mercado laboral (CEPAL, 2019a). Al ser este fenómeno social una de las raíces de la desigualdad de género (Rodríguez-Enríquez, 2020), hacer frente a los efectos injustos de la organización del cuidado implica no solo repensar las políticas públicas sino avanzar hacia una transformación cultural que empuje a modelos solidarios y corresponsables (Batthyány, 2020).

Este nudo afecta de manera transversal la vida de las mujeres en relación con las tres autonomías antes indicadas. Sobre la autonomía económica, las tareas de cuidado no remuneradas impiden realizar actividades laborales remuneradas que garanticen un ingreso estable y suficiente, pues la mayoría de los trabajos requieren un traslado del hogar hacia otro destino. La autonomía física se ve afectada porque, ante la amenaza de inseguridad de distinta índole, quien está cargando con compras para el hogar o viaja acompañada de personas dependientes en el transporte público, se ve más obstaculizada para reaccionar ante este tipo de situaciones. Por último, los problemas de movilidad y las tareas de cuidado en conjunto son un impedimento importante para la participación política de las mujeres. La poca presencia de las mujeres y la población LGBTI en la toma de decisiones de gobierno y políticas de movilidad dificulta que puedan incidir en los temas que les conciernen y proponer acciones a partir de sus experiencias de vida asociadas al transporte. Una distribución más equitativa entre las diversidades de género en el sector “permite no sólo generar mayor igualdad en cuanto a la representación, sino también traer su perspectiva, su creatividad y mayores posibilidades de innovación a las decisiones que se tomen frente a una movilidad realmente incluyente” (Montoya, Montes y Bernal, 2021). Según el Ministerio de Transporte y Comunicación del Perú (2020), la estrategia para aumentar la participación de las mujeres en el sector del transporte pasa por la educación y formación, el acceso o la entrada al sector del transporte, la retención (seguridad y flexibilidad, entre otros) y el liderazgo a través de oportunidades de ascenso con igualdad de género.

En el siguiente cuadro se resumen los elementos destacados anteriormente poniendo en cuestión la incidencia de los nudos estructurales de la desigualdad de género en los patrones de movilidad, las autonomías y los derechos de las mujeres. Una situación similar enfrentan las personas LGBTI, en el sentido de que las distintas formas y dimensiones de desigualdad y discriminación establecen barreras y riesgos asociados a la movilidad afectando su autonomía y derechos.

Como se puede observar en el cuadro 3, los nudos estructurales de la desigualdad de género se expresan en los distintos ámbitos en cuestión lo cual refleja: i) la necesidad de incorporar el enfoque de género en las políticas públicas y lineamientos de la movilidad urbana para frenar esta reproducción de desigualdades; ii) la complejidad de esta incorporación, por ende, la necesidad de personas expertas en incluir el enfoque de género en la producción de conocimiento y en la elaboración de acciones asociadas a la movilidad urbana y iii) la importancia de un abordaje más amplio que apunte a erradicar formas de violencia y discriminación a nivel cultural. Lo anterior quiere decir que las políticas para el sector de la movilidad urbana no pueden pensarse sin un enfoque de género, sin un enfoque de derechos y sin la intersectorialidad que es necesaria para abarcar la amplitud de la cadena de desigualdades de género.

¹⁰ En relación con el transporte se asocia “al cuidado y los trasladados de niños, enfermos, personas con movilidad reducida, así como el trabajo relacionado con el mantenimiento del hogar, demandas características del servicio de transporte que pueden diferir fuertemente de las necesidades de movilidad de los hombres o de las mujeres que no tienen a su cargo este tipo de labores” (Jaimurzina, Muñoz y Pérez, 2019).

Cuadro 3
Aspectos de la vida de las mujeres en que se reflejan los nudos estructurales de la desigualdad de género en relación con la movilidad urbana

Núcleos estructurales de la desigualdad de género y autonomías	Desigualdad socioeconómica y persistencia de la pobreza (crecimiento excluyente)	Patrones culturales patriarcales, discriminatorios y violentos (cultura del privilegio)	División sexual del trabajo e injusta organización del cuidado	Concentración del poder y relaciones de jerarquía en el ámbito político
Patrones de movilidad	Costo y exposición variable a riesgos según zona, tipo de transporte, motivos y distancias de viaje, horarios de viaje	Horarios 'prohibidos', percepción (real) de inseguridad, exposición a conductas de agresión/acoso en el transporte	Motivos y distancias de viaje, cantidad de paradas, horarios, viajes acompañados, doble carga. Barreras adicionales para la movilidad laboral	Dificultades y barreras adicionales para la movilización política y social, participación en toma de decisiones
Autonomías	Autonomía económica, autonomía física	Autonomía física	Autonomía económica, autonomía física	Autonomía política
Derechos	DESCA (Trabajo e ingresos propios, entre otros)	Derecho a la vida, derecho a la integridad, derecho a la no-discriminación	Igualdad y no-discriminación; derecho al trabajo	Derechos políticos

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL (2016); CEPAL (2019, 2019b) y Casas, Lara y Espinosa (2019).

4. Derechos humanos aplicables al ámbito de los sistemas de movilidad

Una manera de identificar los principales derechos humanos relacionados con la movilidad urbana consiste en revisar la noción misma del 'derecho a la ciudad', el cual ha sido definido como el "derecho de todos los habitantes, presentes y futuros, permanentes y temporales, a habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar de ciudades, pueblos y asentamientos urbanos justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos, definidos como bienes comunes para una vida digna, que deben compartirse y pertenecer a todos los miembros de la comunidad" (ONU-Hábitat, 2020, pág. 3).

De ello se desprende la necesidad de un sistema de conectividad que permita que todas y todos los habitantes puedan circular libremente por el territorio y acceder a otros derechos en igualdad, sin discriminación alguna y de manera inclusiva. Estos últimos dos elementos —la igualdad y la no discriminación— constituyen a su vez una garantía, es decir, es un principio rector que tiene trascendencia en todos los otros derechos (CIDH, 2019). En este sentido, el derecho a la ciudad —a pesar de no ser un derecho autónomo según el derecho internacional de los derechos humanos— y sus diferentes vertientes, comprenden una serie de otros derechos asociados, en particular, a sistemas de movilidad y transporte sostenibles (Naciones Unidas, 2017a).

A continuación, en el cuadro 4, se desarrollan los derechos particularmente relevantes e íntimamente relacionados con el sistema de movilidad urbana y se sistematizan teniendo en cuenta su interdependencia.

Cuadro 4
Derechos particularmente relevantes en relación con los sistemas de movilidad urbana

Libre circulación/libre movimiento
Integridad física y dignidad humana; vida libre de violencia (violencia de género)
Educación, cultura y derecho al descanso
Salud, integridad personal, medio ambiente sano y agua
Derecho a la participación y asociación, acceso a la información y transparencia
Trabajo decente, derechos laborales y sindicales dentro de las empresas de transporte

Fuente: Elaboración propia.

a) Libre circulación y movimiento

La libertad de circulación es uno de los derechos humanos indispensables para toda persona (Comité de Derechos Humanos, 1999). En términos amplios, es el derecho de toda persona a desplazarse dentro de un Estado como también a escoger su residencia (Comité de Derechos Humanos, 1999).

Este derecho no solo refiere a la prohibición de intromisiones arbitrarias por parte de los Estados. Estos deben además adoptar las medidas necesarias para que las personas como individuos o como parte de un colectivo vulnerable tengan acceso real a sistemas de movilidad urbanos para un adecuado disfrute del derecho a la ciudad. En este sentido, deben existir, por ejemplo, paradas de buses o estaciones de metro del sistema de transporte público cercanas a sus viviendas; las tarifas deben ser acordes a la capacidad económica o hacer diferencias tarifarias dependiendo del grupo o colectivo y considerar el tiempo de desplazamiento que permite la tarifa.

En el cuadro siguiente se incluyen los instrumentos y organismos que reconocen el derecho de libre circulación.

Cuadro 5
Instrumentos y organismos internacionales que reconocen el derecho de libre circulación^a

Declaración Universal de los Derechos Humanos 1948 (art. 13)
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966 (art. 12)
Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969 (art. 22)
Comité de Derechos Humanos, 1999 Observación General N° 27

Fuente: Elaboración propia.

^a Esta lista de instrumentos internacionales y organismos, no pretende ser exhaustiva en cuanto al reconocimiento del derecho.

b) Seguridad y vida libre de violencia en los espacios y sistemas de movilidad públicos

El derecho a la seguridad personal y la obligación de erradicar la discriminación y la violencia de género han sido reconocidos en diversos instrumentos y organismos internacionales (véanse los cuadros 6 y 7).

Cuadro 6
Instrumentos y organismos internacionales que reconocen el derecho a la seguridad personal^a

Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948 (art. 3)	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966 (art. 9)
Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969 (art. 7)	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre 1948 (art I)

Fuente: Elaboración propia.

^a Esta lista de instrumentos internacionales y organismos, no pretende ser exhaustiva en cuanto al reconocimiento del derecho.

Cuadro 7
Instrumentos y organismos internacionales que reconocen el derecho y principio de igualdad y la obligación de erradicar la discriminación y violencia de género^a

Convención Interamericana sobre Nacionalidad de la Mujer, 1993	Declaración de Lima a favor de los derechos de la mujer, 1938
Convención Interamericana de Derechos Políticos de la Mujer, 1948	Convención interamericana de los Derechos Civiles de la Mujer, 1948
Conferencia Mundial de Derechos Humanos del 25 de junio de 1993	Programa de Acción de la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo 1994
Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, adoptadas en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, 1995	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), 1979
Convención Interamericana de Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las mujeres, Belém do Pará, 1994	Recomendación 19 y 35 del Comité CEDAW

Fuente: Elaboración propia.

^a Esta lista de instrumentos internacionales y organismos, no pretende ser exhaustiva en cuanto al reconocimiento del derecho.

La probabilidad de sufrir algún tipo de vejación o violencia en el espacio público se vincula con los procesos de discriminación y exclusión social y, siguiendo la lógica de la matriz de la desigualdad social, niñas, niños y adolescentes y mujeres son en general más vulnerables. La situación descrita no afecta a las mujeres exclusivamente, sino que es parte de una situación que subyace al miedo de ser víctima de algún tipo de hecho delictivo, o algún tipo de violencia en virtud de una discriminación. Las mujeres, adultos mayores, niños, niñas y adolescentes, así como la comunidad LGBTI, son quienes más expresan miedo en el transporte público. Por ello, mejorar la seguridad no solo beneficia el grupo de mujeres sino a múltiples grupos como los mencionados (Allen y otros, 2018).

El rol del Estado es fundamental en cuanto a la garantía de derechos y la promoción de políticas públicas que abarquen todos los elementos mencionados para una óptima calidad y experiencia de todas las personas en el uso de los sistemas de transporte público. Uno de los puntos elaborados en el Compromiso de Santiago (2020) es la erradicación de todo tipo de violencia en espacios privados o públicos; asimismo, la Comisión Internacional de Derechos Humanos (2015) expresa la obligación del Estado en cuanto a la prevención, investigación, sanción y reparación frente a cualquier tipo de violencia expresada contra las personas de la comunidad LGBTI.

La autonomía de las mujeres en los espacios públicos se ve mermada, pues viven los desplazamientos de manera desigual, ya que además del miedo al robo o el asalto que afecta a toda la población, existen otros temores como “el temor a la violación o al secuestro, y se encuentran expuestas a una forma de violencia cotidiana que se expresa en palabras, sonidos, frases que las menoscaban, roces o contactos corporales y abuso físico que tiene efectos específicos negativos sobre el modo de vivir la seguridad en la calle” (CEPAL, 2015a). En el estudio realizado por Allen y otros (2018), se encontró que las mujeres se sienten más angustiadas que los hombres al hacer uso del transporte público por las amenazas de las variadas formas de acoso que se pueden desencadenar (piropos, silbidos, comentarios y miradas lascivas, fotografías obscenas, roce, manoseo, exposición corporal, acecho, masturbación, agresión física, asesinato o crimen con arma blanca). A pesar de que cada una de estas acciones genera impactos negativos de diversa índole en el bienestar de las personas, el mismo estudio asegura que en la mayoría de los casos no se denuncia ni se comparte con cercanos.

La acción más común frente a las temáticas de acoso hacia las mujeres han sido las campañas de información, sensibilización y comunicación. El Ministerio de Transporte y Comunicaciones del Perú (2020) las clasifica en cuatro tipos de campaña: preventiva, de actuación, de interpelación y de mantenimiento¹¹ y señala que el objetivo de estas son la visibilización del acoso sexual entendida como delito, la identificación de las consecuencias del acoso sexual, la diversificación del público, la explicación de las rutas de atención y la visibilización de los espacios seguros.

Además, existen diversas medidas que buscan atacar la violencia de género en el transporte que han sido adoptadas por los gobiernos. En el caso de la Argentina, por ejemplo, a través de la Ley N° 26.485¹² en su artículo 1° indica lo siguiente: - “Incorpórase al artículo 6° de la ley 26.485, de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, como inciso g) el siguiente: g) Violencia contra las mujeres en el espacio público: aquella ejercida contra las mujeres por una o más personas, en lugares públicos o de acceso público, como medios de transporte o centros comerciales, a través de conductas o expresiones verbales o no verbales, con connotación sexual, que afecten o dañen su dignidad, integridad, libertad, libre circulación o permanencia y/o generen un ambiente hostil u ofensivo” (Argentina, ley 26.485, 2009).

¹¹ Preventiva: dirigida a operadores/as y personal de seguridad, entre otros; De actuación: acciones propias para los diferentes públicos externos; De interpelación: hacia los potenciales agresores y testigos/as; De mantenimiento: llamado a la red ciudadana contra el acoso sexual (Ministerio de Transporte y Comunicaciones, 2020).

¹² La Ley N° 26.485 o “Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales” fue sancionada el 11 de marzo de 2009, promulgada de hecho el 1 de abril de 2009 y modificada en el año 2019.

Entre otras medidas, destaca la Ciudad de México, donde cuentan con autobuses popularmente llamados “Atenea”, los que funcionan solo para uso de las mujeres y superan ya los 125. Adicionalmente, se han abierto nuevas oficinas de apoyo y denuncia en los sistemas de transporte, las que facilitan las denuncias por acoso y otras formas de violencia sexual. Como menciona ONU Mujeres, la “aplicación de teléfono móvil, Vive Segura, facilita la notificación de incidentes. Inspiradas por la experiencia en la Ciudad de México, las ciudades de Puebla, en el centro de México, y Torreón, en el nortero estado de Coahuila, lanzaron recientemente sus propios programas de Ciudad Segura en colaboración con ONU Mujeres. Ambos han asignado recursos de sus propios presupuestos para garantizar la seguridad de las mujeres en los espacios públicos y el transporte público” (ONU-Mujeres, 2017, pág. 7).

c) Educación, cultura, descanso y bienestar como parte de los DESC

Los derechos a la educación y la cultura, han sido reconocidos en diversos instrumentos y organismos internacionales, tal y como se muestra en el cuadro 8.

Cuadro 8
Derechos específicos señalados por distintos instrumentos internacionales de derechos humanos^a

Educación	Cultura
Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948 (art. 26)	Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948 (art. 27)
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a propósito del derecho a la salud; 1966 (art. 13)	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a propósito del derecho a la salud; 1966 (art. 15)
Convención sobre los Derechos del Niño, art. 28	Convención sobre los Derechos del Niño, art. 31.2
Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Protocolo de San Salvador”; 1988 (art.13)	Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Protocolo de San Salvador”; 1988 (art.14)
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999, Observación General N° 13	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2009, Observación General N° 21

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de las fuentes mencionadas.

^a Esta lista de instrumentos internacionales y organismos no pretende ser exhaustiva en cuanto al reconocimiento del derecho.

El derecho a la educación ha sido entendido como uno de los derechos más relevantes a la hora de adquirir autonomía, principalmente en términos económicos, que permita salir de la pobreza y participar activamente en las comunidades a las cuales pertenecen las personas, con especial énfasis en la etapa formativa de niños, niñas y adolescentes y adultos jóvenes.

Por otro lado, “la educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico” (Comité DESC, 1999, párr. 1).

De este modo, para hacer efectivo este derecho, es fundamental que los niños, niñas y adolescentes, como también las personas que estén en proceso de aprendizaje independiente de la etapa del ciclo de vida en que se encuentren, cuenten con accesibilidad material. Ello refiere a que el derecho a la educación “ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia)” (Comité DESC, 1999, párr. 6.b.II). Para poder dar accesibilidad material se requiere un sistema de transporte que permita la movilización hacia y desde los establecimientos educacionales, una tarifa acorde al sector que está haciendo uso del sistema de transporte y la seguridad necesaria para proteger a los niños, niñas y adolescentes de acuerdo a su edad, vulnerabilidad y autonomía, y poder ejercer las denuncias por las personas que lo utilizan.

En relación al derecho al descanso de los niños, niñas y adolescentes, el Comité de los Derechos del Niño ha indicado que: “la inmersión en la vida cultural enriquece la interacción lúdica; y el descanso permite a los niños tener la energía y la motivación necesarias para participar en los juegos y las actividades creativas” (Comité de los Derechos del Niño, 2013a, párr. 8). Seguido de ello, la Organización Internacional del Trabajo, en adelante OIT, ha indicado que las “personas menores de dieciocho años deberían gozar, siempre que sea posible, de un descanso semanal ininterrumpido de dos días” (OIT, Recomendación 103, 1957, disposición 4.1).

Para poder dar efectividad al descanso y acceso a la vida cultural se necesita no solo un buen modelo de movilidad urbana, considerando el acceso a la cultura y a los parques que son parte de la infraestructura urbana, sino que también es necesario que exista el derecho al descanso tanto de niños, niñas y adolescentes como de los adultos. Para ello se requieren medidas políticas y presupuestarias en torno a “la planificación residencial y del transporte, el diseño y la accesibilidad del paisaje urbano, la creación de parques y otros espacios verdes, la determinación de los horarios escolares, la legislación sobre el trabajo infantil y la educación, las aplicaciones de planificación o la legislación que rige la privacidad en Internet, entre otras cosas” (Comité de los Derechos del Niño, 2013a, párr. 17). En complemento de lo anterior, se deben establecer rutas de buses o habilitar rutas subterráneas o trenes de espacios abiertos que vayan acorde al contexto social y cultural de los movimientos urbanos que realizan las personas, es decir, rutas expeditas por los lugares más transitados, de manera tal de acortar los tiempos de uso, y que el transporte no actúe como un impedimento para contar con espacios de descanso y recreación cultural, sino que permita el goce de ambos derechos.

Cuadro 9
Instrumentos y organismos internacionales que reconocen el derecho al descanso^a

Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948 (art. 24)	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a propósito del derecho a la salud; 1966 (a propósito del derecho al trabajo, art. 7 letra d)
Convención sobre los Derechos del Niño, art. 31.1	Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Protocolo de San Salvador”; 1988 (a propósito del derecho al trabajo, como parte de este, art. 7 letra h)
Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 17, 2013	Convenio 106 de la Organización Internacional del Trabajo, 1957

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de las fuentes mencionadas.

^a Esta lista de instrumentos internacionales y organismos, no pretende ser exhaustiva en cuanto al reconocimiento del derecho.

Lo anterior es clave, ya que las grandes ciudades latinoamericanas tienden de manera notoria y desigual a la segregación urbana, lo que tiene implicancias muy fuertes en cómo se distribuye la calidad de vida, los tramos que deben recorrer las personas hacia sus trabajos según su ubicación, acceso a movilidad, tiempos, distancia y condiciones de traslado, entre otros, respecto de lugares distintos a los de zona de residencia. Ello incide directamente en la oportunidad de participar en actividades culturales en sus comunidades, así como descansar. En una frase: aunque el derecho a descansar esté previsto laboralmente, tramos muy extensos lo vuelve irrealizable.

Mejorar las condiciones de traslado y transporte tiene entonces una serie de efectos positivos respecto de la calidad de vida de las personas, en dimensiones concretas y relacionadas con la experiencia subjetiva de las personas como se releva en el cuadro 10 (Figuroa y Reyes, 1996). En materia de salud, reduce el estrés y padecimientos asociados a largos tiempos de traslado y en términos interpersonales implica mejoras sustanciales por mayor tiempo y energía para la vida en sus hogares, en la economía del cuidado y el cultivo de los vínculos afectivos y las relaciones sociales (Valencia, 2018).

Además, construir un sistema de movilidad seguro para todas las personas donde se reduzca continuamente la violencia (véase la sección anterior) contribuye a que la experiencia del transporte sea más amena para todos, evitando situaciones de miedo, estrés, violencia y/o traumas, entre otros. Un sistema accesible en términos de tarifas genera un entorno más igualitario en la sociedad, además, si estas tarifas son justas (Comité Cerezo México, 2021), implicaría una menor carga económica para las familias brindando las condiciones para vivir en condiciones que apunten a una vida digna.

Cuadro 10
Selección de indicadores de bienestar objetivo o instrumental, bienestar subjetivo y calidad de servicio

Tiempos de desplazamiento y espera (origen - destino - uso del tiempo)
Estado, seguridad y sanidad de la infraestructura
Adaptación de horarios de funcionamiento
Accesibilidad física, financiera y perimetral
Nivel de saturación/hacinamiento
Conectividad urbana y digital
Acceso a la ciudad: servicios, trabajos, esparcimiento, cultura, medio ambiente sano
Trato digno a usuarios

Fuente: Elaboración propia.

d) Medio ambiente sano, la salud, la integridad personal y el agua (DESCA)

Es deber del Estado promover la preservación y protección del medio ambiente (OEA, 1988 artículo 11). Además de ser un derecho orientado a la protección de las personas, el medio ambiente ha sido comprendido como un fin en sí mismo, fuera de su relación con las personas, lo cual lo distingue de los demás derechos ya que: “protege los componentes [propios] del medio ambiente [...] Se trata de proteger la naturaleza y el medio ambiente no solamente por su conexidad con una utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas [...] sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos” (Corte IDH, 2020, párr. 400). Este derecho ha sido reconocido en diversos instrumentos y organismos internacionales (véase el cuadro 11).

Cuadro 11
Instrumentos y organismos internacionales que reconocen el derecho a un medio ambiente sano^a

Declaración Universal de Derechos Humanos; 1948 (art. 25.1)	Convención sobre los Derechos del Niño; 1989 (Art. 24.2)
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a propósito del derecho a la salud; 1966 (art. 12)	Convenio 169 de la OIT; 1989 (art. 4.1)
Comité DESC; 2004 Observación General N° 14, párr. 4	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; 2007 (art. 29)
Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969 (interpretación del art. 26)	Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Protocolo de San Salvador”; 1988 (art.11)
Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (1972)	Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992)
Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible (2002)	Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; 2016 (art. 19)
Resolución 70/1 (2015) de la Asamblea General de las Naciones Unidas titulada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (define los ODS)	Acuerdo de París (2016)
Acuerdo de Escazú de Democracia Ambiental (2018)	Resolución A/HRC/48 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2021)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de las fuentes mencionadas.

^a Esta lista de instrumentos internacionales y organismos, no pretende ser exhaustiva en cuanto al reconocimiento del derecho.

Por las emisiones de los medios de transporte, esta actividad es catalogada como una de las que genera índices de mayor contaminación a nivel urbano (Miralles-Guasch, 2012). Casas y Espinoza (2019) señalan que “es una de las principales fuentes de emisiones de CO₂, debido al alto uso de combustibles fósiles, tecnologías automotrices ineficientes y altas tasas de motorización privada que han venido aumentando año a año en los países de la región de América Latina”, con externalidades negativas como el cambio climático, la congestión vehicular, el ruido, los accidentes de tránsito y la contaminación del aire (Mayorga, Ruiz y Aldas, 2020), a los que por definición quedan expuestos usuarios, operarios y la población en general, en particular, en los ejes viales.

Los contaminantes afectan el derecho a un medio ambiente sano. Además, es indiscutible la relación que existe entre la protección al medio ambiente y la realización de otros derechos (Corte IDH, 2009, párr. 148). De esta forma, todos los derechos humanos se ven afectados cuando no existe un ambiente propicio para su desarrollo. Sin embargo, hay algunos derechos que bajo determinadas formas de contaminación pueden sufrir una afectación específica, como los derechos a la vida, la salud, la alimentación, el agua, la vivienda y la libre determinación (Comité de Derechos Humanos, 2018).

Acorde a lo anterior, uno de los derechos más afectados frente a la degradación de un medio ambiente es la salud, y este, como el agua, han sido consagrados como derechos en los siguientes instrumentos internacionales (véanse los cuadros 12 y 13).

Cuadro 12
Instrumentos y organismos internacionales que reconocen el derecho humano a la salud^a

Declaración Universal de Derechos Humanos 1948 (Art. 25.1)	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 1966 (Art. 12)
Convención sobre los Derechos del Niño 1989 (Art. 24.1)	Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial 1965 (Art. 5 apartado e)
Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969 (interpretación del art. 26)	Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales 1988 (Art. 10)
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer 1999 (Art. 12.1)	Convención sobre la Protección de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares 1990 (Art. 28)
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; 2006 (Art. 25)	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las fuentes mencionadas.

^a Esta lista de instrumentos internacionales y organismos, no pretende ser exhaustiva en cuanto al reconocimiento del derecho.

Cuadro 13
Instrumentos y organismos internacionales que reconocen el derecho al agua^a

Convención sobre los Derechos del Niño 1989 (art. 24 letra c))	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer 1979 (art. 14, párr. 2)
Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969 (interpretación del art. 26)	Observación General N.º 15 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales en 2002 (en base a artículos 11 y 12 del PIDESC)
Asamblea General de Naciones Unidas mediante la adopción de la Resolución 64/292	

Fuente: Elaboración propia.

^a Esta lista de instrumentos internacionales y organismos tiene un carácter ilustrativo y no pretende ser exhaustiva en cuanto al reconocimiento del derecho.

El derecho a la salud ha sido comprendido como "el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental" (Comité DESC, 2000, párr. 2). No solo consiste en "la ausencia de afecciones o enfermedades, sino también [en] un estado completo de bienestar físico, mental y social, derivado de un estilo de vida que permita alcanzar a las personas un balance integral" (Corte IDH, 2018, párr. 118).

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comité DESC, ha indicado que para cumplir con el derecho a la salud, los Estados deben proteger el medio ambiente sano. En este sentido, deben abstenerse “de contaminar ilegalmente la atmósfera, el agua y la tierra por ejemplo mediante los desechos industriales de las instalaciones propiedad del Estado” (Comité DESC, 2020) así como la contaminación acústica y ambiental provocada por la congestión que produce la movilidad urbana o las plantas donde estacionan los buses del transporte público. Esta contaminación aumenta en la medida que las personas habitan en sectores donde el tránsito y la congestión vehicular es abundante y también respecto de las comunidades que viven cerca de los ejes de transporte.

El derecho al agua fue reconocido por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2010 mediante su resolución A/RES/64/292, y no solo comprende su acceso físico sino también su disponibilidad para diversos usos: “normalmente el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica” (Comité DESC, 2003). El acceso al agua es primordial para el goce de una vida digna (Corte IDH, 2017).

De esta forma, “el acceso al agua y a la alimentación puede ser afectado, por ejemplo, si la contaminación limita la disponibilidad de los mismos en cantidades suficientes o afecta su calidad” (Corte IDH, 2017). Un ejemplo de ello es el agua obtenida de napas subterráneas que han sido contaminadas por la carga de Diesel para los medios de transporte.

e) Derecho a la participación y asociación, acceso a la información y transparencia

La movilidad es un instrumento para ejercer varios derechos y libertades civiles. La participación individual y colectiva en la vida pública requiere que las personas puedan desplazarse para así poder ejercer su derecho a la participación y asociación. Por otro lado, el derecho a la información tiene tanto relevancia propia como en relación con el ejercicio de otros derechos, comenzando por el medio ambiente. Para garantizar a las personas el goce de un medio ambiente libre de contaminación y proteger los derechos conexos a este, es primordial que los Estados garanticen a los habitantes el derecho al acceso a la información (Hervé y Schönsteiner, 2019, pág. 497). Este derecho se encuentra actualmente reconocido en múltiples instrumentos de derecho internacional y resoluciones de la Asamblea General, como también en tratados o declaraciones internacionales como la Convención Americana, específicamente en su artículo 13.1: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole” (OEA, 1969, art. 13) (véase el cuadro 14). Así al referirse a los términos “buscar” y “recibir” protege el derecho a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades facultadas bajo el régimen de limitaciones de la Convención (Corte IDH, 2006a, párr. 77). Esta información importa los registros de que disponga el organismo público, independientemente de la forma en que esté almacenada la información, su fuente y la fecha de producción” (Comité de Derechos Humanos, 2011, párr. 18).

Cuadro 14
Instrumentos y organismos internacionales que reconocen el derecho a la participación,
acceso a la información y transparencia^a

Declaración Universal de Derechos Humanos 1948 (art. 19)
Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969 artículo 13.1
Comité de Derechos Humanos, 2011 Observación General N° 34
Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública, 2008
Opinión Consultiva de la Corte IDH OC-23/17, 2017
Resolución General de la Asamblea General Organización de los Estados Americanos AG/RES. 2958 (L-O/20) "Fortalecimiento de la Democracia"

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de las fuentes mencionadas.

^a Esta lista de instrumentos internacionales y organismos tiene un carácter ilustrativo y no pretende ser exhaustiva en cuanto al reconocimiento del derecho.

Que las personas tengan acceso a los temas que revisten interés público y son del control del Estado, faculta la participación y propende a la democracia, mediante el control que la sociedad ejerce a través del acceso (Corte IDH, 2017; y Corte IDH, 2006a) y también “fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública” (Corte IDH, 2006, párr. 87). En esta línea, en el transporte urbano participan una serie de agentes públicos y privados y, como se indicó, es una actividad con gran impacto en el medio ambiente, por lo que se requiere contar con un enfoque de derechos humanos respecto a las operaciones del sistema y sus distintos actores (del Estado y empresas privadas), asegurando la transparencia y el acceso a la información.

El acceso a la información implica que el contenido imprescindible de las actividades empresariales debe estar disponible de forma íntegra y oportunamente a las y los usuarios. Para garantizar este derecho se requiere contrarrestar el potencial desequilibrio en la generación, interpretación y divulgación de información entre las empresas, que actúan como generadores y propietarias de la información, y las comunidades y las propias autoridades; esas garantías comprenden el eje central en los procesos y acciones de prevención, de supervisión y cuando sea el caso, de investigación, en la medida que existan conculcaciones o abusos a los derechos humanos (CIDH, 2020).

El derecho al acceso a la información también opera en relación con el cálculo de tarifas, administración de fondos públicos, prevención de corrupción en relación con licitaciones y fiscalización.

f) Derechos laborales y sindicales dentro de las empresas de transporte

Los derechos laborales y sindicales dentro de las empresas de transporte y otras instancias empleadoras relacionadas son otro ámbito relevante dentro de los derechos que comprende la movilidad urbana, en referencia a las personas que trabajan para las empresas de transporte, independientemente de si estas son estatales o privadas.

El derecho al trabajo conforme a la CIDH y al Comité DESC ha sido definido como “un derecho fundamental inseparable e inherente a la dignidad humana. Su desarrollo es clave para fortalecer los sistemas económicos y sociales desde un enfoque de derechos, con importancia vital para la garantía y disfrute de otros derechos humanos y el desarrollo autónomo de la persona. Además, constituye una vía para garantizar la vida digna de las personas” (CIDH, 2020a, párr. 1). En este sentido y conforme a la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, y otros convenios de la OIT, es labor de los Estados y los interlocutores sociales proteger y aplicar a todos y todas las trabajadoras del transporte (OIT, 2020).

Este derecho ha sido reconocido en diversos instrumentos internacionales, en los Convenios de la OIT, el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Derechos Humanos, el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los artículos 7 y 8 de la Carta Social de las Américas, los artículos 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 11 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el artículo 32.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, constituyendo un vasto corpus iuris internacional (Corte IDH, 2017a) (véase el cuadro 15).

Cuadro 15
Instrumentos y organismos internacionales que reconocen el derecho al trabajo y a sindicalizarse

Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948, artículo 23
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 1966, artículo 7
Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969 (interpretación del art. 26)
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales 1988, artículo 6
Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (1998)
Convenios de la Organización Internacional del Trabajo

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de las fuentes mencionadas.

^a Esta lista de instrumentos internacionales y organismos tiene un carácter ilustrativo y no pretende ser exhaustiva en cuanto al reconocimiento del derecho.

Asimismo, el Comité DESC indica que una dimensión individual de este derecho comprende que “toda persona tiene el derecho a trabajar para poder vivir con dignidad. El derecho al trabajo sirve, al mismo tiempo, a la supervivencia del individuo y de su familia y contribuye también, en tanto que el trabajo es libremente escogido o aceptado, a su plena realización y a su reconocimiento en el seno de la comunidad” (Comité DESC, 2005, párr.1). Este trabajo debe ser realizado de manera segura, en condiciones equitativas y satisfactorias. En tanto, una dimensión individual comprende el derecho a la creación de sindicatos y a la libre afiliación (Comité DESC, 2005).

En este sentido, cobran especial relevancia las condiciones de trabajo con que cuentan las y los empleados de los servicios de transporte. En ocasiones, la higiene y la salubridad están en desmedro de las condiciones laborales y no siempre existen paradas con zonas de descanso, lugares para alimentarse y servicios higiénicos. Adicionalmente, aquellos trabajadores que manipulan dinero para el intercambio del servicio están propensos a ser víctimas de asaltos u otros delitos violentos. Así, la OIT ha indicado que “la ausencia de este tipo de facilidades puede redundar en detrimento de todos los trabajadores del transporte, en particular de las mujeres. La garantía de suficientes instalaciones de bienestar debería formar parte integrante del desarrollo y la modernización de los sistemas e infraestructuras viales” (OIT, 2020, párr. 112).

Entre otros aspectos, destaca en este rubro laboral la baja participación de las mujeres en comparación con los hombres contratados, pudiendo constatarse que “la división sexual del trabajo tiene una incidencia directa en la autonomía económica de las mujeres, y que limita sus opciones de generar ingresos y su acceso y control de recursos necesarios, [...] este problema propende la feminización de la pobreza, y se agrava en casos de viudez, ruptura matrimonial o desintegración familiar” (CIDH, 2020a, pág. 133). Sin embargo, las mujeres no son el único grupo afectado en el acceso al trabajo, puesto que las personas trans y de género diverso que logran ser parte del mercado laboral, sufren altos grados de discriminación y acoso laboral (CDHDF, 2017 y CIDH, 2017). Las agresiones pueden ir desde comentarios peyorativos hasta acoso laboral grave y despido por el hecho de ser trans o de género diverso (CIDH, 2020a).

Finalmente, las personas con discapacidad suelen encontrar barreras adicionales a la hora de querer ejercer trabajos en el rubro del transporte público, lo que a su vez les impide generar recursos y autonomía y constituye una práctica discriminatoria.

Tal como se ahondará a continuación, los Estados deben adoptar medidas especiales de protección para que todas las personas puedan disfrutar de los derechos en igualdad de condiciones y sin discriminación.

5. Empresas y derechos humanos en la movilidad urbana

Entre los actores que participan en el servicio de movilidad urbana cobran suma importancia los actores privados, en especial, las empresas de transporte y otros servicios relacionados. Desde el punto de vista de la garantía de derechos, estas empresas tienen responsabilidades propias que surgen (o es posible determinar) a partir de los “Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y Empresas” (Naciones Unidas, 2011). El Consejo de Derechos Humanos adoptó los Principios Rectores en 2011 con el fin de definir la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos y eventualmente remediar su afectación, así como especificar las obligaciones de los Estados respecto de la protección y remedio de esos mismos derechos. Estos Principios constituyen hoy el marco de referencia en la materia y han sido refrendados también por la CIDH (CIDH, 2020) y por la Corte IDH en 2015 (Corte IDH, 2015).

Los Principios Rectores parten de un problema empírico: las empresas —especialmente las más grandes— pueden vulnerar los derechos humanos y, por su carácter transnacional o de sus cadenas de suministro y la debilidad del Estado de derecho en muchos países de producción, es sumamente difícil que un Estado pueda hacerse cargo solo de prevenir o enfrentar los impactos de las violaciones de derechos por parte de esos actores privados. Las responsabilidades para las empresas no son

vinculantes, pero establecen expectativas claras que en los últimos 10 años se han ido imponiendo también más allá de las Naciones Unidas, en particular, en la implementación de las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales (OCDE, 2011).

Es en particular el Pilar II de los Principios el que establece la responsabilidad para las empresas. Los Principios constituyen una guía del comportamiento esperado para la definición de estándares legales o políticas nacionales (que debieran adoptar los Estados) y para buenas prácticas que deberían llevar a cabo las empresas; en este caso, las empresas operadoras de transporte, las empresas que proveen a estas últimas de energía, de sistemas tecnológicos y de maquinaria, pero también las empresas de construcción a cargo de la instalación de infraestructura, desde los paraderos hasta las estaciones o sistemas ferroviarios y viales, con sus respectivas cadenas de suministro nacionales y transnacionales.

En esta sección se resumen los estándares aplicables y se explicita cómo las empresas podrían incorporarlos en sus sistemas de gobernanza. Finalmente, se analiza cómo se especifican estos estándares para las empresas de propiedad del Estado y cómo este debería incentivar que las empresas efectivamente respeten los derechos humanos en sus actividades propias y en sus cadenas de suministro.

a) Responsabilidades de la empresa: respetar

Para que el respeto a los derechos humanos en el transporte sea efectivo, es relevante que no solo los Estados adopten las medidas legislativas, de políticas públicas o de otra índole, sino que también las empresas y los gremios hagan lo suyo. Esto debiera lograrse a través de la incorporación a sistemas de gobernanza, las políticas de sostenibilidad, evaluación de riesgos, sistemas de compras y adquisiciones, así como también sus políticas laborales. Estos sistemas de gobernanza, entonces, darán cuenta de los principales desafíos y riesgos que se identifiquen para la realización de los derechos humanos según las particularidades de cada contexto y, especialmente, las actividades específicas de las empresas y la estructura particular de sus cadenas de suministro (CIDH, 2020).

El Pilar II de los Principios Rectores indica que “las empresas tienen la responsabilidad (social) de respetar todos los derechos humanos, lo que el Representante Especial definió como algo que en esencia implica no abusar de los derechos humanos” (DPLF, 2011, pág 8). Así, el Principio Rector número 11, establece que “las empresas deben respetar los derechos humanos. Eso significa que deben abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros y hacer frente a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos en las que tengan alguna participación” (Naciones Unidas, 2011, Principio 11). Se ha interpretado que esta responsabilidad es de resultado en relación con las actividades propias de la empresa, y una responsabilidad de debida diligencia (de procesos) en relación con la cadena de suministro donde la empresa tiene “solamente” influencia o cierto grado de control, pero el mismo control que tiene sobre las actividades propias (Bonnitcha y McCorquodale, 2017).

Asimismo, el Principio 12 agrega que “la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos se refiere a los derechos humanos internacionalmente reconocidos —que abarcan, como mínimo, los derechos enunciados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y los principios relativos a los derechos fundamentales establecidos en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo” (Naciones Unidas, 2011, Principio 12).

Entre los primeros tipos de derechos humanos que las empresas incorporaron en sus estructuras de gobernanza interna están los derechos laborales. Varias empresas ya lo tienen incorporado en función del derecho laboral y a veces también en sus cadenas de suministro (Gereffi, Bamber y Fernández-Stark, 2016). Esto se debe a que, en su origen, los primeros grandes problemas sobre empresas y derechos humanos surgen a raíz del trabajo infantil y cadenas de suministro con talleres clandestinos, entre otros problemas (Beckers, 2020, pág. 24). De esta manera, el respeto por los derechos laborales de las personas que trabajan en las empresas que proveen el servicio de movilidad urbana ha de ser una de las principales responsabilidades a atender. Sin embargo, hay empresas que han entendido el respeto de los derechos humanos de una manera extensiva tal como

lo prevén los Principios Rectores, incorporando los derechos a la salud, la seguridad en el lugar de trabajo, la igualdad y no discriminación y los derechos comunitarios de pueblos indígenas o derechos territoriales (Beckers, 2020, pág. 25).

Esta responsabilidad se encuentra íntimamente ligada a los riesgos e impactos que producen las actividades de las empresas e implica que las “empresas deberían evitar ocasionar impactos negativos en los derechos de otros y remediar esos impactos en caso de que ocurran, no solo como resultado de sus propias actividades, sino también de sus relaciones con otros actores. La responsabilidad social de respetar los derechos humanos se aplica a empresas de todos los tamaños, sectores, contextos operacionales, propietarios y estructuras” (Isea Silva, 2011, pág. 18).

Junto a los derechos laborales, las empresas que participan también tienen un rol respecto a la protección de los derechos ambientales, en los que el sistema de movilidad tiene un impacto ya reconocido. Sin embargo, también les corresponde incluir la perspectiva de la interseccionalidad en materia de no discriminación. Así, se ha destacado que deben prevenirse los escenarios donde las mujeres sufren de acoso y violencia sexual como una problemática que involucra empresas y derechos humanos (Grupo de Trabajo de empresas y derechos humanos, 2019). Uno de los ejes principales respecto a las personas usuarias, entonces, es incorporar el principio de igualdad y no discriminación en la actuación de las empresas y agentes operarios, así como en todos los procesos productivos, es decir, a lo largo de la cadena de producción. “Para lograr la no discriminación, se requiere un trabajo a nivel actitudinal (no solo de conocimiento), para cambiar prejuicios y preconcepciones hacia personas usualmente discriminadas” (UNCAC-Chile, 2021, pág. 15).

A la vez, es clave contar con un sector privado proactivo para lograr avances en esa materia y en relación con el cambio climático, con el fin de disminuir las emisiones de carbono propuestas para el año 2050, la electricidad a partir de fuentes limpias juega un rol esencial, particularmente en el sector de las flotas de transporte público eléctrico (Grupo de Trabajo de empresas y derechos humanos, 2020).

b) Debida diligencia, conformidad y cumplimiento (compliance)¹³

El Pilar II de los Principios Rectores, en el número 17 sobre la debida diligencia (o *due diligence*) en materia empresarial, prescribe que: “debe incluir una evaluación del impacto real y potencial de las actividades sobre los derechos humanos, la integración de las conclusiones y la actuación al respecto; el seguimiento de las respuestas y la comunicación de la forma en que se hace frente a las consecuencias negativas” (Naciones Unidas, 2011, Principio 17). En específico implica: “i) abarcar las consecuencias negativas en materia de derechos humanos; ii) la que puede variar de complejidad dependiendo del tamaño de la empresa y; iii) debe ser un proceso continuo ya que los riesgos pueden variar según el contexto y los tiempos” (ibídem).

La debida diligencia es un término comercial que ha sido retomado por el derecho internacional. Se utiliza específicamente cuando un actor no tiene el control completo sobre los procesos bajo su supervisión. Así, una vez asumido el compromiso con los derechos humanos, las empresas deben adoptar mecanismos para tener en cuenta los riesgos e impactos de sus transacciones sobre los derechos humanos de terceros y, con el fin de reducir su responsabilidad, puedan mitigar o evitarlos (Sherman y Lehr, 2010). Así, a través del empleo de la debida diligencia es posible evaluar, y a la vez reducir, los riesgos que generan las empresas como aquellos que afectan directamente los derechos humanos (Sherman y Lehr, 2010). Además, deben implementar mecanismos de transparencia en relación con estos procesos operativos y dar a conocer la evaluación de sus riesgos e impactos (Naciones Unidas, 2011, Principio 21). Finalmente, deben adoptar mecanismos de queja para poder recibir denuncias sobre el incumplimiento con la política de derechos humanos, ya sea de parte de la misma empresa o de sus proveedores (su cadena de suministro) (Beckers, 2020; Naciones Unidas, 2011, Principio 30).

¹³ En la presente sección, la palabra cumplimiento es utilizada como traducción del término jurídico en inglés “*compliance*” que es el usado en el ámbito corporativo.

En el levantamiento de los riesgos e impactos es importante la participación de expertos (por ejemplo, en materia ambiental) pero, especialmente, la participación de todas las partes afectadas, es decir, las personas usuarias (Naciones Unidas, 2011, Principio 18). Ello permitirá a las empresas adoptar medidas o mecanismos para prevenir dichas afectaciones como también minimizar su frecuencia y alcance. En segundo lugar, la creación de mecanismos de reclamo y denuncia tiene la finalidad de permitir a las personas canalizar de manera formal demandas ante posibles vulneraciones sufridas durante y en el contexto de la operación de estos servicios, como por ejemplo, actos de acoso, robos, maltrato por parte de un funcionario o funcionaria, algún riesgo o daño sanitario o contaminación acústica y ambiental para aquellas personas que viven cerca de estacionamientos de buses, entre otras posibles situaciones.

La discusión sobre la debida diligencia respecto de las empresas y los derechos humanos abarca desde las empresas más pequeñas hasta las grandes transnacionales. Pero, dada la asimetría de medios y de daños o riesgos potenciales, un gran desafío ha sido cómo asentar esa diversidad en obligaciones diferenciadas según el tamaño y recursos de cada empresa. Más aún, se trata de una preocupación y una demanda frecuente de las mismas empresas, dado que la mayor parte de ellas son pequeñas y medianas (García, 2015). En última instancia, en el Principio 14 se reconoce que el grado de responsabilidad variará en función del tamaño de la empresa, del riesgo potencial al goce de los derechos humanos y su nivel y grado en cuanto a las consecuencias, y el rubro de actividad, ya que no todos presentan los mismos riesgos (Isea Silva, 2011; Naciones Unidas, 2011, Principio 14).

La debida diligencia también implica que las empresas deben tener presente las afectaciones que sus actividades pueden ocasionar. En este sentido, en el apartado 4 de este documento se han detallado cuáles son los derechos más relevantes en términos de afectación potencial en el sector de la movilidad urbana. Sin embargo, a mediano y largo plazo, un riesgo en derechos humanos bien puede convertirse en un riesgo para la empresa, a través de una pérdida de reputación y prestigio, por ejemplo, o de oportunidades de negocio como una licitación por no cumplir con ciertos parámetros de derechos humanos de los términos de referencia que pone el Estado en estas materias (Parella, 2021).

Los principios rectores recomiendan que “las empresas deben identificar las áreas generales que presenten mayor riesgo de consecuencias negativas sobre los derechos humanos, ya sea debido al contexto operativo de ciertos proveedores o clientes, a las operaciones, los productos o los servicios de que se trate, o a otras consideraciones pertinentes, y dar prioridad a la debida diligencia en materia de derechos humanos en esas áreas” (Naciones Unidas, 2011, Principio 17). Como se ha señalado, para las empresas de transporte serán probablemente prioritarios los derechos vinculados a la huella de carbono y los riesgos sanitarios (en especial la contaminación del aire), el trato digno e igualitario entre y hacia usuarios, incluyendo, por ejemplo, las medidas afirmativas para usuarios con alguna discapacidad, y la seguridad vial, evitando accidentes.

Otro requisito esencial para que las empresas actúen con la debida diligencia, es contar con mecanismos de denuncia o reclamo. Los principios rectores han indicado que “para que sea posible atender rápidamente y reparar directamente los daños causados, las empresas deben establecer o participar en mecanismos de reclamación eficaces de nivel operacional a disposición de las personas y las comunidades que sufran las consecuencias negativas” (Naciones Unidas, 2011, Principio 29). En este sentido, es relevante que las empresas de transporte provean líneas telefónicas para la denuncia, o aquellas que funcionan a través de una aplicación contemplen estos instrumentos en sus opciones de “soporte y ayuda”, incluyendo asesoría legal. De esa manera las y los usuarios, o trabajadores, pueden relevar las dificultades o posibles vulneraciones sufridas de forma inmediata, lo que permite, por una parte, contar con un catastro o base de datos sobre las potenciales afectaciones que surgen a propósito del rubro de transporte público o privado, para definir acciones de no-repetición y, por la otra, tener la posibilidad de brindar una solución sin que se produzcan daños mayores.

Conforme indica el Principio 31, estos mecanismos deben poseer una serie de características y deben ser: i) *legítimos*: que logren generar confianza en las personas usuarias de los sistemas de movilidad urbana; ii) *accesibles*: las personas usuarias de los sistemas de transporte deben conocer que existen estos mecanismos, pueden estar en lugares visibles como espacios destinados a publicidad en los vagones de trenes subterráneos, al costado de los vidrios de las puertas o bien detrás de los asientos en los buses o en los lugares que usualmente se destinan a publicidad; iii) *predecibles*, se deben indicar en concreto cuáles etapas conlleva el proceso, su duración, los posibles resultados y de qué manera se controlará su implementación; iv) *equitativos*: que logren entregar a las víctimas las herramientas necesarias para que no se genere una relación asimétrica entre la empresa y las personas que acceden a estos recursos, por ejemplo, a través de asesoría o información adicional; v) *transparentes*: que las partes involucradas en los procesos puedan conocer en qué estado se encuentra, si ha logrado tener avances y generar la confianza en las personas usuarias de este servicio; vi) *compatibles con los derechos humanos*: que aseguren que los resultados de los procesos como también sus reparaciones sean compatibles con los derechos humanos, y vii) *una fuente de aprendizaje continuo*: en virtud del mismo punto anterior, que adopten las medidas necesarias para prevenir futuros daños y basarse en la participación y el diálogo, generando instancias que permitan a los grupos o personas usuarias del sistema de movilidad participar y opinar sobre su diseño y funcionamiento.

Para implementar las exigencias de los Principios Rectores existen distintos formatos. Uno es la incorporación en los mecanismos de *compliance*, (en adelante cumplimiento), y riesgos. De esta forma, los procesos que se contemplan en el cumplimiento implican esfuerzos y otros instrumentos impulsados por las empresas y sus operadores de manera tal que las actividades realizadas por estos conlleven normas políticas y reglamentarias y se ajusten a la práctica del sector industrial y a las políticas y normas internas de la empresa (Cantú y Esparza, 2021). Así, “los procesos de [cumplimiento] *compliance* se han convertido rápidamente en instrumentos empresariales para una buena gestión corporativa, y su utilización se ha expandido a distintas regiones como empresas proactivas” (Cantú y Esparza. 2021, pág. 17).

En virtud de lo anterior, la interrelación entre los elementos de la debida diligencia en derechos humanos y el cumplimiento indica una integración que podría generar su fácil incorporación a un nivel empresarial en derechos humanos, permitiendo de esta manera basar una adecuada gestión empresarial que permita advertir los riesgos con un enfoque de derechos humanos (Cantú y Esparza, 2021; Ruggie, 2020).

Por lo tanto, independientemente que el cumplimiento está, en su origen, orientado a combatir la corrupción, debido a las consecuencias o implicancias de buenas prácticas que conlleva también puede ser el marco dentro del cual se desarrolle la debida diligencia empresarial en aras de contribuir al respeto, mitigación y reparación de los derechos humanos conculcados por las actividades empresariales, permitiendo posteriormente reportar sobre riesgos, impactos, y medidas para prevenirlos, idealmente, según un marco que refleje estos procesos como la versión 2022/2023 de la Global Reporting Initiative (Global Reporting Initiative, 2022).

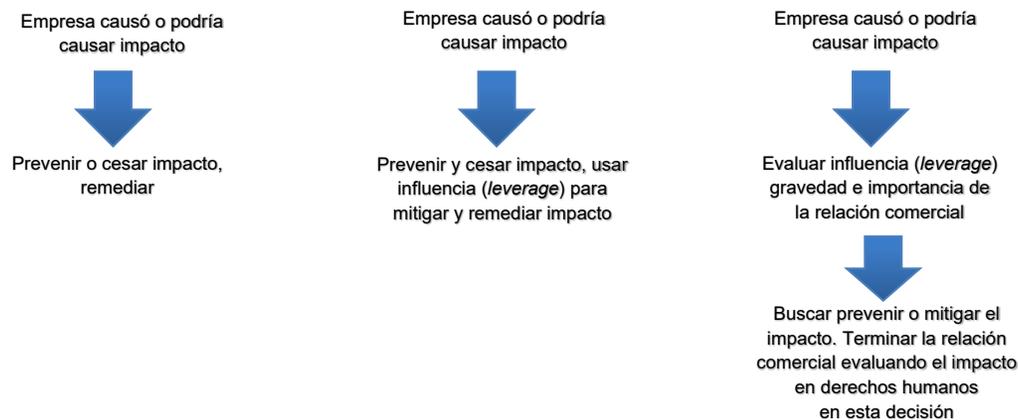
Finalmente, los mismos procesos de debida diligencia, en particular en materia ambiental (huella de carbono, cero emisiones), pueden ayudar a atraer inversionistas que se rigen por los principios de las finanzas verdes o sustentables (Schoenmaker, 2019; Loan Market Association; 2021; Green Bond Principles, 2014; Equator Principles 2003; UNEP-FI Principles of Responsible Banking 2019), que al contemplar los retornos en el largo plazo están atentos al riesgo o eventuales pérdidas debido a las externalidades negativas medioambientales que podrían mermar las ganancias generadas por una inversión²⁴.

En suma, para entender en mejor medida las responsabilidades de las empresas contenidas en el Pilar II se puede acudir a tres situaciones o supuestos, como ejemplifica el diagrama 3. En primer lugar, si la empresa *causó o podría causar* un impacto directo, originado por sus propias actividades, debe entonces prevenir o cesar el impacto y remediarlo. En segundo lugar, si la empresa *contribuyó o podría contribuir a causar* el impacto de manera indirecta, debe prevenir y cesar el impacto en la medida que su

²⁴ Los insumos sobre finanzas sustentables se deben a ANID, proyecto Fondecyt N° 1201380, investigadora responsable Judith Schönsteiner.

margen de acción e influencia (*leverage*) permitan mitigar y remediar dicho impacto. Esto puede ocurrir, por ejemplo, a través de su influencia en la junta de accionistas de proyectos conjuntos (*joint venture*), o a través de los estándares, normas y condiciones definidos en los contratos con proveedores (especialmente, contratos “llave en mano” o *turn-key*) y subcontratistas. En tercer lugar, si el impacto se encuentra *directamente vinculado con las operaciones, productos o servicios* de la empresa, debe evaluar su margen de influencia (*leverage*) para cambiar la conducta de la empresa en la cadena de suministro, según la gravedad e importancia de la relación comercial y el esfuerzo que conlleva prevenir o mitigar el impacto. Si es necesario, debe incluso considerar poner término a la relación comercial evaluando, ciertamente, el impacto que tendría esta decisión en general para el goce de los derechos humanos en esa situación (Naciones Unidas, 2011, Principios 13 y 19 y Pitts).

Diagrama 3
Supuestos de responsabilidad de las empresas



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Principios Rectores 13 y 19 y Chip Pitts en Baumann-Pauly (2016).

c) Empresas del Estado

En principio, el Pilar II y III de los Principios Rectores aplica igualmente a empresas privadas y empresas de propiedad del Estado. En ese sentido, ante una vulneración o conculcación de derechos, el Estado sería responsable bajo dos supuestos. En primer lugar, por su gobernanza; la gobernanza de una empresa estatal o con participación del Estado debe ser lo más similar a las demás empresas, con el fin que la competencia sea lo más equitativa posible (Schönsteiner, Martínez y Miranda, 2020). En segundo lugar, como ya se explicó con anterioridad, por su deber de protección a los derechos humanos.

Sin embargo, hay tres situaciones respecto a las cuales el derecho internacional de los derechos humanos establece una exigencia mayor. En primer lugar, cuando son empresas de propiedad del Estado, según el Grupo de Trabajo, en su lectura del Principio Rector 4, estas debieran “liderar con el ejemplo”, dado que dicho principio indica que “los Estados deben adoptar medidas adicionales de protección contra las violaciones de derechos humanos cometidas por empresas de su propiedad o bajo su control, o que reciban importantes apoyos y servicios de organismos estatales, como los organismos oficiales de crédito a la exportación y los organismos oficiales de seguros o de garantía de las inversiones, exigiendo en su caso, la debida diligencia en materia de derechos humanos” (Naciones Unidas, 2011, Principio 4). La Corte y Comisión Interamericana de Derechos Humanos incluso establecen que la responsabilidad de una empresa de propiedad del Estado siempre corresponde a la de un órgano del Estado. Segundo, cuando el Estado delega alguna función pública o servicio público a una empresa privada (Corte IDH, 2006; Contreras y Schönsteiner, 2017). En ese caso, los Principios Rectores confirman: “los Estados deben ejercer una supervisión adecuada con vistas a cumplir sus obligaciones internacionales de derechos humanos cuando contratan los servicios de empresas, o promulgan leyes a tal fin, que puedan tener un impacto sobre el disfrute

de los derechos humanos” (Naciones Unidas, 2011, Principio 5). La tercera situación aplica cuando el Estado realiza compras públicas, pues “los Estados deben promover el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas con las que lleven a cabo transacciones comerciales” (Naciones Unidas, 2011, Principio 6).

Lo anterior implica dos aspectos principales. El primero de ellos es que si el Estado ha decidido privatizar el sistema de transporte o ha dejado algunos aspectos entregados a un sistema privado, por ejemplo, la concesión de buses, la administración de los trenes subterráneos, la iluminación de los paraderos, o los estacionamientos de buses y colectivos, en tales casos no se desprende de sus obligaciones internacionales de derechos humanos y permanece en la obligación de asegurar que las empresas cumplan sus obligaciones a través de una correcta supervisión y fiscalización del servicio. Lo mismo ocurre cuando los contratos con las empresas contratadas contengan en ellos los compromisos que se esperan de las empresas en virtud del respeto de los derechos humanos. En segundo lugar, en lo relativo a las compras públicas de suministros para las actividades del Estado para la prestación de este servicio, los Estados tienen la facultad de exigir términos y condiciones que se orienten a la concientización sobre y el respeto de los derechos humanos.

Por lo tanto, según se ha indicado, a pesar de la diversidad de actores públicos y privados que participan en el sistema de transporte, todos ellos son igualmente relevantes a la hora de respetar efectivamente los derechos humanos y garantizar el derecho humano a la libertad de movimiento. En este sentido, la gobernanza de las empresas permite que estas se involucren como agentes necesarios y adopten de manera autónoma buenas prácticas en aras del respeto a los derechos humanos. Sin embargo, eso de ninguna manera puede significar que el Estado se desprenda de sus obligaciones. Por el contrario, la gobernanza empresarial debe responder a incentivos (positivos y negativos) establecidos por los Estados, abarcando tanto a los proveedores de la cadena de suministro como a las mismas empresas de transporte. Sin embargo, incluso si el Estado no cumpliera con sus obligaciones directas como proveedor e indirectas como regulador, de acuerdo con la normatividad internacional vigente, las empresas igualmente mantienen responsabilidades en relación con sus propias actividades y sus cadenas de suministro, independiente de si estas operan dentro de un mismo país o en otros.

E. Instrumentos y ámbitos de política pública para los sistemas de movilidad desde una perspectiva de derechos y de género

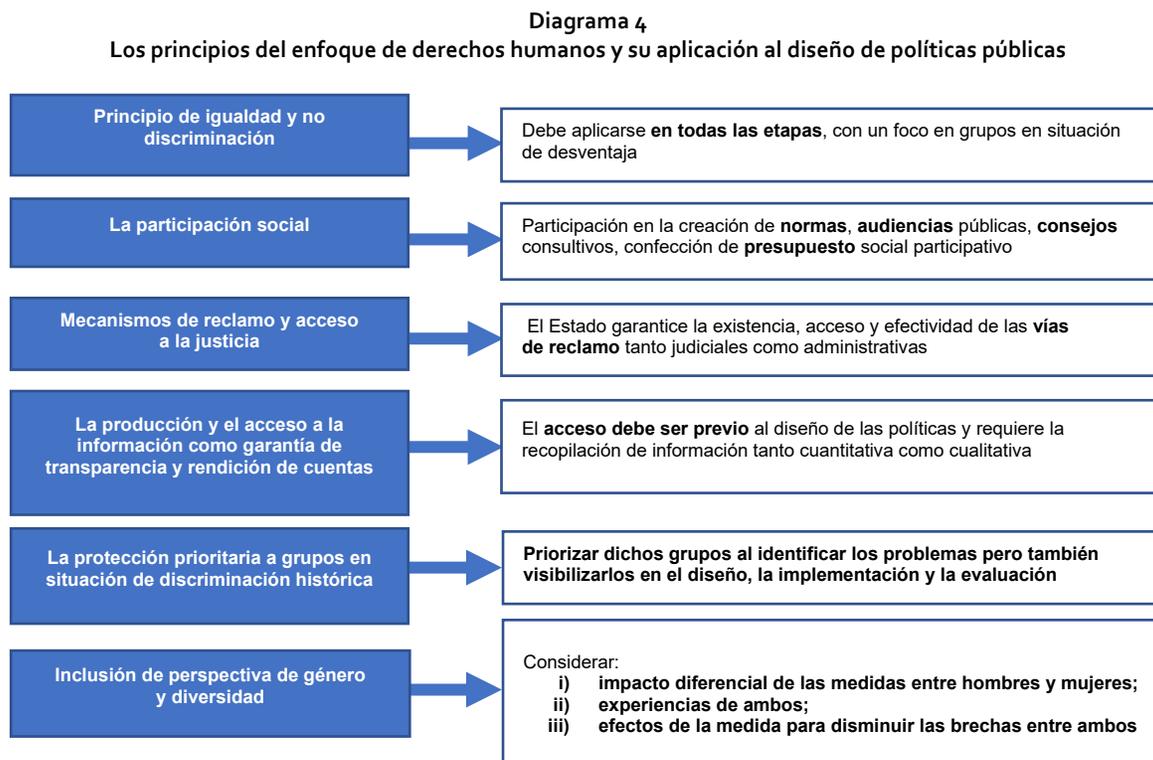
El propósito de esta sección es dar cuenta de distintos instrumentos de política pública que están a disposición de las autoridades para garantizar los derechos relacionados con los sistemas de movilidad urbana y que permiten avanzar hacia un mayor bienestar para las personas que los utilizan. Para esto, el capítulo se estructura en tres partes. En la primera sección se realiza una caracterización conceptual de la importancia y diversidad de los instrumentos de política pública para la aplicación del enfoque de derechos humanos, en particular en torno al problema de la movilidad desde una perspectiva de género. En la segunda, se discuten los requerimientos institucionales y las principales dimensiones para dar sostenibilidad a los elementos trabajados y así asegurar el diseño e implementación de instrumentos de política pública con estándares adecuados a las necesidades de las personas, a la luz de la transversalidad del enfoque de derechos humanos y de género. En la tercera parte se describen los principales tipos de instrumentos de política que se han implementado en la región, con especial énfasis en las cuatro ciudades que forman parte del caso de estudio de este proyecto.

1. Instrumentos de política y el derecho a la movilidad desde una perspectiva de derechos humanos y género

Frente a la constatación de que los Estados latinoamericanos han mostrado dificultades para responder de manera efectiva a los diversos problemas y necesidades que buscan enfrentar (Martínez Nogueira, 2002), los instrumentos de política pública son elementos clave para tener en cuenta, en tanto condicionan, positiva o negativamente, las capacidades de estos mismos Estados para enfrentar los problemas que intentan resolver (Isuani, 2012). En este sentido, es posible afirmar que el esquema de

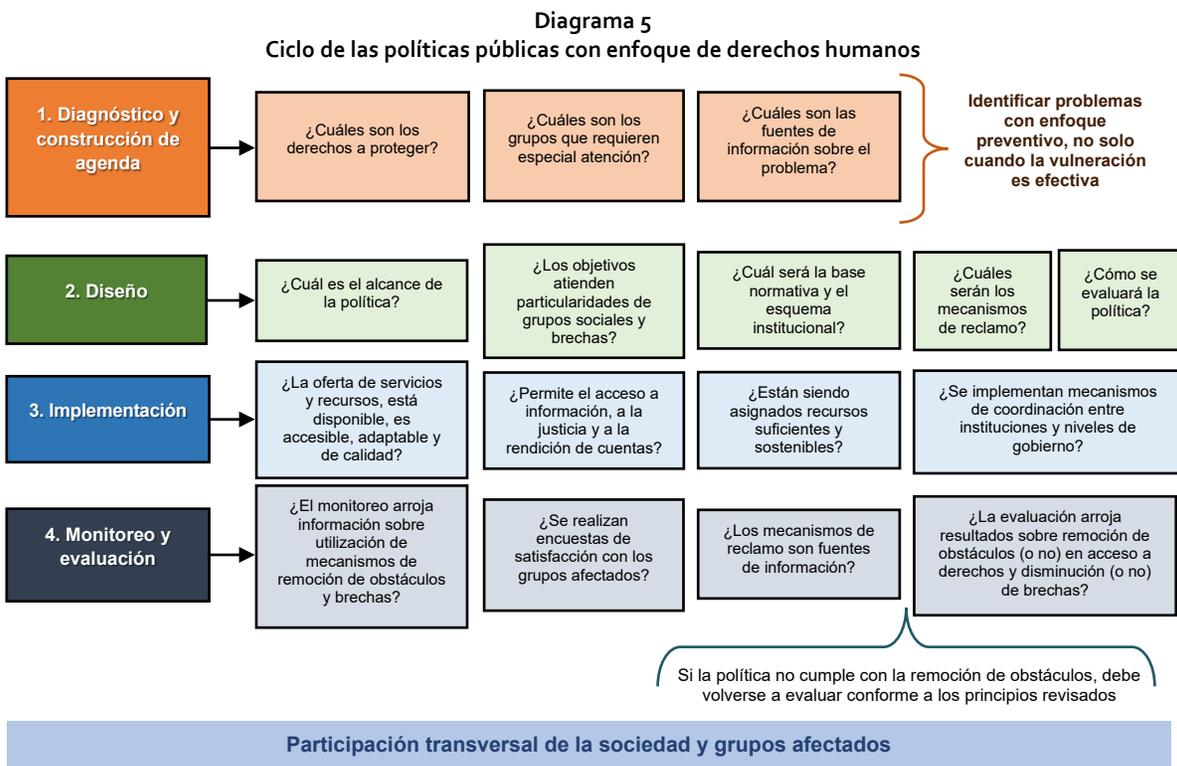
las políticas públicas, y su potencial de concretar cambios impulsados desde el Estado, depende en gran medida de la pertinencia, adaptabilidad y eficacia de los instrumentos de política empleados para ese propósito. Más allá de su aplicabilidad en términos generales, los instrumentos de política se han mostrado relevantes a la hora de llevar a cabo la implementación de un enfoque de derechos humanos, sobre todo teniendo en cuenta la importancia de estos últimos en favor de una perspectiva operacional que permita construir mecanismos jurídicos, políticos y programáticos capaces de transformar la vida social y cotidiana de las personas (Güendel, 2000). De este modo, el enfoque de derechos humanos es una guía para la acción e intervención de las autoridades públicas, operando no solo como fundamento ético para la formulación y ejecución de las políticas públicas, sino que, en su objeto mismo, en la medida en que se dirige a la concreción, protección o defensa de dimensiones relevantes de la vida social (Garretón, 2004; Jiménez, 2007; CIDH, 2018).

Pese a que en América Latina y el Caribe se ha avanzado en la incorporación del enfoque de derechos humanos en el diseño e implementación de políticas públicas, esto se ha hecho más bien en un plano general, sin que dicho enfoque permee necesariamente a nivel de todos los sectores específicos de política. Por lo tanto, resulta central que las acciones que busquen incorporar activamente el enfoque de derechos humanos en la configuración de políticas públicas superen el nivel retórico y se hagan cuerpo a través de instrumentos que los orienten a avanzar en su implementación práctica, en un marco institucional adecuado (Sepúlveda, 2014a). Se trata, en concreto, de poder cristalizar los principios que orientan la perspectiva general de los derechos humanos en acuerdos políticos que impacten positivamente en los distintos sectores de política pública en los que se ha avanzado de manera más teórica que práctica (Sepúlveda, 2014b). La incorporación de tales principios al diseño de políticas debe realizarse en todas las etapas de dicho proceso y, como se observa en el diagrama 4, supone atender consideraciones muy concretas.



Fuente: CEPAL con base en CIDH (2018), *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*.

Un esfuerzo central en este sentido ha sido el de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018), que ha destacado la importancia de reforzar la institucionalidad democrática de los Estados, fortaleciendo sus capacidades para implementar políticas públicas con enfoque de derechos humanos que generen impactos concretos en el goce y ejercicio de estos derechos. Así, los esfuerzos de la Comisión se han orientado a brindar herramientas efectivas que consideren a los derechos humanos como eje central para la planificación, formulación, implementación y evaluación de políticas públicas (CIDH, 2018). En concreto, el propósito es promover y proteger estándares internacionales que aseguren el cumplimiento del enfoque de derechos humanos en el ciclo completo de las políticas, en torno a seis lineamientos cruciales: el principio de igualdad y no discriminación; la participación social; los mecanismos de reclamo y acceso a la justicia; la producción y el acceso a la información como garantía de transparencia y rendición de cuentas; la protección prioritaria a grupos en situación de discriminación histórica; y la inclusión de la perspectiva de género y diversidad (CIDH, 2018). En el diagrama 5 se muestra el esquema del ciclo de políticas públicas propuesto por la Comisión, para asegurar el cumplimiento del enfoque de derechos humanos en todas sus etapas.



Fuente: Elaboración propia en base a CIDH 2018.

En este contexto, y pese a que la dimensión de la movilidad humana en el enfoque de derechos humanos ha estado sobre todo centrada en la movilidad internacional y el derecho a la migración, la movilidad como fenómeno urbano cotidiano ha ido tomando cada vez más importancia, teniendo en cuenta la creciente complejización de las ciudades en la región y su impacto en la calidad de vida de las personas. En otras palabras, los sistemas de movilidad son una dimensión central de la convivencia en nuestras sociedades. En ese marco, el efectivo goce del derecho de movilidad en interrelación con los derechos humanos en general sirve como delimitación para centrar el análisis.

Así, la preocupación por la movilidad urbana surge sobre todo en el contexto del creciente aumento en la frecuencia, la rapidez y las motivaciones de los desplazamientos, en contraste con periodos anteriores de las ciudades contemporáneas (Herce, 2009). La intensificación de los desplazamientos es uno de los elementos más significativos a la hora de transformar las realidades urbanas, en interacción con factores tan diversos como la volatilidad de la actividad económica en contextos de globalización, el cambio en los modelos productivos hacia nuevas lógicas empresariales, el efecto de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y la digitalización y robotización, así como los nuevos patrones de consumo (García, 2008). Para algunos de estos factores, como la digitalización, la robotización o el teletrabajo, todavía está por esclarecerse su impacto final sobre los patrones e intensidad de los desplazamientos, pues reducen la necesidad de realizar ciertos trayectos tradicionales (domicilio-trabajo, por ejemplo) a la vez que liberan tiempo para otros posibles desplazamientos (CEPAL, 2020).

Debido a la complejidad de esta red de factores que influyen en los sistemas de movilidad urbana han surgido distintas aproximaciones para dar cuenta de cómo se interrelacionan los distintos aspectos que entran en juego en torno al problema de la movilidad. El paradigma más extendido se ha denominado dialéctico, y supone dar cuenta de una relación recíproca y circular en el tiempo entre ciudad, transporte y movilidad (Miralles, 2002). Esta perspectiva permite analizar la realidad compleja de la movilidad teniendo en cuenta la continua interrelación entre sus aspectos constitutivos centrales y las diferentes tipologías que desde ahí pueden construirse. En ese sentido, la comprensión de la movilidad urbana como una dimensión implicada en diversos aspectos de la constitución de la realidad social (Urry, 2012) favorece su tratamiento desde un enfoque de derechos humanos, en particular desde la perspectiva del derecho a la movilidad que se traduce sobre todo en modificaciones de los enfoques de instrumentos de política pública (Herce, 2009), porque permite dar cuenta de las dimensiones de dignidad en su amplio espectro que, justamente, el enfoque de derechos humanos busca asegurar.

Para avanzar en esta tarea, los instrumentos de política pública son centrales, pues su formulación supone un primer paso para promover soluciones integradas y sostenibles de movilidad con perspectiva de género para toda la región (Pérez, 2019). En la siguiente sección se revisan las principales dimensiones que, de acuerdo con la literatura, han de tenerse en cuenta para el diseño de instrumentos de políticas públicas con enfoque de derechos humanos y la incorporación de la perspectiva de género.

2. Institucionalidad y movilidad urbana

Hasta ahora se ha discutido la importancia que los instrumentos de política tienen para el desarrollo programático de la movilidad con enfoque de derechos humanos en general y género en particular, así como algunas de las consideraciones y preguntas que deben atender en el ciclo de política pública. A continuación se verá cuáles son los principales acuerdos que se han establecido en materia internacional para abordar este problema. Para ello, cabe revisar las dimensiones de la institucionalidad social que la misma CEPAL ha identificado, y que resultan clave para pensar el alcance y las formas que los instrumentos de política pueden tomar. Siguiendo a Martínez (2019), existen cuatro dimensiones que permiten analizar de la manera lo más amplia posible la complejidad de estos modelos:

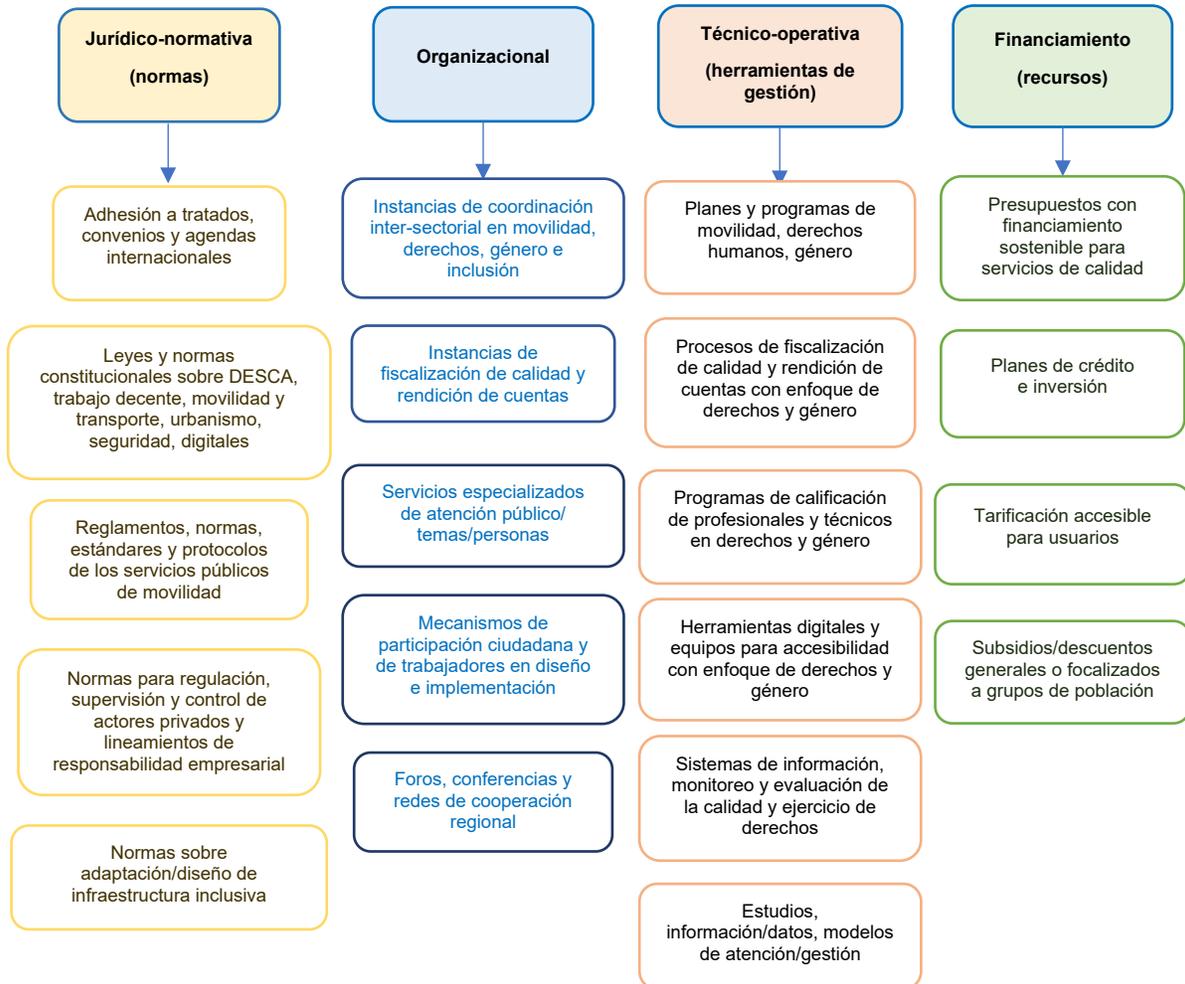
- a) **La dimensión jurídico-normativa** se refiere al sustrato legal sobre el cual se diseñan e implementan las políticas, y que organiza la participación de los distintos actores que sobre ella inciden. Está compuesta por los marcos constitucionales, las leyes y los reglamentos de cada país, además de los tratados internacionales que tienen validez interna, ya sea en términos estrictamente legales, o que se usen como referencia que guíe la toma de decisiones. Desde la perspectiva del enfoque de derechos humanos, la formulación de políticas públicas debe estar apoyada de manera necesaria, aunque no suficiente, en los fundamentos que permitan garantizar los derechos sociales.

- b) **La dimensión organizacional** refiere a la división del trabajo al interior del Estado, es decir, a la estructura formal de toma de decisiones, comunicación y coordinación de los actores que participan en el ciclo de políticas públicas derivada por mandato de la normativa vigente. Involucra a los distintos niveles nacionales y locales, además de los distintos tipos de organizaciones y sus respectivos roles. Las responsabilidades y modelos de coordinación entre estas distintas partes han de estar asignadas legal o administrativamente, aun cuando aquello no es suficiente para que operen en la práctica, por lo que su puesta en marcha incluye tener en cuenta la distribución del poder y coordinación entre las autoridades sectoriales, la estructura gubernamental que permite llevar a cabo la gestión de la política social y los modelos de comunicación que permiten tomar decisiones por parte de los actores.
- c) **La dimensión técnico-operativa** incluye los instrumentos y herramientas a disposición de los actores/autoridades para la implementación de políticas y que son centrales para que sea efectivo, eficiente, transparente y participativo. Supone, a su vez, considerar los procedimientos, recursos y capacidades disponibles para la implementación, y su análisis incorpora los instrumentos y procesos de planificación estratégica, los sistemas de información para la toma de decisiones y las herramientas relacionadas con la transparencia y la rendición de cuentas.
- d) **La dimensión de financiamiento** considera la magnitud y composición de los recursos destinados a financiar las políticas sociales en virtud de su prioridad en cada país. Los indicadores relevantes para dar buena cuenta de esta dimensión hacen referencia a las fuentes del financiamiento, la suficiencia y ciclicidad de recursos, y la capacidad de ejecución.

Estas dimensiones son relevantes e identificables en todos los sectores de política pública, y su desempeño adecuado requiere un desarrollo simultáneo y articulado de las cuatro dimensiones para traducirse en acciones públicas efectivas, eficientes y con un enfoque de derechos y de género. Lo anterior, en la medida en que la dimensión jurídico-normativa supone en todos los sectores una coherencia entre las normas en vigor con las obligaciones adquiridas por los Estados a nivel nacional e internacional, particularmente con los instrumentos de derecho internacional mencionados a lo largo de este documento como constitutivos del enfoque de derechos y de género. De esta manera, una de las primeras constataciones frente al diseño y ejecución de instrumentos de políticas públicas asociados al problema de la movilidad urbana, es que el paso hacia una comprensión holística de la movilidad urbana supone un cambio de paradigma en torno a la planificación y la gestión. Más específicamente, se trata de contemplar las insuficiencias del modelo tradicional de gestión de la movilidad, asociadas a planes que cuentan con un aparato analítico y de planificación desfasado técnicamente, y avanzar hacia políticas motivadas por la sostenibilidad medioambiental y la eficacia económica (Herce, 2009). En ese contexto, existe consenso en torno a que la correcta formulación de los programas de movilidad no es suficiente para su éxito, sino que es necesario generar una coordinación de responsabilidades y una autonomía de atribuciones y recursos, en especial a nivel local, pues contribuye a aminorar los riesgos de conflictos en las prioridades de toma de decisiones (Lupano y Sánchez, 2009).

De esta manera, aunque cada país tiene sus especificidades, existen instrumentos de política pública en torno al vínculo entre la movilidad y la protección de los derechos humanos. Así, en el diagrama 6 se presentan de manera genérica diversos instrumentos de política posibles de utilizar para velar por el ejercicio de los derechos humanos y de enfoque de género. Estos instrumentos interpelan dimensiones específicas de la institucionalidad con respecto al desarrollo de capacidades o recursos institucionales y financieros. Por tanto, la implementación de un marco integral de políticas para la movilidad desde el enfoque de derechos y de género requiere del avance en las capacidades estatales en las cuatro dimensiones de forma simultánea.

Diagrama 6
Algunos instrumentos de política en el ámbito de los sistemas de movilidad urbana



Fuente: Elaboración propia.

Cada uno de estos instrumentos de política supone procesos especializados de diseño e implementación que junto con fortalecer la institucionalidad conlleve el desarrollo de una cultura de derechos al interior de las organizaciones involucradas en las políticas de movilidad, así como de los propios usuarios del sistema. Esto, a objeto de fortalecer el apoyo mutuo y las sinergias operativas que garanticen una inclusión sin dejar a nadie atrás.

II. Derechos humanos y género en cadenas de suministro de los sistemas de movilidad

En el vínculo entre enfoque de derechos humanos y género con las dimensiones de energía, tecnología, equipamiento e infraestructura de los sistemas de movilidad (*clusters* 2 y 3 del proyecto), en particular en relación con el rol de los actores públicos y privados que participan en su desarrollo³⁵, existen diversos elementos e instrumentos de política a considerar. Destacan en ello, los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos de Naciones Unidas, los cuales aplican “a todos los sectores” (Naciones Unidas, 2011, Principios generales y Principio 8) y empresas “de todo tamaño” (Naciones Unidas, 2011, Principios generales y Principio 14), aunque, naturalmente, se deben realizar los ajustes respectivos a las particularidades de cada sector.

En esta sección se presenta una propuesta concreta en función de las responsabilidades empresariales en el sector energético, tecnológico e industrial, a la luz de la estructura de las cadenas de suministro y los impactos específicos que caracterizan cada sector. Para esto, se han identificado los actores y la estructura de cada una de las cadenas de suministro; los riesgos e impactos recurrentes en derechos humanos; las posibles orientaciones e incentivos legislativos, de políticas públicas o de gobernanza para el respeto a los derechos humanos por parte de las empresas involucradas; y las eventuales responsabilidades empresariales y estatales en caso de ocurrir alguna vulneración a los derechos humanos.

En general, se puede señalar que en la última década, desde la adopción de los Principios Rectores y la actualización de las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, se han desarrollado una serie de herramientas para ayudar a las empresas a implementar estos instrumentos. A continuación, se presentan de manera sintética las más importantes:

³⁵ El anexo 1 releva algunos de estos instrumentos así como los organismos de Naciones Unidas relacionados en esta materia.

- a) Guías de debida diligencia de la OCDE para las cadenas de suministro, elaboradas para implementarlas en empresas transnacionales. Existe una guía general, y otras específicas, por ejemplo, para el sector extractivo (OCDE, 2016).
- b) Cuestionarios para la Evaluación de Impactos en Derechos Humanos, para empresas (The Danish Institute of Human Rights, 2020) y comunidades (FIDH y Oxfam, 2011).
- c) Herramientas estandarizadas para elaborar reportes de sustentabilidad, incluyendo variables sobre derechos humanos (Global Reporting Initiative, 2022).
- d) Herramientas para inversionistas para la consideración de variables sociales, ambientales o de derechos humanos en la evaluación de la calificación crediticia de una empresa (Corporate Human Rights Benchmarking 2022; Loan Market Association; 2021 y UNEP-FI, 2022).

En las secciones 1 y 2 del apartado A se analizan los sectores de energías renovables (eólica y solar) y tecnología, para luego analizar el impacto y los riesgos en materia de derechos humanos del sector industrial, respecto de dos sectores principales clave: i) la fabricación de buses eléctricos —que según la propuesta del *Cluster 3* debe cumplir con las exigencias de las metas sobre el cambio climático— será la cadena de suministro industrial más importante en las próximas décadas (sección 3); y ii) la construcción de la infraestructura de transporte público, como paraderos, vías exclusivas, estaciones de metro y otros. (sección.4). Para estas cuatro cadenas de suministro se indicarán: los actores esenciales y la estructura de estas; los principales riesgos e impactos en derechos humanos, para después describir, transversalmente, los incentivos públicos y privados que puedan existir para evitar o reducir estos riesgos e impactos. Esta sección finaliza con la definición de eventuales responsabilidades empresariales por incumplimiento del respeto a los derechos humanos.

Este informe no identifica ninguna cadena de suministro en particular; cualquier empresa que se embarca en un estudio de impacto en derechos humanos deberá, por lo tanto, mapear su propia cadena de suministro, asegurar la trazabilidad de los insumos, y definir —a partir de este ejercicio— los riesgos reales y potenciales, así como los impactos concretos en cada eslabón de la cadena. Los riesgos e impactos indicados aquí han sido definidos según el origen típico (mayoritario) de los recursos naturales requeridos en la producción y según las características típicas de producción industrial.

A. Actores de las cadenas de suministro e impactos en derechos humanos

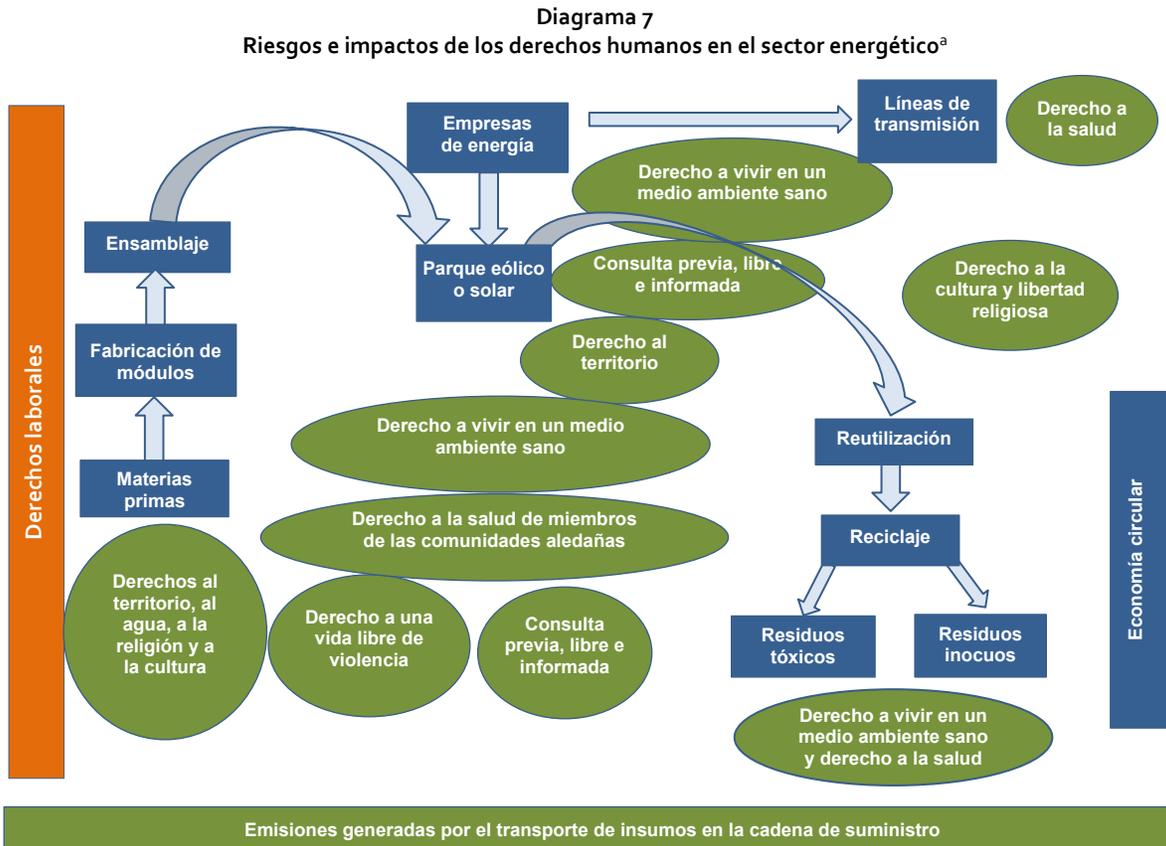
1. Energía, electromovilidad y derechos

La transición hacia la electromovilidad logrará reducir considerablemente la huella de carbono en el transporte, siempre y cuando la generación de energía no se haga en base a fósiles. Sin embargo, para lograr ciudades y países realmente sustentables y respetuosos de los derechos humanos, incluyendo el derecho a vivir en un medio ambiente sano, la reducción en los impactos negativos sociales y ambientales de las empresas del transporte puede y debiera ir considerablemente más allá del cambio de la matriz energética. Es en este sentido que se recomienda una revisión de las cadenas de suministro de la industria del transporte, con enfoque de derechos humanos y género (ver parte I.D sección 3). En esta sección se esboza una evaluación de impacto en derechos humanos de la generación energética en base a tecnologías renovables no convencionales.

a) Esquema de actores y estructura de las cadenas de suministro

En la cadena de suministro energético renovable (como la energía eólica y solar) se deben considerar tres aspectos fundamentales: riesgos e impactos en la fabricación de paneles y turbinas, con relación a las materias primas utilizadas, las condiciones laborales y de seguridad en su

ensamblaje y transporte hacia el parque donde finalmente se instalan; riesgos e impactos en la instalación y operación y, finalmente, riesgos e impactos en su reutilización y, en caso que no fuera posible de ninguna manera, el reciclaje de estos materiales específicos y eventualmente su disposición final segura (véase el diagrama 7).



Fuente: Elaboración propia.

^a Las casillas correspondientes a residuos tóxicos e inocuos deben ser modernizados a un flujo cerrado de materiales o una economía circular.

El sector energético está dominado por empresas transnacionales de países tan diversos como Dinamarca, China, Estados Unidos y Canadá, entre otros, con lo cual los riesgos e impactos de derechos humanos en la fabricación dependerá considerablemente de la cadena de suministro concreta. Al tener una importante competencia entre distintas empresas proveedoras existe la posibilidad de reducir impactos negativos con la selección de aquellas empresas que han adoptado un enfoque de derechos humanos y de género según lo especificado en la parte I.D sección 5 de este informe (Business & Human Rights Resource Centre, 2020). La estructura del mercado se podría aprovechar, desde las políticas públicas y la regulación, en la definición de criterios de licitación y compras públicas que incluyan exigencias en materia de derechos humanos. En el sector privado, se vuelven cada vez más importantes los incentivos financieros a través de los bonos o fondos verdes, sociales o sustentables (ver sección incentivos).

b) Riesgos e impactos típicos en derechos humanos

Al inicio de la cadena de suministro está la extracción de materias primas y su primera refinación (CIDH, 2015). Los impactos en derechos humanos—independiente de si esta extracción se realiza por empresas de propiedad del Estado o por empresas privadas— se relacionan con la contaminación de los acuíferos, suelos y del aire y el altísimo uso de agua potable, y pueden vulnerar, por lo tanto, el derecho al agua, el derecho a vivir en un medio ambiente sano, el derecho al territorio ancestral de los pueblos indígenas, el derecho a la libertad religiosa y el derecho a la consulta libre, previa e informada. Dependiendo del recurso natural que se extrae o los materiales usados—para las energías renovables no convencionales se requiere de acero, cobre, aluminio, fibra de vidrio, neodimio o disprosio (eólicas); silicio monocristalino y policristalino, aluminio, vidrio, telururo de cadmio, seleniuro de cobre, indio, galio (paneles solares)— requiere de una cierta cantidad de agua, energía, maquinaria y otros, que debiera seguir evaluándose por su impacto en estos derechos. El riesgo concreto no solo variará según la materia prima, sino también en función del país de origen, especialmente, de su regulación y fiscalización ambiental y laboral, incluyendo la institucionalidad de metrología de cada país.

Además, en la medida que la oposición de la sociedad civil y/o comunidades locales, incluyendo los pueblos indígenas, entre otros, a proyectos extractivos sea reprimida por agentes de seguridad privada o por las fuerzas de orden del Estado, es posible encontrar violaciones del derecho a la integridad física, de la vida, de la libertad de expresión o de la libertad de asociación. En algunos países esta represión es considerablemente más frecuente que en otros y la debida diligencia empresarial debería identificar los riesgos concretos en la evaluación de impactos en derechos humanos que realiza la empresa. Existen instrumentos específicos para guiar el actuar de las empresas de seguridad privada (Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos, 2000) y una Guía específica de la OCDE para realizar un proceso de debida diligencia en las industrias extractivas (OCDE, 2018). Además, habrá que contabilizar la huella de carbono del transporte de los insumos hacia la fábrica de ensamblaje para completar la evaluación de los riesgos e impactos de la cadena de suministro de energía renovable (eólica y solar).

En la fabricación, los riesgos se asocian principalmente a los derechos laborales y, en algunos procesos, a la salud y seguridad de las poblaciones cercanas. Los Estados deben velar por la debida distancia entre las plantas industriales y las áreas residenciales, mientras que las empresas deberían reducir los riesgos laborales y de accidentes en general en la producción a través de la adopción de un enfoque preventivo. Los riesgos e impactos a los derechos laborales no solo se acotan a asuntos de seguridad e higiene, sino que también abarcan el respeto a los derechos laborales individuales como la protección ante el acoso laboral y sexual y el trabajo forzado o infantil, y a los derechos laborales colectivos como el derecho a la huelga, el derecho a formar sindicatos y el derecho a la seguridad social.

Respecto al lugar en donde se instala un parque eólico o solar, los derechos que se encuentran en riesgo tienden a ser los derechos al territorio ancestral, la libertad religiosa, la consulta previa libre e informada, la propiedad privada de grupos vulnerables, el derecho a vivir en un medio ambiente sano y la privacidad (ruidos). En este sentido, aquí como en cualquier industria que interviene los territorios, es importante poder contar con la participación ciudadana y, eventualmente, la consulta previa libre e informada de las comunidades indígenas y afrodescendientes, desde etapas tempranas de la instalación del proyecto, idealmente, antes del otorgamiento de una concesión o de un permiso (CIDH, 2020) conforme al art. 6 del Convenio 169 de la OIT (OIT, 1989).

Finalmente, la empresa privada de transporte —o del Estado— que compra energía de fuentes renovables debería llevar a cabo los procesos de debida diligencia en relación con los desechos que produce la generación de energía eléctrica, siempre con el objetivo de respetar los derechos humanos y prevenir, en lo posible, los daños antes de que ocurran. Así, desde una perspectiva de economía circular, se reducen los impactos en general, porque se necesitará menos materia prima; no obstante, será necesario comparar las empresas en cuanto al impacto que genera el fin de la vida útil (*end-of-life cycle*) y en particular, de los desechos tóxicos que no se logran reintegrar en ninguna cadena productiva. Eso es un desafío, por ejemplo, en el cierre de faenas de generación de energía hidroeléctrica o las instalaciones de paneles solares o turbinas eólicas.

Existen ejercicios de clasificación de las empresas de energía renovable (eólica y solar) a la luz de los Principios Rectores de las Naciones Unidas (Business & Human Rights Resource Centre, 2020) que pueden ser actualizados y complementados por los criterios aquí señalados. En este sentido, la empresa o el sector completo en un país podrían evaluar el impacto a través de herramientas tales como las desarrolladas por el Instituto Danés de Derechos Humanos, Oxfam y FIDH, y el Corporate Human Rights Benchmark en cuanto a algunas industrias de insumos (Instituto Danés de Derechos Humanos, 2020; Oxfam y FIDH, 2011 y; Corporate Human Rights Benchmark, 2022).

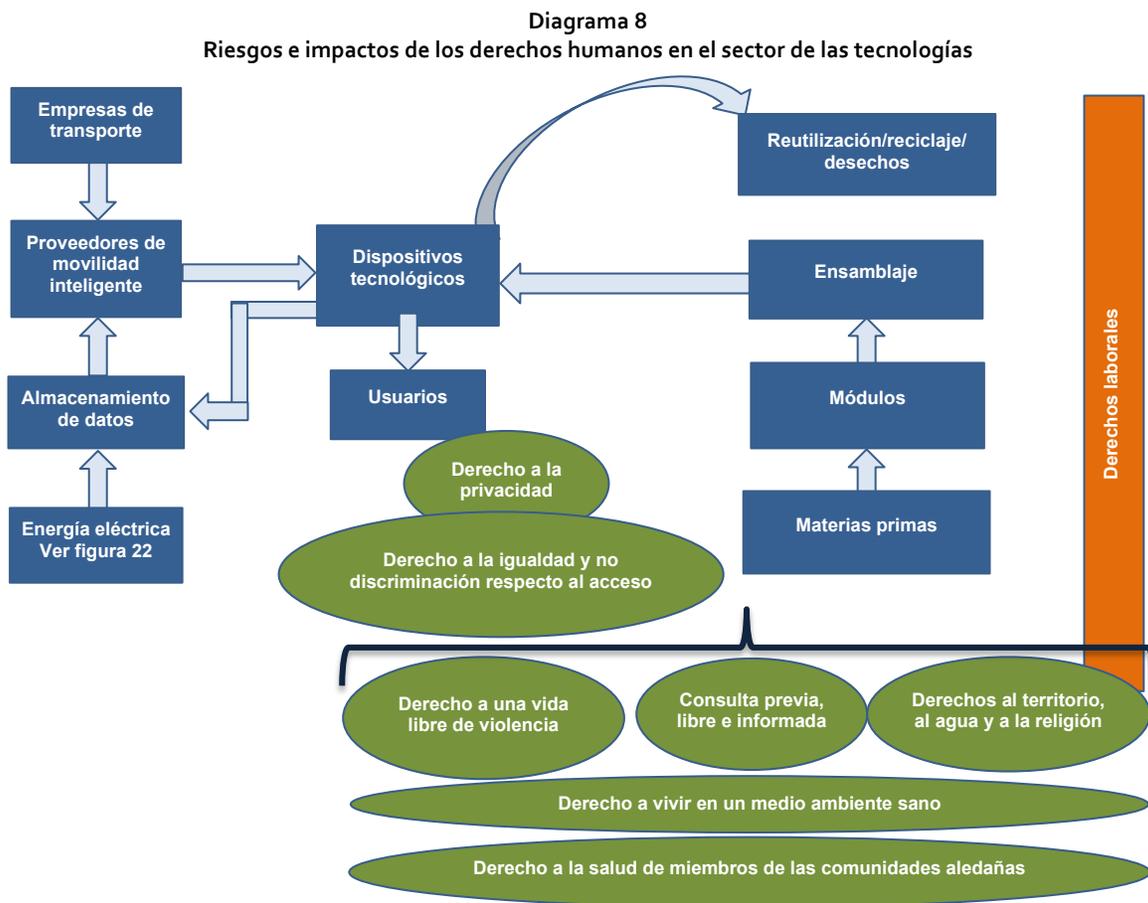
2. Tecnología, digitalización y derechos en el sistema de movilidad

La tecnología abre considerables oportunidades de coordinación, ahorro energético y organización eficaz de las redes de movilidad urbana. En este sentido, puede facilitar los derechos humanos de las y los usuarios del transporte. Sin embargo, las tecnologías también generan considerables riesgos e impactos, de manera directa e indirecta. En esta sección se realiza una revisión somera de ellos.

a) Esquema de actores y estructura de las cadenas de suministro

Las cadenas de suministro de la movilidad inteligente son sumamente complejas. Para fines de este documento se simplifican diferenciando las cadenas de producción de los dispositivos tecnológicos (individuales y de redes), el almacenamiento de datos y el respectivo uso de energía eléctrica, y la economía circular en relación con todos estos dispositivos, como puede verse en el diagrama 8. No se insiste en la revisión de la cadena de suministro de energías renovables no tradicionales (ver sección 1), pero se hace notar que el uso de energía eléctrica de fuentes fósiles en una “ciudad inteligente” y la respectiva huella de carbono debe ser balanceado contra el ahorro que el uso de esta tecnología permite.

Los gigantes tecnológicos, como se llaman las empresas transnacionales de tecnología más grandes, están operando en mercados altamente concentrados. Mientras este mercado, especialmente el diseño de las tecnologías está principalmente concentrado en empresas estadounidenses, la fabricación de dispositivos se concentra en China, llevada a cabo por subsidiarias o proveedores de estas mismas empresas. Así, las empresas de tecnología más grandes, según la lista Forbes (Forbes, 2021), están radicadas en Estados Unidos (7), Corea del Sur (1), China (1) y Taiwán (1). Sobre la instalación de redes 5G, se ha desatado un conflicto comercial entre Estados Unidos y China. Independientemente de los actores que proveen ciertos servicios, la evaluación de riesgos e impactos en derechos humanos es clave. Sin embargo, en sectores de alta concentración podría ser difícil para los actores públicos adjudicar licitaciones a empresas que efectivamente garanticen el respeto a los derechos humanos. Los elementos azules del diagrama 8 representan estas cadenas de suministro.



Fuente: Elaboración propia.

b) Riesgos e impactos típicos en derechos humanos

Las cadenas de suministro de dispositivos tecnológicos como teléfonos inteligentes, computadores portátiles, cámaras en línea y otros son unas de las más discutidas en cuanto a su impacto en los derechos humanos. Lo anterior debido a las condiciones laborales en la fabricación y en la extracción de materias primas bajo condiciones inaceptables como trabajo esclavo, forzado e infantil. Además, la masividad del uso de los dispositivos hace que las cadenas de producción generen impactos a gran escala, y utilicen grandes cantidades de energía eléctrica.

Los impactos y riesgos de derechos humanos y género en este sector empresarial —relacionado con las tecnologías necesarias para implementar movilidad inteligente (*smart mobility*)— se pueden agrupar en cuatro categorías según los principales procesos productivos involucrados. Primero, se identifican los riesgos e impactos generados por la producción de los aparatos necesarios para instalar y navegar en el Internet de las cosas (*Internet of Things*) (dispositivos electrónicos como celulares, cámaras y micrófonos, hasta los centros de datos donde se almacena y analiza la información). En segundo lugar está la generación de la energía eléctrica necesaria para mantener el funcionamiento de estos dispositivos, por ejemplo, al cargar las baterías o al enfriar los centros de datos. En tercer lugar se encuentra la accesibilidad de los servicios proporcionados por las tecnologías, sin exclusión o discriminación por nivel socioeconómico, lugar de residencia, edad y otras categorías de discriminación. Finalmente, en cuarto lugar, está el impacto ambiental al final de la vida útil de los dispositivos ocupados. Estos impactos se deberían ponderar con los beneficios que trae el uso de la tecnología para el ahorro energético, la comodidad o el goce del derecho a la libre circulación, entre otros derechos humanos.

A modo de ejemplo, retomando la primera categoría (la producción industrial de los dispositivos), la cadena de producción de celulares inteligentes puede dividirse en tres eslabones: extracción y transformación de materias primas, producción de circuitos y piezas y ensamblaje (Amnesty International, 2018; Make ICT Fair, 2021). Los riesgos en el ámbito de materias primas se relacionan, principalmente, con las condiciones laborales, ambientales y de conflicto en los países donde se encuentran metales como por ejemplo estaño, tungsteno o tantalio, necesarios para la producción de las piezas. Principalmente, las violaciones de los derechos se concentran en África Central, con la República Democrática del Congo como principal país proveedor de estas materias primas. La Unión Europea ha reaccionado estableciendo varias directivas al respecto. La producción de piezas se relaciona con las condiciones laborales en las fábricas, en particular, en la República Popular China donde no se respeta, protege ni garantizan los derechos laborales colectivos y se han denunciado muy malas condiciones de trabajo y remuneración. Sobre este aspecto, los estándares definidos por el ranking de manufactura de tecnología de información y comunicación en Corporate Human Rights Benchmark pueden proporcionar datos iniciales sobre el desempeño de algunos líderes en la industria en materia de derechos humanos (Corporate Human Rights Benchmark, 2021).

En cuanto a la generación de energía eléctrica, se alude a lo descrito en la sección anterior (1), presuponiendo que las ciudades opten por energías limpias para abastecer las instalaciones de las ciudades inteligentes.

En relación con la privacidad de datos, en varias publicaciones académicas se ha señalado la dificultad de impedir que los datos queden vinculados a la persona que los produjo. En este sentido, el big data, a pesar de agregar los datos, no los anonimiza. Solo puede reducirse el riesgo de violaciones al derecho a la privacidad en la medida que exista una debida regulación sobre el uso de estos datos, especialmente, la prohibición de usos no consentidos y, además, la prohibición de vincular la funcionalidad de los dispositivos y las aplicaciones al consentimiento amplio de almacenamiento de datos. Este es especialmente el caso en países cuya definición de privacidad no corresponde a la que indican los tratados internacionales sobre derechos civiles. El riesgo en cuanto a las consecuencias de eventuales violaciones de derechos aumenta cuando se trata de datos sobre niños, niñas y adolescentes, o si los datos permiten usos de perfiles (*profiling*) según categorías prohibidas de discriminación, como nivel socioeconómico, raza, religión u otros. Como los impactos son difusos y difíciles de localizar, en comparación con otros sectores industriales muchas veces es aún más difícil denunciar un almacenamiento de datos y uso de la información incorrectos (Human Rights Big Data y McGregor y otros, 2017).

Otro riesgo de vulneración de derechos humanos y género en el ámbito de la movilidad inteligente se relaciona con la accesibilidad sin discriminación alguna a los servicios, en particular, sin discriminación por razones económicas, de edad y del lugar de residencia. Al requerir energía eléctrica, redes de datos, planes de datos y a veces incluso disponibilidad de banda ancha, todos estos servicios resultan de difícil accesibilidad para sectores segregados socioeconómicamente o por otros motivos (véase la parte I.D sección 2 del documento).

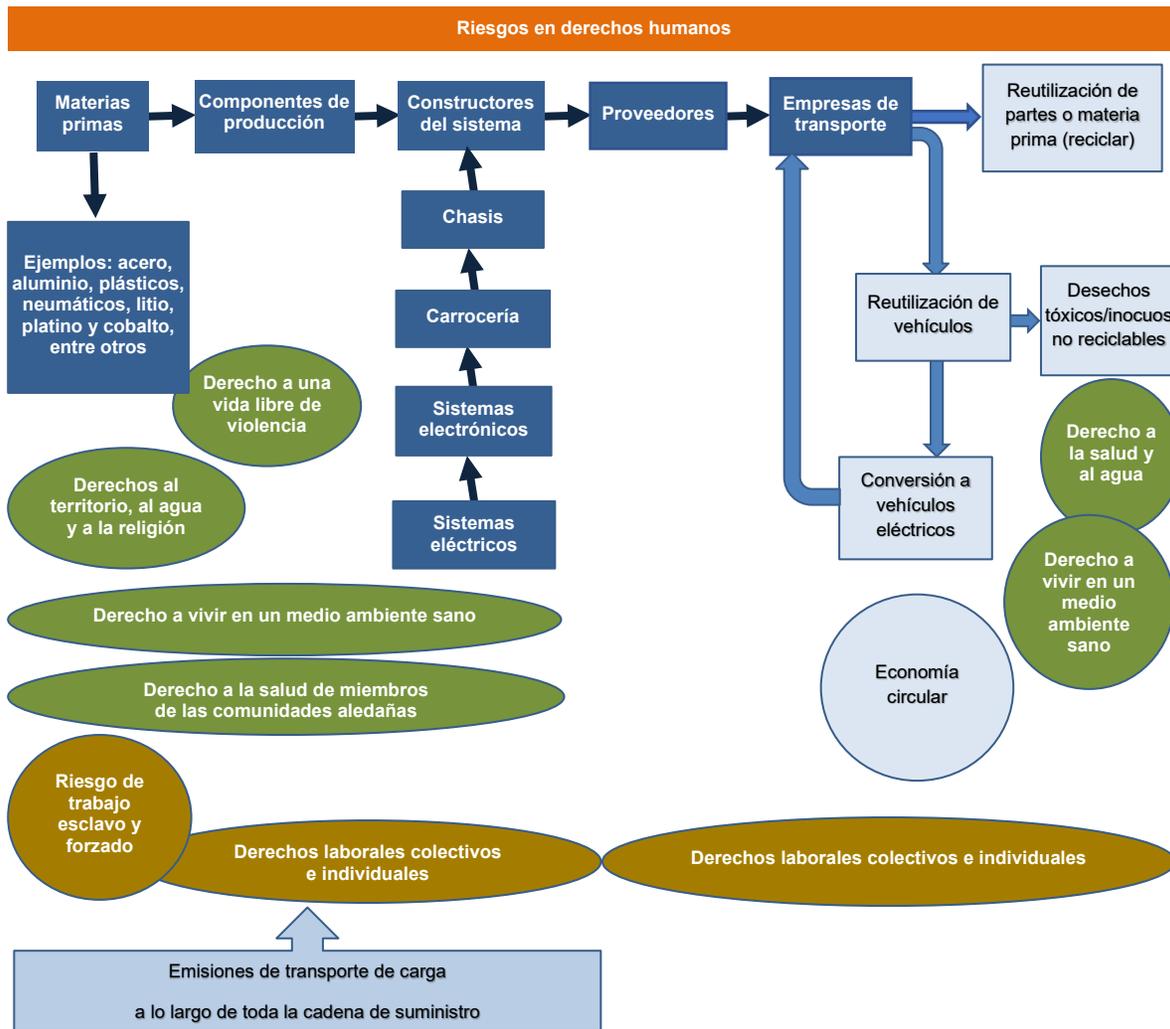
Finalmente, la inclusión de los dispositivos electrónicos de las y los usuarios y los dispositivos de almacenamiento de datos en la economía circular supone desafíos similares a los descritos en las secciones 1 y 3. Por ello, no se profundizará en este aspecto, sino que se hará referencia a algunos estudios que las empresas y los actores públicos debieran considerar al realizar la evaluación de impacto potencial sobre los derechos humanos de los avances hacia ciudades inteligentes (Tantau y Santa, 2021).

3. Política industrial y buses eléctricos desde una perspectiva de derechos humanos

a) Esquema de actores y estructura de las cadenas de suministro

Desde la perspectiva de una ciudad específica que decide invertir en el transporte público con vehículos eléctricos, la cadena de suministro se divide en dos líneas principales. Por un lado, están los proveedores de buses, trenes u otros vehículos eléctricos nuevos, así como la reconversión de vehículos a combustión fósil, con sus respectivas estaciones de carga. Por el otro lado, se encuentra el manejo de residuos finales de buses eléctricos que cumplieron su vida útil (Thananan, Sarkis, y Dou, 2017). En el diagrama 9 se visualizan las cadenas de suministro que proporcionan insumos para las empresas de transporte (ver Marcy Lowe, 2022).

Diagrama 9
Riesgos de derechos humanos en el sector de buses o automotriz



Fuente: Elaboración propia.

b) Riesgos e impactos típicos en derechos humanos

En general, los estudios de impacto sobre vulneraciones de derechos humanos en el sector automotriz—incluyendo los vehículos de transporte público— indican que este es alto y la implementación de los Principios Rectores en dicho sector es particularmente débil (World Benchmarking, 2022). Por ejemplo, la empresa ByD, líder del sector de buses eléctricos para América Latina (44,9% de los vehículos circulando en América Latina y el Caribe), obtuvo solamente un índice de 2,7 sobre 100 de acuerdo con el Corporate Human Rights Benchmark que mide la implementación de los Principios Rectores por parte de las empresas (Corporate Human Rights Benchmark, 2020, Company Scoresheet BYD).

La mayor parte de las presuntas vulneraciones a los derechos humanos, que ocurren en plantas para la fabricación automóviles o de componentes se produjo en Asia (35,7%), seguida de Europa, América Latina y Estados Unidos (todos al 21,4%). En efecto, las presuntas violaciones a derechos humanos estuvieron asociadas a los grandes pedidos por parte de Estados o empresas público-privadas, en especial, al norte de África y en el Medio Oriente (71,4%) (Business & Human Rights Resource Centre, 2018).

De ello se sigue que tanto las instalaciones de producción como las cadenas de suministro de los buses eléctricos son fuente de riesgos y posibles daños a los derechos humanos (Business & Human Rights Resource Centre, 2018). Para los buses eléctricos, el debate se suele enfocar en la producción de las baterías, que requieren litio y cobalto, principalmente. Nuevas tecnologías mencionan la posibilidad de usar baterías en base a sodio, pero estas aún no se encuentran en uso masivo (IOPscience, 2022). Algunos insumos en particular han generado críticas y denuncias por parte de organizaciones de la sociedad civil, en relación con la minería artesanal de cobalto en la República Democrática del Congo o de esclavización del trabajo en la extracción de cobalto y bauxita en Colombia (Dufey, 2020 y Moloney 2015). Hay empresas que han reaccionado reduciendo el uso de cobalto en sus baterías (International Institute for Sustainable Development, 2021). En cuanto al litio, la minería no metálica chilena suele presentar menores riesgos que la congoleña, en pos de mejores condiciones laborales, mayor respeto a los derechos de los pueblos indígenas y mejor fiscalización, en un contexto claramente menos corrupto y sin conflicto armado. Sin embargo, estudios de evaluación de impacto de la minería del litio en el desierto de Atacama han arrojado violaciones de la consulta previa libre e informada de los pueblos indígenas, de los derechos territoriales y al agua de las mismas comunidades (Observatorio Ciudadano, 2021).

Sin embargo, los insumos de las baterías no son los únicos componentes relevantes para la evaluación del impacto en los derechos humanos. Para elaborar los medios de transporte que componen la flota del transporte público o privado se requiere una serie de insumos, independiente de la fuente de energía que se ocupe para la movilización. Así, otros insumos críticos—por su lugar de origen que suele exhibir condiciones laborales de alto riesgo, violencia sexual exacerbada en contextos de conflictos armados u otros— son el platino (para producción de convertidores catalíticos) (Brot für die Welt, 2018), cuya extracción genera un impacto adverso en el medio ambiente y en el derecho a la salud de las comunidades que se encuentran próximas a las empresas extractivas, pero también de las personas que trabajan en la extracción. Estos riesgos se exacerban si los trabajos son informales y pueden llegar a constituir trabajo forzado o esclavo; el mismo problema existe para el cobalto, proveniente de países que están o han estado hace poco sumidos en conflictos armados.

Se requiere de acero y aluminio para el chasis, además de otros productos a base de petróleo y productos de la industria química (neumáticos, por ejemplo). Más allá del derecho a vivir en un medio ambiente sano que puede estar en riesgo tanto en las comunidades donde se extraen los recursos como en las comunidades aledañas a las fábricas de los distintos proveedores y de ensamblaje final,

además suelen documentarse riesgos a los derechos laborales —por ejemplo, limitaciones a la libertad sindical, o riesgos en seguridad e higiene del trabajo. Los mayores productores de acero están ubicados en China, Japón, India, Estados Unidos y Rusia —todos países que, por diferentes razones y en distintos grados, muestran una protección deficiente de los derechos laborales. Frente a ese escenario, toda empresa de transporte debería tomar en cuenta estos riesgos e impactos en su evaluación de impacto en derechos humanos.

Se debe tomar en cuenta el impacto negativo según el tipo de energía utilizada para la producción de los insumos y la fabricación, y la huella de carbono del transporte en las cadenas de suministro que suelen ser mundiales. En este sentido, la producción y subcontratación de terceros (*sourcing*) cerca del lugar de uso final de los buses ciertamente puede contribuir a la reducción de estos impactos.

En cuanto a los derechos laborales de los trabajadores de las empresas que fabrican autopartes y neumáticos, para nombrar un ejemplo, el Centro de Recursos (Business & Human Rights) realizó un estudio entre 2011 y 2018 donde se evaluaron los efectos e incidencias en derechos humanos, respecto de 26 empresas automotrices a nivel mundial, arrojando presuntas vulneraciones relativas a violencia, opresión e, incluso, abuso sexual. Las denuncias aludían principalmente a faltas al derecho a la libertad de expresión, al derecho de sindicalizarse, libertad de asociación y, asimismo, al derecho al salario digno y los trabajos forzados (Business & Human Rights Resource Centre, 2018).

Respecto a los derechos que se relacionan con los territorios y los recursos naturales, el mismo estudio destacó que al menos 11 de las denuncias apuntaban a una falta en el acceso al agua potable y al desplazamiento de los terrenos. Con todo, las industrias ubicadas en territorios específicos no solo afectan el medio ambiente y sus recursos naturales y generan desplazamiento de las comunidades, sino que, en ocasiones, las posibles violaciones refieren directamente a temas de seguridad; es decir, en virtud del trabajo de las empresas se crean zonas de conflicto entre los locales y las empresas, figurando el abastecimiento de materias primas como el mayor causante de estas vulneraciones.

Más de la mitad de las empresas consideradas tienen su sede principal en Europa y, sin embargo, las denuncias sobre afectaciones a los derechos humanos se producen fuera del continente. Casi el 100% de las presuntas conculcaciones tuvo lugar en países distintos a los europeos, mientras que aquellas violaciones relacionadas directamente con el abastecimiento de materias primas tuvieron su lugar mayormente en los países pertenecientes al continente africano (Business & Human Rights Resource Centre, 2018).

Por último, en relación con los riesgos de residuos o término de la vida útil de los buses, estos son principalmente ambientales por el impacto de los desechos tóxicos en el medio ambiente, la biodiversidad, los recursos naturales como el agua y en la vida y salud humanas (Numfor y otros, 2021). Sin embargo, desde un enfoque de economía circular se podrían reducir estos impactos de manera considerable e, idealmente, sin generar nuevos impactos negativos, por ejemplo, a través de estándares más exigentes de seguridad e higiene en el trabajo en estas industrias de reutilización y reciclaje.

4. Otros actores relevantes en relación con los sistemas de transporte urbano

Este documento no pretende identificar todos los riesgos e impactos de las empresas involucradas en proveer un sistema de movilidad y sus distintas cadenas de suministro. Por ello, se escogieron solamente las que fueron consideradas más relevantes para la transición a la movilidad sustentable. Sin embargo, para una evaluación de riesgos e impactos en derechos humanos de un sistema de movilidad concreto —por ejemplo, en una ciudad concreta— será necesario incluir otros actores privados en el análisis. Sin pretensión de exhaustividad, se han identificado los siguientes:

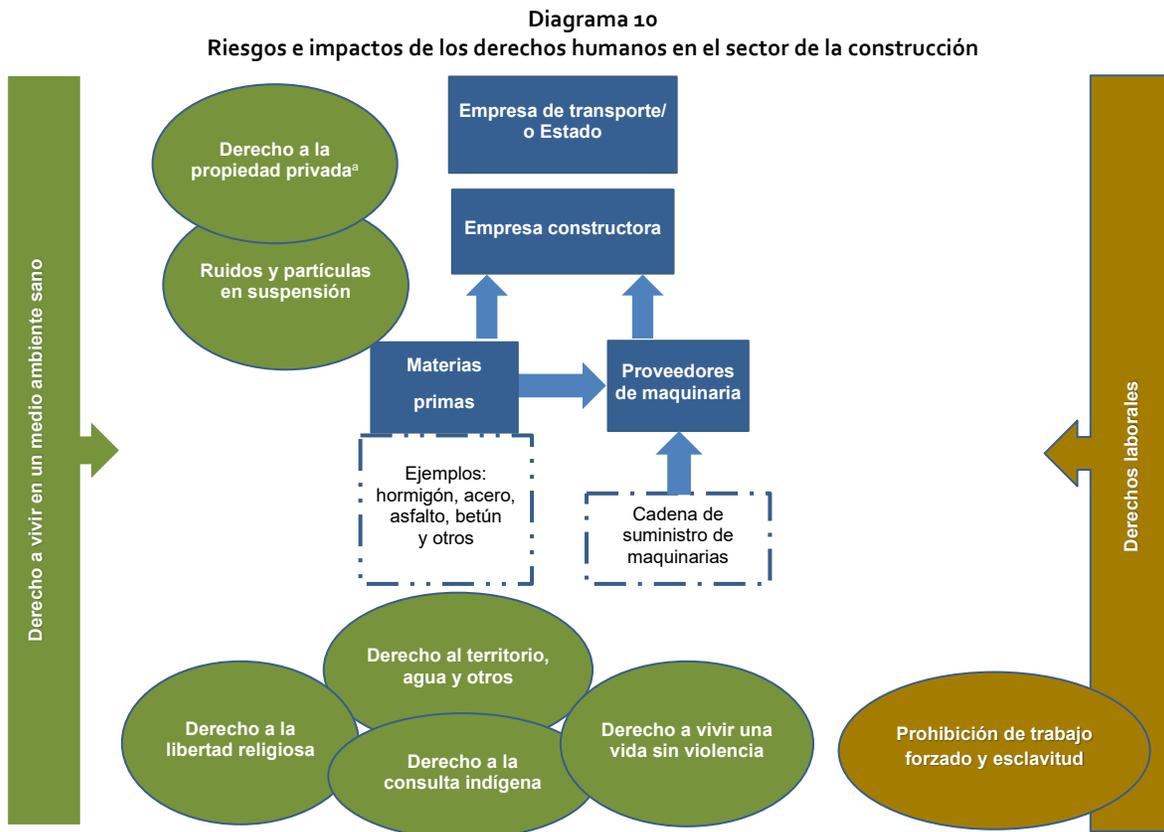
- Empresas del sector de construcción de infraestructura y sus cadenas de suministro, abarcando materias primas como asfalto, betún, hormigón y cemento, así como sistemas eléctricos, y diseño interior, así como la maquinaria requerida para la construcción. Esta es especialmente importante en la construcción de infraestructura subterránea. Este sector se caracteriza por altas tasas de trabajo informal, deficiencias en la seguridad e higiene y condiciones laborales debajo del estándar de derechos humanos. Las condiciones laborales, sin embargo, son mejores entre trabajadores con estudios superiores (ingeniería en construcción, arquitectura, diseño urbanístico y otros).
- Empresas de seguridad privada, considerando la seguridad vial en andenes, la prevención de delitos, suicidios, y la evasión del pago de tarifas.
- Empresas concesionarias de luminaria en paraderos y otras instalaciones de infraestructura vial.
- Empresas concesionarias de aseo vial.
- Comercio ambulante informal.
- Actividades económicas ilícitas (puntuales y de crimen organizado).

Adicionalmente, se encontraron, como en cualquier otro sector, actores con intereses convergentes y/o divergentes que podrían crear incentivos o desincentivos *de facto* para el cumplimiento con el enfoque de derechos humanos. Así, los distintos sectores económicos realizan actividades de lobby que pueden, eventualmente, derivar en actos de corrupción o de captura del Estado. Depende de cada Estado y su derecho administrativo y penal, así como su política anticorrupción, en qué medida logra contrarrestar estas actividades ilícitas. Los Principios Rectores, así como el ACNUDH reconocen el efecto perjudicial que la corrupción puede tener en el goce de los derechos humanos (Naciones Unidas, 2011; ACNUDH, 2021).

Para entregar un ejemplo concreto en cuanto al análisis que debe realizarse respecto de los actores económicos privados relacionados con el sistema de movilidad, se identifican brevemente los principales riesgos e impactos en derechos humanos en la construcción de infraestructura. No existe documentación clara respecto al origen de las empresas que conforman las estructuras de las cadenas de suministro de la industria de construcción, las que deberían describirse en función de cada ciudad y tipo de transporte. Así, la lista de los insumos para la construcción de un tren subterráneo es ciertamente más compleja en términos de las materias primas (hormigón, cemento, acero y otros, así como las maquinarias ocupadas y sus respectivas cadenas de suministro) que la ampliación de un corredor vial (asfalto, betún u otros y muchas veces sin mayor uso de maquinaria).

Los impactos en el sector de la construcción se generan, principalmente, en tres ámbitos: i) en las comunidades donde se construye la vía exclusiva, el corredor de transporte público, la estación o vías de metro, entre otros; ii) entre los y las trabajadores de la construcción, por los riesgos específicos que este trabajo implica; y iii) en relación con los insumos y materias primas que la construcción requiere, desde cemento y acero hasta la maquinaria de excavación y la electrónica para el funcionamiento de la infraestructura (véase el diagrama 10).

Las comunidades aledañas a los lugares de construcción suelen sufrir impactos negativos en su derecho a la salud por ruido y polvo (partículas en suspensión), pero posteriormente suele mejorar junto a un mayor disfrute del derecho a la movilidad.



Fuente: Elaboración propia.

^a Derecho a la propiedad privada de habitantes en cercanía de infraestructura de transporte.

En cuanto a quienes trabajan en la construcción, el sector suele contar con altos índices de trabajo informal y trabajo en condiciones de riesgo y, por lo tanto, de falencias en las garantías de derechos colectivos y del derecho a la seguridad social. Además, reporta altos índices de accidentabilidad y fatalidad, lo que conculca el derecho a la vida y la integridad física (UN, High Commissioner, 2017).

Respecto a las cadenas de suministro, estas se asimilan a las dinámicas ya descritas en la sección anterior. Se agrega el sector de arenas y cementos que suele tener altos impactos en el derecho a la salud de las personas que viven alrededor de los lugares de extracción, por los polvos tóxicos en suspensión.

B. Responsabilidades de las empresas y sus proveedores

Según los Principios Rectores, las empresas deben respetar los derechos humanos en todas sus actividades (Naciones Unidas, 2011, Principio 11), y ejercer su influencia para que sus proveedores también los respeten (Naciones Unidas, 2011, Principio 17). Para lograrlo, deberían actuar con la debida diligencia con relación a toda su cadena de suministro, basándose en una evaluación de impacto en derechos humanos, y adoptando las medidas de prevención, mitigación y reparación respectivas (Naciones Unidas, 2011, Principio 17). Además, deben instalar mecanismos de transparencia (Naciones Unidas, 2011 Principio 21, Global Reporting Initiative¹⁶) y de queja a nivel empresarial o gremial (Naciones Unidas, 2011, Principios 29 y 30). Junto con ello, los Estados deben proveer acceso a la justicia y reparación a través de mecanismos judiciales y extrajudiciales (Naciones Unidas, 2011, Principios 26 y 27).

¹⁶ Por ejemplo, reportes indizados según la Global Reporting Initiative.

Esta sección esboza los principales tipos de incentivos para favorecer el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas (nacionales y transnacionales) que se han ido discutiendo y estableciendo en el debate sobre derechos humanos y empresas. Se consideran incentivos públicos y privados que podrían lograr que las empresas implementen los Pilares II y III de los Principios Rectores para sus propias actividades y su cadena de suministro. Además, se entrega un breve resumen de las responsabilidades que podría conllevar la falta de respeto a los derechos humanos.

1. Orientaciones para la definición de directrices, incentivos y sanciones

Según los Principios Rectores, los Estados deberían direccionar o incentivar -a través de la legislación sectorial, laboral, ambiental y otras, pero también a través de las políticas públicas, los contratos de licitación y las compras públicas- el cumplimiento del respeto a los derechos humanos por parte de las empresas. En este sentido, podrían fomentar la adquisición o conversión de buses eléctricos cuya huella de carbono e impacto en los derechos humanos sea mínima durante la fabricación. Esto se podría realizar a través de instrumentos legislativos y administrativos a nivel de alcaldías o regiones, o de forma estatal.

Los contratos de los órganos públicos con las empresas privadas podrían exigir a estas incluir en su oferta una proyección de la huella de carbono y un modelo de debida diligencia en derechos humanos, y tener estrategias de disposición de los buses que incluya altos niveles de reutilización y reciclaje de los recursos. Para no distorsionar la competitividad de los distintos proveedores, se podría proceder con estándares normativos o con estándares de puntajes específicos que se otorgan al evaluar las ofertas para las compras públicas.

Si las empresas que contratan los servicios de los proveedores son privadas, con o sin respaldo de algún actor o financista público, pueden adoptar incentivos de gobernanza incorporando los criterios de la debida diligencia (ver parte I.D sección 5.b) en sus procesos de *compliance*, en particular, incluyendo ciertas exigencias hacia sus proveedores en los contratos que hacen con ellos. En caso de incumplimiento grave, debieran dejar abierta la posibilidad de declarar el incumplimiento del contrato, con las respectivas consecuencias en el derecho civil (Parra y Schönsteiner, 2022), independiente del país de incorporación del proveedor. En este sentido, si las cadenas de suministro abarcan varios países, estos contratos debieran regir de manera transnacional, otorgar derechos claros y concisos a terceros que podrían sufrir algún daño particular y ser ejecutables a través de *exequátur* (Parra y Schönsteiner, 2022). El Estado podría apoyar la debida diligencia en las cadenas de suministro nacionales y transnacionales a través de leyes de transparencia (*disclosure*) para las empresas tal como la reciente norma chilena para empresas que cotizan en la bolsa de Santiago (Comisión para el Mercado Financiero, 2021), regulación que incentive la debida diligencia (Francia, 2017; Alemania, 2021; Noruega, 2021) o la cooperación judicial (Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, 2017).

En términos de cambio climático, en América Latina y el Caribe se ha intentado aunar esfuerzos en la creación y adopción de políticas públicas. Sobre la base del Acuerdo de París, los países han iniciado un proceso de revisión de sus políticas climáticas para determinar cuáles pueden ser sus aportes concretos en términos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, a través de las llamadas Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC, en adelante) (Comisión Europea, 2019). En este aspecto, se observa que todos los países de la región cumplieron con la presentación preliminar de instrumentos de compromiso en el marco del Acuerdo de París, aunque con distintas intensidades: mientras que, en algunos países, como el Brasil y México las NDC fueron puestas en vigor apenas ratificado el Acuerdo, en otros, como la Argentina, el Uruguay y el Ecuador, su confirmación todavía se encuentra en discusión.

Pese a este panorama relativamente auspicioso y en relación con la reducción de las causas antropogénicas del calentamiento global, el tema de la movilidad urbana ha sido escasamente incorporado en términos vinculantes, al menos en un nivel general. En el caso de la implementación de economías circulares, pese a que se reconoce en Tarapacá, Chile, uno de los territorios con mayor

potencial a nivel mundial, dentro de los cuatro países que forman parte de este estudio, solo en la Argentina se ha establecido como un eje prioritario de mitigación (Comisión Europea, 2019). Para el caso de la movilidad eléctrica, Costa Rica, Chile y el Uruguay aparecen como los países con iniciativas más avanzadas en la materia. Para los casos del Brasil, México, Colombia y la Argentina, si bien se establecen mecanismos de reducción de emisiones asociados al transporte público, ninguno de los países ha incorporado específicamente el tema de la movilidad eléctrica (Comisión Europea, 2019).

A pesar de que el Acuerdo de París no se haya traducido necesariamente en NDC relativas a movilidad eléctrica y economías circulares, destacan algunas iniciativas por parte de las ciudades que conforman el caso de estudio de este informe. En Ciudad de México, por ejemplo, se ha destacado la importancia de ampliar su flota de trolebuses como manera de avanzar hacia la electrificación apalancada en la infraestructura existente; en Buenos Aires se ha creado la Mesa del Litio, orientada a detectar las necesidades y potencialidades de las cadenas del valor del litio y su aporte a los nuevos sistemas de transporte; en São Paulo se han desarrollado prototipos de vehículos eléctricos para el apoyo en faenas de construcción y Bogotá se destaca como una de las ciudades con mayor avance en materia de electrificación de buses de transporte público (PNUMA, 2021).

En particular, en el ámbito de empresas y derechos humanos, a partir de 2014 se han desarrollado instrumentos específicos para incentivar a las empresas a respetar los derechos humanos. Hasta hace poco sólo existían unos pocos países con avances con respecto a la regulación de la debida diligencia empresarial. Actualmente, varias decenas de países han adoptado Planes de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas impulsados por el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. En América Latina, Colombia, Chile y México cuentan con tales planes, mientras que otros países los están elaborando. Su efectividad, sin embargo, ha sido ampliamente criticada por la falta de incentivos vinculantes (Cantú, 2019; Schönsteiner, 2019). Por ejemplo, por falta de cumplimiento voluntario con los compromisos del Plan de Acción Nacional por parte de las empresas alemanas, el gobierno de este país ha adoptado legislación vinculante en junio de 2021 (Deutscher Bundestag Alemania, 2021).

Varias de las nuevas leyes de debida diligencia impactan transnacionalmente las cadenas de suministro de la electromovilidad latinoamericana. Así, las leyes contra la esclavitud moderna (por ejemplo, en Australia o Reino Unido) exigen a las empresas transparentar si realizaron ejercicios de debida diligencia en sus cadenas de suministro. Por su parte, las leyes de debida diligencia francesa (2017), alemana (2021) y noruega (2021) obligan a las empresas de un cierto tamaño a realizar un proceso de debida diligencia en derechos humanos e instalar mecanismos de denuncia para posibles violaciones en sus cadenas de suministro. En el caso de la ley francesa, esta abarca todos los eslabones de la cadena de suministro, donde suelen ocurrir las violaciones más graves, y permite, además, demandar en los tribunales civiles de dicho país, inclusive si el daño ocurrió fuera de Francia. Holanda cuenta con una ley contra el trabajo infantil en las cadenas de suministro de las empresas incorporadas en este país. El estado de California también cuenta con una ley de transparencia en las cadenas de suministro.

Otro importante incentivo para la industria automotriz en general, y para los buses eléctricos en particular, es el mercado de las finanzas verdes que buscan invertir en energías y cadenas de producción sustentables para poder contribuir, de esta manera, al cumplimiento de los objetivos de cambio climático (Acuerdo de París) (Gutterman, 2021). Idealmente, los criterios de exclusión de los financistas abarcan, además de los criterios ambientales, los laborales y los impactos en las comunidades donde se extraen materias primas.

En los últimos años se ha discutido, como uno de los incentivos más importante, el incremento en la demanda por inversiones verdes y socialmente sustentables (UNEP-FI, 2022; Schoenmaker y Schramade, 2019). Diferenciando según instrumentos de inversión (*equity*, bonos, préstamos/créditos), se han desarrollado criterios para la exclusión de ciertas industrias de las carteras de inversión (por

ejemplo, centrales de carbón), criterios para fondos condicionados (Sustainability Linked Loans or Bonds), o inversiones con impacto (por ejemplo, solamente en energía renovable no-convencional, o movilidad eléctrica). Distintos organismos han publicado taxonomías incluso bajo el auspicio de las Naciones Unidas, como en el caso de los Principios de Inversión Responsable (Principles for Responsible Investment, 2022) en el marco de UNEP-FI (UN, Environment Program, 2022), y hay una tendencia de unificar la medición para asegurar la comparabilidad entre distintas empresas. Sin embargo, solamente algunas pocas de las métricas y de los criterios efectivamente cumplirían con estándares de derechos humanos y existe un importante riesgo de lavado de imagen (*greenwashing*). Se espera que en los próximos años la demanda siga en aumento y los instrumentos mejoren para detectar falencias en el cumplimiento de lo comprometido³⁷. La movilidad sustentable tiene altas probabilidades de calificar por las inversiones verdes. Si al mismo tiempo se mejoran las condiciones laborales en la cadena de suministro, podría también calificar como inversiones sociales (UN, Environment Program, 2022).

Finalmente, en relación con la reutilización y el reciclaje de los vehículos, hay incentivos empresariales (económicos), pero en relación con los desechos finales —en particular, si los desechos fueran tóxicos— la actuación del Estado es imprescindible, y sus incentivos se consideran importantes para la reutilización y el reciclaje. Así, por ejemplo, la Unión Europea está revisando la directiva sobre fin de la vida útil (*end-of-life vehicles*) de 2000, tomando en cuenta estándares ambientales más estrictos (Comisión Europea 2000/53/EC).

Cualquier incentivo, sin embargo, debería ponderar los costos de la producción de buses nuevos, con la posibilidad de reconversión y la reducción neta efectiva en emisiones de carbono. Si la introducción de buses eléctricos conlleva el desguace de buses convencionales, podría bien ser ambientalmente conveniente postergar la compra del nuevo vehículo hasta el final de la vida útil del bus convencional, u optar por la conversión del modelo convencional, aunque tenga una menor eficiencia.

2. Responsabilidades de los actores

Los Estados deberían entonces procurar que las empresas —privadas o públicas— asuman sus responsabilidades bajo el Pilar II y III de los Principios Rectores. En algunos países ya existen leyes que exigen a las grandes empresas implementar mecanismos de debida diligencia. Sin embargo, considerando los países de origen de las principales empresas que participan de estas cadenas de suministro, la regulación sectorial o la política de cambio climático de los países juegan un rol fundamental (Schönsteiner, 2016).

En cuanto a la posibilidad de denunciar a las empresas en los tribunales de los respectivos países de origen, se pueden llevar denuncias en casos específicos como empresas de origen australiano, británico, holandés (trabajo forzado, esclavitud y trabajo infantil), californiano, noruego, y alemán (violaciones de derechos humanos y laborales hasta el primer eslabón de la cadena de suministro). Únicamente en el contexto de litigio transnacional dentro de la Unión Europea —con muy pocas excepciones— se ha aceptado que la jurisdicción del país de origen de la empresa no sería el foro más conveniente (*forum non conveniens*), permitiendo demandas en relación con hechos ocurridos en los países de operación (Parra y Schönsteiner, 2022). Son, por lo tanto, estos países de operación de las empresas transnacionales donde se debería mejorar, principalmente, el acceso a la justicia, eliminando eventuales privilegios de no tener que responder por demandas.

Pero incluso sin leyes de debida diligencia, debieran estar disponibles los mecanismos que permitan reparar, a través de responsabilidades penales, civiles y administrativas por parte de las empresas para una víctima de violaciones de derechos humanos, según el tipo de daño que se haya generado. Así, se ha constatado que los principales obstáculos al acceso a la justicia son la falta de asesoría jurídica gratuita, la responsabilidad limitada que impide demandar los verdaderos responsables

³⁷ Esta parte del documento ha sido elaborada con información levantada en el marco de ANID, Fondecyt regular N° 1201380, IR Schönsteiner.

de un daño (velo corporativo), la captura corporativa de los órganos de fiscalización (usualmente, administrativos) y falta de inversión de la carga de la prueba en casos en los que la evidencia está en manos de la empresa (KAS, 2022; Kessedjian y Cantú, 2020).

En la mayoría de los países es posible reclamar una indemnización por daños o la suspensión de actividades que violen los derechos fundamentales. Sin embargo, en toda la región se reportan dificultades de acceso a la justicia por ausencia de igualdad de condiciones en el acceso a la defensa, falta de ayuda legal gratuita o falta de conocimiento sobre las posibilidades de denunciar la responsabilidad de una empresa. A pesar de que el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, así como la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, hayan establecido que las responsabilidades de los Estados por daño transfronterizo aplican en el contexto de actividades económicas transnacionales, es aún imposible en la gran mayoría de los países del mundo —y todos en América Latina— de llevar esta reivindicación a tribunales. También existen en muchos países de América Latina, y en casi todos los países del Norte Global de donde provienen las empresas transnacionales que integran las cadenas de suministro analizadas- los Puntos Nacionales de Contacto de la OCDE, mecanismo de solución de controversias extrajudicial que ofrecen mediación en conflictos entre comunidades, o sindicatos, por un lado, y empresas, por el otro, en caso de que estas hubieran vulnerado las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, sobre asuntos laborales, ambientales, de derechos humanos, corrupción o consumo, entre otros. En la medida que las empresas participan y reconocen su responsabilidad, se puede llegar a acuerdos de prevención o reparación de futuros daños a los derechos humanos.

Según los Principios Rectores debieran también existir mecanismos gremiales de queja. Sin embargo, no se conocen tales mecanismos para las industrias involucradas en las cadenas de suministro descritas en este documento. La ausencia de tales iniciativas sugiere que la proactividad de los Estados de proporcionar mecanismos de solución de controversias imparciales e independientes, además de accesibles, es primordial (ACNUDH, 2022).

Otro incentivo que suele discutirse en el marco de empresas y derechos humanos parece ser menos relevante en relación con las empresas de transporte urbano: la capacidad de los y las consumidores de elegir un proveedor que respete los derechos humanos y el medio ambiente. Como suele no haber alternativas de movilidad en una misma ruta, las y los usuarios no podrían escoger entre proveedores más o menos sustentables o respetuosos de los derechos humanos y laborales. Sin embargo, tendrían la posibilidad de denunciar si hubiera alguna publicidad engañosa como, por ejemplo, avisos sobre la sustentabilidad de la empresa basados en evidencia falsa o parcial. Esta situación vuelve aún más importante los incentivos estatales.

Finalmente, es posible referenciar la responsabilidad no-jurídica (reputacional) que puede repercutir en las finanzas, el comportamiento de los accionistas, fondos de inversión verde, o la prórroga de la licitación pública cuando la empresa no cumple con los requisitos ambientales o laborales de estos actores. Así, por ejemplo, una empresa que haya sido sancionada por la Dirección del Trabajo chilena, no podrá participar de licitaciones públicas por los dos años siguientes.

III. Reflexiones finales

Como se ha tratado de evidenciar en este documento, existen importantes vínculos entre el goce efectivo de derechos humanos, la implementación de un enfoque de género y las condiciones de acceso y uso a los sistemas de movilidad urbana, así como con varios sectores de actividad asociados a su infraestructura, insumos y equipamiento (energías limpias, industria automotora, industria de la construcción y nuevas tecnologías). La movilidad en general, y en particular en el contexto de las grandes ciudades de la región, conlleva múltiples implicancias, directas e indirectas, para el goce efectivo de los derechos humanos de las personas y su bienestar, incluyendo varios aspectos y dimensiones asociados a los derechos de las mujeres y a su plena autonomía (económica, física, psicológica y política).

Como se ha relevado en el documento, la movilidad influye de manera directa e inmediata en el goce de derechos humanos específicos, comenzando por el derecho a la libre circulación y el derecho a la seguridad y a la integridad física, también relacionado en múltiples instrumentos de derecho internacional con el derecho a vivir una vida libre de violencia. Asimismo, cuando se contempla la movilidad en condiciones óptimas no sólo de seguridad, sino también de sanidad y/o sin maltrato en los sistemas de movilidad urbana, asoma el vínculo inmediato al goce del derecho a la salud. Finalmente, podemos nombrar el derecho a un medio ambiente sano, fragilizado en las mismas ciudades por la contaminación y la degradación del medio ambiente como también, si aludimos a los sectores de actividad relacionados con la movilidad, en los territorios de extracción de materias primas o de producción de vehículos, insumos o de energía, en particular, si esta no es una energía limpia.

Además, se suman numerosas vinculaciones indirectas e instrumentales. El acceso y uso de la movilidad por parte de las personas también es un medio o instrumento, en muchos casos indispensable, para el goce efectivo de múltiples derechos humanos, como la educación o la salud (a través del acceso físico a dichos servicios), o al trabajo, entre otros. Pero, además, en sociedades con altos niveles de desigualdad y brechas sociales, el efectivo acceso y uso de la movilidad está íntimamente vinculado al cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación debido a la interseccionalidad entre los ejes estructurantes de la desigualdad social, como el estatus socio-económico, los estereotipos sobre el sexo,

la orientación sexual, la identidad de género, la edad, la segregación del territorio, la etnia/raza, el contar con una discapacidad, o el estatus migratorio (CEPAL, 2016c, 2021). Desde la perspectiva del principio de igualdad, la inclusión de las personas en su diversidad de condiciones y situaciones particulares lleva a una discusión más amplia en torno a los determinantes y requisitos necesarios pero diferenciados para acceder y utilizar efectivamente los sistemas de movilidad urbana.

Desde una mirada centrada en los sistemas de movilidad como sector de actividad económica y social, hay otras dimensiones relacionadas con los derechos relevantes de considerar: la no discriminación y en particular el trabajo decente de las personas que laboran en dichos sistemas, así como en la existencia de estándares relacionados con el trato y comportamiento de estos con respecto a las y los usuarios. Si en estos sistemas no se garantizan los derechos humanos de quienes participan de la provisión de los servicios de movilidad y/o en la construcción y mantenimiento de sus infraestructuras, esta situación puede derivar en riesgos adicionales de vulneraciones de sus derechos laborales así como los de las personas usuarias del sistema, cuando dichos servicios o infraestructuras no funcionan en condiciones óptimas de seguridad, sanidad y trato digno.

Finalmente, como escenario de convivencia social rutinaria y masiva, los sistemas de movilidad urbana poseen una dimensión central como eslabón de la cohesión social. Si en estos sistemas son elevados los riesgos de violación de múltiples derechos humanos, por parte de actores públicos y privados, o por la falta de protección de los derechos de parte del Estado, y el acceso a estos es excluyente, reforzando la segregación y discriminación social, su aporte a una convivencia social armónica y a la consolidación de un sentido de pertenencia será bajo o incluso contraproducente. Por el contrario, si contribuye a generar experiencias colectivas inclusivas, experimentadas positivamente, tales sistemas ayudan a conformar un sentido de pertenencia y de comunidad.

En este documento también se abordaron los riesgos e implicancias para el goce de los derechos humanos de las personas con especial atención a la perspectiva de género en los principales sectores relacionados con los sistemas de movilidad y sus cadenas de suministro: el sector de las energías limpias, los sectores industriales ligados a los sistemas de movilidad urbana (en especial el sector de producción de buses eléctricos), así como el sector de las nuevas tecnologías. En estos ámbitos el enfoque de derechos humanos y de género se aborda a través de estándares para las empresas que se establecieron, para todos los sectores, en los Principios Rectores (Naciones Unidas, 2011). Se esboza cómo confluyen las responsabilidades de las empresas evaluando sus cadenas de suministro desde el punto de vista de los riesgos y eventuales violaciones a los derechos humanos como consecuencia de las actividades de cada sector en específico, abordando la extracción de materias primas y su impacto en los territorios y derechos de las comunidades aledañas, la huella de carbono generada por las grandes distancias de transporte de los insumos, las condiciones de producción y del ensamblaje, principalmente, en cuanto a condiciones laborales e impactos de contaminación, así como la economía circular al final de la vida útil de la maquinas, paneles solares o turbinas eólicas, por nombrar solo algunas. En este sentido, se evaluaron las externalidades que generan al entorno, y aquellas que ocurren al interior de estos, entendidos como sectores de actividad que emplean a personas con derechos.

Una vez identificados los vínculos entre derechos humanos y movilidad, así como entre estos y los otros sectores de actividad recién evocados, es más evidente la identificación de los actores que deben ser interpelados para evitar la violación de derechos o cuando menos mitigar los riesgos de que estas ocurran. En el caso de los sistemas de movilidad urbana existe un sistema de diversos actores, entre los que destacan, por un lado, el Estado desde sus múltiples funciones y niveles, pues son variadas las autoridades públicas a cargo de la regulación, administración y gestión de tales sistemas, desde autoridades locales encargadas de la movilidad y la protección de los derechos humanos, hasta autoridades regionales o nacionales, incluyendo empresas públicas. Por el otro, están diversos actores privados que no están exentos de responsabilidad para responder por violaciones potenciales o efectivas de derechos, pero con particularidades según su nivel de involucramiento y funciones en cada caso.

De las vinculaciones entre derechos humanos, la perspectiva de género y la autonomía de las mujeres con los sistemas de movilidad y los sectores mencionados, se derivan varios posibles instrumentos de política para aplicar un enfoque de derechos y de género. Destacan en el ámbito jurídico-normativo las leyes y normas internacionales, nacionales, estatales o municipales en múltiples temáticas (movilidad, derechos, género, discapacidad, trabajo y otros) que configuran un marco más o menos adaptado a la aplicación de un enfoque de derechos y de género con base en compromisos del Estado y procedimientos institucionalizados. Dicho marco incluye el alcance y procedimientos relacionados con la regulación y supervisión/control público de los actores privados y los lineamientos para determinar su nivel de responsabilidad con respecto a eventuales violaciones directas o indirectas de derechos.

Aunque indispensable para asegurar una aplicación transversal del enfoque de derechos humanos y de género, el margen de maniobra de las políticas públicas no se agota en la dimensión jurídico-normativa. En efecto, en las dimensiones organizacional y técnico-operativa, lo administrativo y programático, hay un espacio importante para implementar estándares y protocolos formales a nivel de los servicios públicos y de proveedores y diversos actores privados. En el caso de los sistemas de movilidad, destaca la posibilidad de establecer instancias especializadas de atención al público en donde figuren de forma central la garantía y protección de los derechos humanos. Para ello se pueden adoptar instrumentos de coordinación y gobernanza con el fin de que las diversas instancias competentes (movilidad, inclusión social, género, seguridad pública y discapacidad, entre otros), adopten e implementen estrategias generales o específicas para la garantía de derechos especialmente afectados en los sistemas de movilidad, como la integridad física desde el derecho a una vida libre de violencia, o acciones e infraestructuras con accesibilidad o servicios adicionales para usuarios específicos, entre otros. También, la presencia de sistemas de fiscalización de la calidad de los servicios y en general de rendición de cuentas son instrumentos adicionales para asegurar que el nivel de cumplimiento de los estándares o compromisos establecidos en materia de derechos sean respetados.

Otro instrumento de política central que puede derivarse de normas nacionales, pero no siempre depende de ello, es la presencia de estándares u orientaciones para la adaptación y el diseño de infraestructura inclusiva que permita eliminar o reducir las barreras de acceso y uso a los servicios de movilidad, elemento crucial para atender necesidades, exclusiones o discriminaciones de grupos específicos, como por ejemplo las personas con discapacidad, niños, niñas y adolescentes, mujeres embarazadas, personas adultas mayores o personas indígenas (señalización por ejemplo en varias lenguas). Aun cuando la adaptación de las infraestructuras para una mayor inclusividad puede requerir inversiones elevadas y de largo plazo, en cada contexto pueden implementarse adaptaciones específicas a nivel de otros aspectos esenciales para facilitar el uso de dichos sistemas sin discriminación, como la información y servicios a las y los usuarios (señalización, información sobre recorridos y horarios, por ejemplo).

Un instrumento adicional es la importancia del derecho al acceso a la información que poseen las personas respecto de la movilidad urbana en general. En el caso de la promoción y aplicación de un enfoque de derechos y de género, destacan las estrategias y campañas de comunicación y difusión pública con el fin de socializar los mecanismos disponibles ante posibles violaciones de derechos, así como los comportamientos y prácticas adversos al goce de derechos. Finalmente, un ámbito relativamente nuevo de acción pública corresponde a las herramientas digitales y las opciones adicionales de conectividad dentro de dichos sistemas que pueden desempeñar un papel importante para superar barreras de acceso y de información, así como para canalizar parte de los dispositivos de seguimiento, denuncia y rendición de cuentas.

En el ámbito del financiamiento, el nivel de las tarifas es uno de los instrumentos de política más evidentes para determinar toda una variedad de medidas posibles, generales o focalizadas, para eliminar o moderar las barreras económicas de acceso relacionadas con los ingresos de las personas, con el fin de prestar especial atención a aquellas personas que pertenecen a diversos grupos que cuentan con barreras de acceso, y con frecuencia en función de una confluencia de discriminaciones con una lógica interseccional. Por definición, estas medidas requieren recursos considerables y, en general, en la región las ciudades grandes ya poseen sistemas ampliamente subsidiados donde el margen de maniobra adicional es estrecho.

En el caso de los sectores de actividad asociados a la movilidad, como son los sectores de energía, tecnología, industria automotriz y otros sectores asociados, un instrumento clave para avanzar en una gobernanza global o transversal con enfoque de derechos y de género son los incentivos generados por las políticas públicas y los financistas, las responsabilidades empresariales directas y el acceso a la justicia. Por un lado, el Estado posee la capacidad de regular, incentivar y promover el seguimiento de estándares y procedimientos a las empresas, a los inversionistas y a los gremios a seguir directrices acordes a los derechos humanos, por ejemplo, mediante los lineamientos y requisitos de los contratos de licitaciones, las compras públicas, o los tributos. A través de estos instrumentos es posible exigir que ciertos estándares se cumplan con el respeto a los derechos humanos y la perspectiva de género, y así asumir sus responsabilidades bajo los Pilares II y III de los Principios Rectores (Naciones Unidas, 2011). Con ello, no solo se requieren normativas legislativas internas que cumplan con los estándares internacionales en la materia, sino también medidas sectoriales o políticas que sean acordes a las metas propuestas para mitigar el cambio climático y promover una mayor sostenibilidad.

Por otro lado, y más allá de las acciones implementadas directamente por las empresas, estas pueden y debieran adoptar incentivos de gobernanza y criterios de debida diligencia para exigir buenas prácticas a sus proveedores y contratistas. Aunque según el derecho internacional no es obligación propiamente adoptarlos, en la medida en que existe una "responsabilidad" sobre daños o vejaciones potenciales, en varios países ello se convirtió en obligación en la normativa legal nacional. En cuanto al acceso a la justicia, es relevante que existan mecanismos institucionales formales que permitan a las personas que sufren vulneraciones a sus derechos cometidas por empresas nacionales y en especial transnacionales, la posibilidad de denunciar o seguir un juicio dentro de su propio país, donde ocurrieron los hechos, o bien brindar mecanismos extrajudiciales que permitan reparar la violación ocurrida y, en lo posible, que estas no se repitan. En todo caso, lo más deseable es que a las personas no les quede como último recurso llevar dichas alegaciones al país de origen de la empresa, pues esto requiere recursos y supone para dichas personas una gran asimetría pues se imponen nuevas barreras de acceso a la justicia y una eventual reparación.

También es importante señalar que en todo contexto la definición e implementación de políticas con un enfoque de derechos humanos y de género se beneficia de la presencia de información, datos y estudios con el fin de diseñar alternativas pertinentes y efectivas. También, aunque aquí se señalen de manera genérica algunos instrumentos de política, así como algunas orientaciones para su diseño, la definición y combinación de políticas responde a procesos específicos en cada contexto, en función de las necesidades de las personas, los recursos (financieros, humanos, institucionales) y la institucionalidad en vigor. De ahí la importancia de los procesos de intercambio y diálogo intersectorial para la construcción progresiva de una gobernanza en donde el enfoque de derechos y de género sean referentes compartidos por los principales actores institucionales.

Finalmente, y más allá de la identificación e instrumentos específicos de política, la incorporación efectiva de un enfoque de derechos y de género al diseño de estos instrumentos y de las políticas sectoriales en general requiere seguir ciertos principios y atender consideraciones concretas en todas las etapas del ciclo de política pública. Sintetizando estos elementos el anexo 2 recoge algunos elementos indispensables para un eventual protocolo orientado a incorporar el enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género en el diseño de políticas públicas específicas, identificando consideraciones y requisitos en las cuatro dimensiones de la institucionalidad (jurídico-normativa, organizacional, técnico-operativa y de financiamiento).

Una mirada general a la realidad del enfoque de derechos y de género en las políticas de movilidad urbana en la región revela que son muchos los vacíos por llenar, pero también lo son las oportunidades existentes para avanzar. En la medida en que tanto en el diseño como en la implementación de la política se logre avanzar de manera efectiva en la consideración de las reflexiones y orientaciones aquí trabajadas, se podrá caminar de manera más decidida en la consecución de los objetivos de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, favoreciendo la idea de dar un gran impulso a la sostenibilidad, con mayor inclusión y cohesión social.

Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá (2021), *Formulación del Plan Maestro de Movilidad para Bogotá D.C.*, Bogotá, GIZ. Disponible [en línea] https://www.movilidadbogota.gov.co/web/sites/default/files/Paginas/28-04-2020/03-componente_legal_v8.pdf.
- Allen, H. (2018), *Enfoques para la Movilidad Urbana Responsiva al Género Módulo 7ª. Transporte Sostenible: Un Texto de Referencia para Diseñadores de Políticas en Ciudades en Desarrollo 2ª Edición*, Ciudad de México, GIZ.
- Allen, H. y otros (2018), *Ella se mueve segura – Un estudio sobre la seguridad personal de las mujeres y el transporte público en tres ciudades de América Latina*. Caracas, CAF y FIA Foundation.
- Amnesty International (2018), *Phones, Electric Cars and Human Rights Abuses – 5 Things You Need to Know*, 1 de mayo de 2018. Disponible [en línea] <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/05/phones-electric-cars-and-human-rights-abuses-5-things-you-need-to-know/> [fecha de consulta: enero de 2022].
- Bárcena, A. y otros (2018), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe, Una visión gráfica* (LC/TS.2017/84/Rev.1). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- Batthyány, K. (2020), "Miradas latinoamericanas al cuidado" en "Miradas latinoamericanas a los cuidados", K. Batthyány (coord.), Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, Siglo XXI editores.
- Bidegain, N. (2017), "La Agenda 2030 y la Agenda Regional de Género" *Serie Asuntos de Género*, número 143, Santiago, CEPAL.
- Bonino, M., y N. Bidegain (2011), "Guía de transversalización de género en las políticas públicas departamentales y municipales: una contribución a la igualdad entre hombres y mujeres". En *Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP*, Montevideo, Presidencia de la República del Uruguay, Comisión Interdepartamental de Género del Congreso de Intendentes.
- Brot für die Welt (2018), *Edles Metall – Unwürdiger Abbau Platin aus Südafrika und die Verantwortung deutscher Unternehmen*, Berlín. Disponible [en línea] https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Analyse/Analyse75-de-v10-Web.pdf [fecha de consulta: enero de 2022].
- Brunet, A. (2011), "La perspectiva de género en el transporte de América Latina y el Caribe" *Boletín FAL (Facilitación, comercio y logística en América Latina y el Caribe)*, Ed. 301, número 9, Santiago, CEPAL.

- Business & Human Rights. Resource Centre (2018), Business & human rights snapshot: Automotive sector. Disponible [en línea] https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/BHRRRC_Automotive_Sector_OCT2018.pdf
- ____ (2020), "Índice de energía renovable y derechos humanos Resultados de los sectores eólico y solar". Disponible [en línea] https://media.business-humanrights.org/media/documents/files/%C3%8DNDICE_DE_ENERG%C3%8DA_RENOVABLE_Y_DERECHOS_HUMANOS_2020.pdf.
- CAF y FIA Foundation (2018), *Ella se mueve segura (ESMS) – Un estudio sobre la seguridad personal de las mujeres y el transporte público en tres ciudades de América Latina*, Caracas, CAF and FIA Foundation.
- Cantú Rivera, H. (2019), "National Action Plans on Business and Human Rights: Progress or Mirage?", *Business and Human Rights Journal* vol. 4 N° 2, pp. 213-237.
- Cantú Rivera, H. y L. Esparza García (2021), *Debida diligencia en derechos humanos y procesos de compliance*, Monterrey, Universidad de Monterrey.
- Cantú, H. y M. Barboza (2022), *Experiencias Latinoamericanas sobre reparación en materia de empresas y derechos humanos*, Editorial Konrad Adenauer Stiftung.
- Carrión, F. (2019), "El espacio público es una relación no un espacio", en Carrión, F. y Dammert-Guardia, M., (comps.) *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*, Lima, Flacso.
- Casas, L. (2010), "Género y Justicia", en *Introducción a los problemas de género en la Justicia Penal en América Latina*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
- Casas, M. (2017), "La transversalización de la perspectiva de género en las políticas de cambio climático en América Latina y el Caribe", *Estudios del cambio climático en América Latina, Documentos de Proyectos*, (LC/TS.2017/19), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Casas, M., C. Lara y C. Espinosa (2019), "Determinantes de género en las Políticas de movilidad urbana en América Latina". *Boletín FAL (Facilitación, comercio y logística en América Latina y el Caribe)*, edición N° 371, N° 3 – 2019.
- CDHDF (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal) y otras (2017), *Derechos laborales de las personas LGBTI*.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina (LC/CDS.4/3)*, Santiago.
- ____ (2020), "Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad" (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- ____ (2019a), "Informe regional sobre el avance en la aplicación de la Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030" (LC/CRM.14/5), Santiago.
- ____ (2019b), *Panorama Social de América Latina, 2018 LC/PUB.2019/3-P*, Santiago, 2019.
- ____ (2019c), "La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes", (LC/CRM.14/3), Santiago, 2019.
- ____ (2019d), *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes. Índice comentado del documento de posición de la XIV Conferencia Regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe (LC/CRM.14/3)*, Santiago.
- ____ (2018a), *La ineficiencia de la desigualdad, 2018 (LC/SES.37/3-P)*, Santiago.
- ____ (2018b), *Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados, Metodologías de la CEPAL, N° 2 (LC/PUB.2018/22-P)*, Santiago.
- ____ (2017), *Plan de Acción Regional para la implementación de la nueva agenda urbana. Santiago de Chile*.
- ____ (2016a), "Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible" (LC/G.2686/Rev.1), Santiago.
- ____ (2016b), "Políticas de logística y movilidad, para el desarrollo sostenible y la integración regional". *Unidad de Servicios e Infraestructura 345 (1), 1-9*.
- ____ (2016c), "Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe (LC.L/4056/Rev.1), Santiago.
- ____ (2016d), "La matriz de la desigualdad social en América Latina" (LC/G.2690(MDS.1/2), Santiago.

- _____ (2015), *La Economía del Cambio Climático en América Latina y el Caribe: Paradojas y desafíos del desarrollo sostenible* (LC/. G.2624) Santiago, 2015.
- _____ (2015a), *Acoso Sexual en el espacio público: la ciudad en deuda con los derechos de las mujeres*. 18 de noviembre de 2015.
- CEPALSTAT (2016), Disponible [en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es> [fecha de consulta: enero de 2022].
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (2021), *Informe sobre Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas afrodescendientes*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.109 16 marzo 2021. Disponible [en línea] <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DESCA-Afro-es.pdf> [fecha de consulta: febrero de 2022].
- _____ (2020), *Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos* OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19, Washington D.C., 1 de noviembre de 2019. Disponible [en línea] <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf> [fecha de consulta: enero de 2022].
- _____ (2020a), *Compendio sobre derechos laborales y sindicales. Estándares Interamericanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.331, 30 octubre 2020. Disponible [en línea] <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DerechosLaboralesSindicales-es.pdf> [fecha de consulta: febrero de 2022].
- _____ (2019), *Compendio sobre la igualdad y no discriminación: Estándares Interamericanos*. OEA/Ser.L/V/II.171 Doc. 31, 12 febrero 2019. Disponible [en línea] <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Compendio-IgualdadNoDiscriminacion.pdf> [fecha de consulta: febrero de 2022].
- _____ (2018), *Informe Temático "Políticas Públicas con enfoque de derechos humanos"*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191. Disponible [en línea] <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticPublicasDDHH.pdf>.
- _____ (2017), *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147 7 septiembre 2017. Disponible [en línea] [fecha de consulta: febrero de 2022] [fecha de consulta: febrero de 2022].
- _____ (2017a), *Audiencia Pública: Situación de derechos humanos de las personas jóvenes en Guyana*, 161 Periodo de Sesiones, 22 de marzo de 2017.
- _____ (2015), *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo* OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, Washington D.C, 31 diciembre 2015. Disponible [en línea] <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/industriasestractivas2016.pdf> [fecha de consulta: febrero de 2022].
- _____ (2015b), *"Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América"*. OAS/Ser.L/V/II.rev.2. Doc. 36, Washington D.C, 12 noviembre 2015. Disponible [en línea]: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violenciapersonaslgbti.pdf> [fecha de consulta: febrero de 2022].
- _____ (2006), *Informe de Fondo No. 66/06, Caso 12.001. Simone André Diniz vs. Brasil*.
- _____ (2001), *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*. OEA/Ser./L/V/II.110 doc. 52, 9 marzo 2001, párr. 5. Disponible [en línea] <http://www.cidh.org/countryrep/paraguay01sp/indice.htm> [fecha de consulta: febrero de 2022].
- Comisión Europea. Véase Directive 2000/53/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on end-of life vehicles. Disponible [en línea] https://ec.europa.eu/environment/topics/waste-and-recycling/end-life-vehicles_fr [fecha de consulta: enero de 2022].
- Comisión Europea (2019), *Avances en la Acción Climática de América Latina: Contribuciones Nacionalmente Determinadas al 2019*. Programa EUROCLIMA+, Dirección General de Desarrollo y Cooperación – EuropeAid, Comisión Europea, Bruselas, Bélgica.
- Comisión para el Mercado Financiero (2021), *Modifica la estructura y contenido de la memoria anual de los emisores de valores y modifica y deroga normas que indica: Norma de carácter general N° 461*, 12 de noviembre de 2021. Disponible [en línea] https://www.cmfchile.cl/normativa/ncg_461_2021.pdf.
- Comité CEDAW (2015), *Recomendación General N° 33: sobre el acceso de las mujeres a la justicia*. CEDAW/C/GC/33, 03 de agosto de 2015.
- _____ (2010), *Recomendación General N° 28: relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. CEDAW/C/GC/28, 16 de diciembre de 2010.

- Comité Cerezo México (2021), "Decálogo de Derechos Humanos para una Vida Digna 2021". Disponible [en línea] <https://www.comitecerezo.org/spip.php?article3574&lang=es#t7-Por-un-transporte-publico-digno-y-eficiente>. Enero.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) (2009), Observación General N° 20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales. E/C.12/GC/20 2 de julio de 2009.
- _____(2005), Observación General N°18: El derecho al trabajo. E/C.12/GC/18 6 de febrero de 2006.
- _____(2003), Observación General N° 15: El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). E/C.12/2002/11 20 de enero de 2003.
- _____(2000), Observación General N° 14. Comité DESC E/C.12/2000/4. "El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud".
- _____(1999), Observaciones generales 13: El derecho a la educación. E/C.12/1999/10 8 de diciembre de 1999.
- Comité de Derechos Humanos (2018), Asamblea General A/HRC/22/43. "Informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John H. Knox". Párr. 19.
- _____(2011), Observación General No. 34. Artículo 19 Libertad de opinión y libertad de expresión. 102º período de sesiones, 12 de septiembre de 2011, pág. 5, párr. 18.
- _____(1989), Observación General N° 18: No discriminación. 1989.
- Comité de los Derechos del Niño (2017), Observación General N° 21 sobre los niños de la calle. CRC /C/GC/2, 21 de junio de 2017.
- _____(2013a), Observación General N°17 (2013a) sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes (artículo 31) CRC/C/GC/17, 17 de abril de 2013.
- _____(2013b), Observación general N° 15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24), CRC /C/GC/15, 17 de abril de 2013.
- _____(2006), Observación general N°9: Los derechos de los niños con discapacidad. CRC/C/GC/9 27 de febrero de 2007.
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2014), Observación General N° 2 Accesibilidad ONU Convención Sobre Los Derechos De Las Personas Con Discapacidad.
- Compromiso de Santiago (2020), XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Santiago, 27/31 de enero de 2020.
- Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito (2021), "El derecho a una movilidad interna digna y segura en el distrito metropolitano de Quito". Disponible [en línea] <https://proteccionderechosquito.gob.ec/wp-content/uploads/2021/08/Pronunciamiento-movilidad.pdf>. Agosto.
- Contreras, M. y J. Schönsteiner (2017), "Derecho al agua, emergencias y responsabilidades del estado y de las empresas sanitaria", en T. Vial (ed.) *Informe anual sobre derechos humanos en Chile: 2017*. Centro de Derechos Humanos Universidad Diego Portales, Santiago.
- Corporate Human Rights Benchmarking (2022), Disponible [en línea] <https://www.worldbenchmarkingalliance.org/corporate-human-rights-benchmark/>.
- Corporate Human Rights Benchmark, ICT Manufacturing (2021), Disponible [en línea] <https://www.worldbenchmarkingalliance.org/publication/chrb/rankings/type/ungp/industry-ict-manufacturing/>.
- Corporate Human Rights Benchmark (2020), Company Scoresheet BYD. Disponible [en línea] <https://www.worldbenchmarkingalliance.org/publication/chrb/companies/byd-company/>.
- Corte IDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos) (2021), Caso Vicky Hernández y Otras Vs. Honduras. Serie C No. 422.
- _____(2020), Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil. Serie C No. 407.
- _____(2020a), Caso Comunidades Indígenas Miembros de La Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Serie C No. 400.
- _____(2018), Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile Serie C No. 349.
- _____(2017), Opinión consultiva OC 23-17 "Medio Ambiente y derechos humanos". Serie C No. 23.
- _____(2017a), Caso Lagos del Campo vs. Perú. Serie C No. 340.
- _____(2015), Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Suriname. Serie C No. 309.
- _____(2009), Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Serie C No. 196.

- _____(2007), Caso Albán Cornejo y otros. Vs. Ecuador. Serie C No. 171.
- _____(2006), Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Serie C No. 149.
- _____(2006a), Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Serie C No. 151.
- _____(2005), Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Serie C No. 125.
- _____(2005a), Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Serie C No. 135.
- _____(2003), Opinión Consultiva OC-18/03 "Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados".
- _____(1988), Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Serie C N° 4.
- Deutscher Bundestag Alemania (2021), Act on Corporate Due Diligence Obligations in Supply Chains, BGBl I 2021, 2959. Traducción oficial al inglés (Deutscher Bundestag). Disponible [en línea] <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Internationales/act-corporate-due-diligence-obligationssupply-chains.pdf>.
- Dufey, A. (2020), Iniciativas para transparentar los aspectos ambientales y sociales en las cadenas de abastecimiento de la minería Tendencias internacionales y desafíos para los países andinos, Santiago de Chile. CEPAL. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45604/1/S2000305_es.pdf.
- El Excelsior (2019), "Prohíben publicidad sexista en transporte público de Puebla". Disponible [en línea] <https://www.excelsior.com.mx/nacional/prohiben-publicidad-sexista-en-transporte-publico-de-puebla/1322175> [fecha de consulta: octubre de 2021].
- El País (2018), "Sexismo y sado en los autobuses de Valencia". Disponible [en línea] https://elpais.com/elpais/2018/05/08/mujeres/1525761197_314974.html [fecha de consulta: octubre de 2021].
- Ferro G. y Lentini E. (2012), "Infraestructura y equidad social: experiencias en agua potable, saneamiento y transporte urbano de pasajeros en América Latina" (LC/L.3437), Documentos de Proyecto, CEPAL, Santiago.
- FIDH y Oxfam (2020). "Getting it right". Disponible [en línea] <https://www.oxfamamerica.org/explore/issues/economic-well-being/private-sector-engagement/community-based-human-rights-impact-assessment-initiative/>.
- Figuroa, O. y S. Reyes (1996), "Transporte y calidad de vida en las ciudades latinoamericanas. Sus relaciones con el uso del suelo y la contaminación urbanas", *Revista Eure* Vol. 22, N° 67, pp. 29-44, Santiago de Chile, diciembre.
- Figure 2 – Subida por Marcy Lowe, disponible en: https://www.researchgate.net/figure/US-Value-Chain-for-Transit-Buses_fig1_294579836.
- Fries, L. y V. Hurtado (2010), "Estudio de la información sobre la violencia contra la mujer en América Latina el Caribe", Serie Mujer y desarrollo N° 99, Santiago de Chile.
- Forbes (2021), The World's Largest Tech Companies In 2021. Disponible [en línea] <https://www.forbes.com/sites/jonathanponciano/2021/05/13/worlds-largest-tech-companies-2021/?sh=1a56636c69bc> [fecha de consulta: febrero de 2022].
- Francia Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.
- García, E. (2015), Derechos Humanos y empresas: Iniciativa desde el sector privado en materia de empresas y derechos humanos. Empresas y derechos humanos: la visión de una empresa extractiva., Santiago, Fundación para el Debido Proceso.
- García Palomares, J. C. (2008), "Incidencia en la movilidad de los principales factores de un modelo metropolitano cambiante", *Santiago, EURE*, 34(101), 5-24.
- Garretón, R. (2004), "La perspectiva de los derechos humanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas", en R. Garretón y otros, *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 27-48.
- Gestión Bruno Covas (2021), Programa de metas 21/24: versión final participativa. Disponible [en línea] <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/SEPEP/arquivos/pdm-versao-final-participativa.pdf>.
- Gereffi, G., P. Bamber y K. Fernández-Stark (2016), "Promoting Decent Work in Global Supply Chains in Latin America and the Caribbean", ILO, Regional Office for Latin America and the Caribbean.

- GIZ (2018), "Lineamientos para desarrollar un Plan de Acción de Género para el Eje 8 Sur", Ciudad de México, C40 Cities Finance Facilities" (CFF).
- Global Reporting Initiative (2022), Disponible [en línea] <https://www.globalreporting.org/>.
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) (2018), Ley Simple de Colectivos de la CABA. Disponible [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/colectivos-ciudad-de-buenos-aires#titulo-2>.
- _____(2015), Plan de género y movilidad. Disponible [en línea] https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/plan_de_genero_y_movilidad_pdf.pdf.
- Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador (2015), "Indicadores de Progreso para la Medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador". Segundo agrupamiento de derechos, pág. 105.
- Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas (2017), Asamblea General: Mejores prácticas y forma de aumentar la eficacia de la cooperación transfronteriza entre los Estados en lo que respecta a la aplicación de la legislación en la cuestión de las empresas y los derechos humanos. A/HRC/35/33, 25 de abril de 2017. Disponible [en línea] http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/35/33 [fecha de consulta: enero de 2022].
- Güendel, L. (2000), "La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: la búsqueda de una nueva utopía", en Soto, S. R. (eds.), *Política social: vínculo entre Estado y sociedad*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Gutterman, A. (2021), *Sustainable Finance and Impact Investing*, Business Expert Press, 1 de marzo de 2021.
- Herce, M. (2009), *Sobre la movilidad en la ciudad: propuestas para recuperar un derecho ciudadano*. Barcelona, Reverté.
- Hervé, D y J. Schönsteiner (2019), *Informe anual sobre derechos humanos en Chile: Estado de la información sobre calidad de aire en Chile*, Santiago de Chile.
- Hidalgo, D. y C. Huizenga (2013), "Implementation of sustainable urban transport in Latin America", *Research in Transportation Economics*, 40 (1).
- Infante, P. (2016), "(In)justicia ambiental en Chile y principales mecanismos para mitigar la inequidad: planificación territorial y derechos de comunidades vulnerables", *Revista de Derecho Ambiental*, (6), pp. 143-163. Disponible [en línea] <https://estudiosdeadministracion.uchile.cl/index.php/RDA/article/view/43319/45305>.
- Instituto Nacional de las Mujeres, Gobierno de México, "Agenda Regional de Género". Disponible [en línea] <http://www.ivermujeres.gob.mx/wp-content/uploads/sites/16/2018/02/AGENDA-REGIONAL-INMUJERES.pdf> [fecha consulta: diciembre 2021].
- Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP)-FIA (2020), Sistema de información y seguimiento de seguridad vial. Disponible [en línea] <https://mexico.itdp.org/documentos/sistema-de-informacion-y-seguimiento-de-seguridad-vial/>.
- _____(2018), Visión cero para la juventud: volviendo las calles más seguras desde la escuela. Disponible [en línea] <https://mexico.itdp.org/noticias/vision-cero-para-la-juventud-volviendo-las-calles-mas-seguras-una-escuela-a-la-vez/>.
- ITDP (Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo) (2020), "Más ciudad, menos cajones. Evaluación del impacto del cambio a los requerimientos de estacionamiento en la Ciudad de México y recomendaciones de política pública".
- _____(2019), "Externalidades negativas asociadas al transporte terrestre en México. Estimaciones para México y 20 zonas metropolitanas".
- _____(2014), "Análisis de las estrategias del Plan Director Estratégico de SP desde la perspectiva del desenvolvimiento orientado al transporte sustentable". Disponible [en línea] <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9204/1/Plano%20diretor.pdf>.
- _____(2013), Guía de planeación de sistemas de bicicletas compartidas. Disponible [en línea] <https://mexico.itdp.org/noticias/guia-de-planeacion-de-sistemas-de-bicicletas-compartidas/>.
- IISD (International Institute for Sustainable Development) (2021), "Blog: Can Trade in Electric Vehicle Raw Materials Create Development Opportunities". Disponible [en línea] <https://www.iisd.org/articles/trade-electric-vehicle-raw-materials> [fecha de consulta: enero de 2022].
- IOPscience (2022), Disponible [en línea] <https://iopscience.iop.org/>.

- Isea Silva, R. (2011), *Empresas y Derechos Humanos; Cuadernos de la Cátedra "la Caixa" de Responsabilidad Social de la Empresa y Gobierno Corporativo*. IESE Business School, Universidad de Navarra septiembre de 2011.
- Isuani, F.J. (2012), "Instrumentos de políticas públicas. Factores claves de las capacidades estatales. Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal", *DAAPGE* 12(19), 51-74.
- Jaimurzina, A., G. Pérez Salas y R. Sánchez (2015), "Políticas de logística y movilidad para el desarrollo sostenible y la integración regional", *Series Recursos naturales e infraestructura*, N° 174, Santiago, CEPAL.
- Jaimurzina, A., C. Muñoz y G. Pérez (2017), "Género y transporte: experiencias y visiones de política pública en América Latina" *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, número 184, Santiago, CEPAL.
- Jiménez, W.G. (2007), "El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas", *Civilizar*: 7(12), 31-46.
- Jirón, P. y D. Zunino Singh (2017), "Movilidad Urbana y Género: experiencias latinoamericanas", *Revista Transporte y Territorio*, número 16.
- Jirón, P., C. Lange y M. Bertrand (2010), "Exclusión y desigualdad espacial: retrato desde la movilidad cotidiana" *Revista INVI*, vol. 25, núm. 68, mayo, 2010, pp. 15-57. Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- Bonnitcha, J. y R. McCorquodale (2017), 'The Concept of "Due Diligence" in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights' (2017) 28 *European Journal of International Law* 899. Crítico, John Ruggie, 'The Concept of "Due Diligence" in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights: A Reply to Jonathan Bonnitcha and Robert McCorquodale' (2017) 28 *European Journal of International Law* 924.
- Karagulian, F. y otros (2015), "Contributions to cities' ambient particulate matter (PM): A systematic review of local source contributions at global level", *Atmospheric Environment*, Volume 120, pp. 475-483.
- Kessedjian, C. y H. Cantú (eds.) (2020), "Private International Law for Corporate Social Responsibility", capítulos sobre países latinos. Disponible [en línea] <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-35187-8>.
- Lamas, M. (2013), "Usos, dificultades y posibilidades de la categoría género", en *El género la construcción cultural de la diferencia sexual*, Ciudad de México, Programa Universitarios de Estudios de Género.
- Loan Market Association (2021), *Sustainability Linked Loan Principles: Supporting environmentally and socially sustainable economic activity*. Disponible [en línea] https://www.lma.eu.com/application/files/8416/2210/4806/Sustainability_Linked_Loan_Principles.pdf.
- Lupano, J. y R. Sánchez (2009), "Políticas de movilidad urbana e infraestructura urbana de transporte", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Make ICT Fair (2021), *Human rights risks in the ICT supply chain*. Disponible [en línea] https://www.ed.ac.uk/files/atoms/files/human_rights_risks_in_the_ict_supply_chain_o.pdf.
- Mantilla, J. (2016), "Derecho y perspectiva de género: un encuentro necesario", Lima, Universidad de San Martín de Porres. Disponible [en línea] <http://www.aulavirtualusmp.pe/ojs/index.php/VJ/article/view/779>.
- Martínez Nogueira, R. (1984), "Sociedad, poder y empresa", Buenos Aires, Macchi.
- Martínez, R. (2019) (ed), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mayorga, C., M. Ruiz y D. Aldas (2020), "Percepciones acerca de la contaminación del aire generada por el transporte urbano en Ambato, Ecuador", *Revista Espacios*. ISSN 0798 1015 Vol. 41 (N° 17) Año 2020. Pág. 11 1.1. Disponible [en línea] <https://ww.revistaespacios.com/a20v41n17/a20v41n17p11.pdf>.
- McCann, E. y K. Ward (2010) "Relationality/territoriality: Toward a conceptualization of cities in the world", *Geoforum* 41(2): 175-184.
- MESECVI (Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará) (2017), "Tercer Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará. Prevención de la Violencia contra las Mujeres en las Américas: Caminos por Recorrer", Washington, OEA/Ser.L/II.7.10 MESECVI/CEVI/doc.242/17, México, Comisión de Igualdad de Género de la LX Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla (2019) "Informe Anual de Actividades Comisión Igualdad de Género, Primer Año Legislativo", Puebla.
- Ministerio de las ciudades (2004), *Política nacional de movilidad urbana sustentable*. Disponible [en línea] <http://www.ta.org.br/site2/Banco/7manuais/6PoliticaNacionalMobilidadeUrbanaSustentavel.pdf>.
- Miralles, C. (2002), "Ciudad y transporte. El binomio imperfecto", Barcelona, Ariel Geografía.
- Miralles-Guasch, C. (2012), "Las encuestas de movilidad y los referentes ambientales de los transportes", *EURE (Santiago)*, 38(115).

- Moloney, A. (2015), "Minas ilegales de oro, lugares de esclavitud en Colombia y Perú". Disponible [en línea] <https://www.reuters.com/article/latinoamerica-mineria-colombia-peru-idLTAKCNoR14M920150901> [fecha de consulta: enero de 2022].
- Montero, S. (2016), "Study tours and inter-city policy learning: Mobilizing Bogotá's transportation policies in Guadalajara", *Environment and Planning A: Economy and Space*, 49(2), 332-350.
- Montoya, V., L. Montes y V. Bernal (2021), "Decálogo para Planes de Movilidad Urbana Sostenible Sensibles al Género: Movilidad sostenible con perspectiva de género", Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
- Moscoso, M y otros (eds.) (2019), "Transporte urbano sostenible en América Latina: evaluaciones y recomendaciones para Políticas de movilidad". Bogotá, Despacio.
- Naciones Unidas (2022), ACNUDH/OHCHR Accountability and Remedy Project Exploring the links between human rights due diligence, accountability, and access to remedy Multi-Stakeholder Consultation Draft Concept Note and Agenda, 3-4 March 2022. Disponible [en línea] <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/consultation-arp-hrdd-cn-agenda.pdf> [fecha de consulta: enero de 2022].
- _____. (2021), Informe del Secretario General "Nuestra Agenda Común".
- _____. (2021a), Asamblea General A/76/257: Derechos humanos de los migrantes: Un año y medio después: el impacto de la COVID-19 en los derechos humanos de los migrantes. 30 de julio del 2021.
- _____. (2021b), ACNUDH. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos: Corrupción y derechos humanos. Disponible [en línea] <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/Corruption.aspx> [fecha de consulta: febrero de 2022].
- _____. (2019), Informe del Relator Especial: La cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. A/HRC/40/55, 8 de enero de 2019.
- _____. (2018), La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe.
- _____. (2018a), Consejo de Derechos Humanos: Informe de la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad. UN Doc. A/HRC/39/50, 10 de julio de 2018.
- _____. (2018b), Asamblea General A/RES/73/239: Aplicación de los resultados de las Conferencias de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos y sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible y fortalecimiento del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat).
- _____. (2017a), Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano sostenible (Hábitat III) Nueva Agenda Urbana.
- _____. (2017b), High Commissioner United Nations (2017) Baseline Study on the Human Rights Impacts and Implications of Mega-Infrastructure Investment. Disponible [en línea] https://www.ohchr.org/documents/issues/development/dfi/mappingstudyonthehrriskimplications_megainfrastructureinvestment.pdf.
- _____. (2017c), Asamblea General A/HRC/35/30; Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. 13 de junio de 2017, párr. 21.
- _____. (2016), Nueva Agenda Urbana.
- _____. (2015), Resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas titulada "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (define los ODS).
- _____. (2012), Proyecto final de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, presentado por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda, A/HRC/21/39, 18 de julio 2012.
- _____. (2011), Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar" HR/PUB/11/04.
- _____. (2006), Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- _____. (1996), A/CONF.165/14 Conferencia De Las Naciones Unidas Sobre Los Asentamientos Humanos (HABITAT II) Párr. 147.
- _____. (1993a), Declaración y Programa de Acción de Viena.
- _____. (1993b), Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.
- _____. (1989) Convención sobre los Derechos del Niño.

- _____ (1979), Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- _____ (1966), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- _____ (1948), Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Noruega: Act relating to enterprises' transparency and work on fundamental human rights and decent working conditions, LOV-2021-06-18-99. Traducción no oficial al inglés: Disponible [en línea] <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2021-06-18-99#:~:text=The%20Act%20shall%20promote%20enterprises,fundamental%20human%20rights%20and%20decent>.
- Numfor, S.A. y otros (2021), A Review of Challenges and Opportunities for End-of-Life Vehicle Recycling in Developing Countries and Emerging Economies: A SWOT Analysis. Sustainability MPDI, 13, 4918. Disponible [en línea]: <https://doi.org/10.3390/su13094918> [fecha de consulta: febrero de 2022].
- Observatorio Ciudadano (2021), "Evaluación de Impacto en derechos humanos de SQM en los derechos del Pueblo Indígena Lickanantay", Observatorio Ciudadano, febrero de 2021. Disponible [en línea] <https://observatorio.cl/wp-content/uploads/2021/08/informe-eidh-sqm-en-derechos-pueblo-lickanantay.pdf>.
- OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) (2018), Guía de la OCDE de diligencia debida para la participación significativa de las partes interesadas del sector extractivo, Ediciones OCDE, París. Disponible [en línea] <http://dx.doi.org/10.1787/9789264264267-es> [fecha de consulta: enero de 2022].
- _____ (2016), Guía de Debida Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales en las Áreas de Conflicto o de Alto Riesgo. Disponible [en línea] <https://www.mincit.gov.co/getattachment/mincomercioexterior/Temas-de-Interes/Colombia-en-la-OCDE/Punto-Nacional-de-Contacto-PNC-de-las-Directrices/Lineas-Directrices-de-la-OCDE-para-Empresas-Multin/A-que-se-refieren-las-Lineas-Directrices-con-la-de/1-Guia-de-Debida-Diligencia-de-la-OCDE-para-Cadena/Guia-de-Debida-Diligencia-de-la-OCDE-para-Cadenas-de-Suministro-Responsables-de-Minerales-en-Areas-de-Conflicto-o-de-Alto-Riesgo.pdf.aspx?lang=es-CO> véase en inglés [<https://www.oecd.org/daf/inv/mne/OECD-Due-Diligence-Guidance-Minerals-Edition3.pdf>].
- _____ (2011), Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2015a), Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.
- _____ (2015b), Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. OEA/Ser.D/XXVI.11, Washington D.C. https://www.oas.org/en/sedi/pub/indicadores_progreso.pdf.
- _____ (2012), Carta Social de las Américas.
- _____ (1999), Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
- _____ (1994), Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar La Violencia Contra La Mujer.
- _____ (1988), Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador".
- _____ (1969), Convención Americana sobre Derechos Humanos CADH).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2020), Directrices sobre la promoción del trabajo decente y la seguridad vial en el sector del transporte.
- _____ (1989), Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales.
- _____ (1957), R103 - Recomendación sobre el descanso semanal. N° 103.
- OMS/Banco Mundial (Organización Mundial de la Salud/Banco Mundial) (2011), Informe Mundial sobre la discapacidad.
- ONU-Habitat (Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2020), "Agenda del derecho a la ciudad: Para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana". Disponible [en línea] https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/A6.1_Agenda-del-derecho-a-la-ciudad.pdf.
- _____ (2012), Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe. Rumbo a una nueva transición urbana, Nairobi.
- ONU-Habitat/CEPAL (Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), Informe Regional América Latina y el Caribe. Presentado en HABITAT III, Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible y Vivienda.

- ONU-Mujeres/CEPAL (Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), *Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del COVID-19*.
- ONU-Mujeres (Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer) (2021), "Gender mainstreaming: A global strategy for achieving gender equality and the empowerment of women and girls". Disponible [en línea] <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/04/brochure-gender-mainstreaming-strategy-for-achieving-gender-equality-and-empowerment-of-women-girls>.
- ____ (2018), "Encuesta sobre la violencia sexual en el transporte y otros espacios públicos en la ciudad de México", del Programa insignia global ciudades y espacios públicos seguros para mujeres y niñas.
- ____ (2017), *Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros: Informe de resultados globales*. Nueva York, octubre de 2017.
- ____ (2016), "10 Elementos básicos^[1] para la prevención de la violencia contra las mujeres. Información de publicación: 2016, (recurso breve), en www.unwomen.org. Disponible [en línea] <http://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2016/11/essentials-for-addressing-violence-against-women>.
- Pamminger, R., S. Glaser y W. Wimmer (2021), "Modelling of different circular end-of-use scenarios for smartphones"; *Int J Life Cycle Assess* 26, 470–482 (2021). Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1007/s11367-021-01869-2>.
- Parella, K. (2021), "Leveling the Field Through Transnational Regulation", *Journal of International Economic Law*, 24, pp. 1-23.
- Peck, J. y N. Theodore (2010), "Mobilizing policy: Models, methods, and mutations", *Geoforum* 41(2): 169–174.
- Pérez, G. (2019), "Políticas de movilidad y consideraciones de género en América Latina", *serie Comercio Internacional*, N° 152 (LC/TS.2019/108), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Perú, Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2020), "Estudio sobre la seguridad y presencia de mujeres en el transporte público", Lima.
- Pieth, M. (2018), "Corporate Compliance and Human Rights", *Criminal Law Forum*, Vol. 28, pp. 595-601. Un ejemplo interesante de lo anterior es el caso de Audi, así como el de muchas empresas con actividades transnacionales. Disponible [en línea] <https://www.audi.com/en/company/intergrity-compliance-and-risk-management/compliance/human-rights.html>.
- Pitts, Chip, The United Nations 'Protect, Respect, Remedy Framework and Guiding Principles, en: Baumann-Pauly, Dorothee and Nolan, Justine (eds) (2016), *Business and Human Rights. From Principles to Practice*, 51-63.
- PNUD/OPHI (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Oxford Poverty and Human Development Initiative) (2021), *Índice de Pobreza Multidimensional global 2021. Desvelar las disparidades de etnia, casta y género*.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2021), *Movilidad Eléctrica. Avances en América Latina y El Caribe. 4ta Edición*.
- Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos, (2000), A standard and a multi-stakeholder Initiative. Disponible [en línea] https://www.google.com/url?q=https://www.voluntaryprinciples.org/&sa=D&source=docs&ust=1643648341198382&usg=AOvVaw3-yAHV9xq_qDz8d-s2ASqV [fecha de consulta: enero de 2022].
- Principles for Responsible Investment (2022), Disponible [en línea] <https://www.unpri.org/> [fecha de consulta: enero de 2022].
- Proyecto Human Rights Big Data and McGregor y otros (2017), OHCHR: The Right to Privacy in the Digital Age Written submission by The Human Rights, Big Data and Technology Project University of Essex. Disponible [en línea] <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/DigitalAge/ReportPrivacyinDigitalAge/HRBDT.pdf> [fecha de consulta: enero de 2022].
- Rico, M.N. (1996), "Violencia de género: un problema de derechos humanos". Serie Mujer y Desarrollo N°16. CEPAL.
- Rodríguez-Enríquez, C. (2020), "Elementos para una agenda feminista de los cuidados" en K. Batthyány, *Miradas latinoamericanas a los cuidados*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, Siglo XXI editores.

- Roth, A. (2006), "Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia, Bogotá". Bogotá: Aurora.
- Rozas P. y L. Salazar (2015), "Violencia de género en el transporte público: una regulación pendiente". Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL).
- Rozas, P., A. Jaimurzina y G. Pérez (2015), "Políticas de logística y movilidad. Antecedentes para una política integrada y sostenible de movilidad", Volumen 1 y 2. Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL).
- Ruggie, J., C. Rees y R. Davis (2020), "Making 'Stakeholder Capitalism' Work: Contributions from Business & Human Rights", *HKS Working Paper* No. RWP20-034, 2020. Disponible [en línea] <https://ssrn.com/abstract=3733228>.
- Sarkis, J. y. Dou (2017), *Green Supply Chain Management*, New York Routledge.
- Schoenmaker, D. y W. Schramade (2019), "Principles of Sustainable Finance", Oxford, Oxford University Press.
- Schönsteiner, J. (2019), "O Plano Nacional de Ação sobre Direitos Humanos e Empresas do Chile: um balanço sobre o seu impacto discursivo e real", *Revista de Direito Internacional / Brazilian Journal of International Law*, vol. 16 No 3, pp. 94-111.
- Schönsteiner J., V. Martínez y C. Miranda (2020), "Atribuibilidad al Estado de Chile de actos y omisiones de sus empresas públicas del sector extractivo a la luz de la jurisprudencia de tribunales regionales de derechos humanos", *Revista Chilena de Derecho*, vol. 47 No 3, pp. 757 – 640.
- Schönsteiner, J. y A. Parra (2022), En Cantú, Humberto / Barboza, Miguel (2022), *Experiencias Latinoamericanas sobre reparación en materia de empresas y derechos humanos*, Editorial Konrad Adenauer Stiftung.
- Schönsteiner, J. y otros (2016), *Estudio de Línea Base sobre Empresas y Derechos Humanos en Chile*, Santiago. Disponible [en línea] "<http://www.derechoshumanos.udp.cl>" www.derechoshumanos.udp.cl.
- Secretaría de Planeación de Bogotá (2017), "Línea Técnica Política Pública LGBTI Sector Movilidad", Bogotá.
- Secretaría General de la República de Brasil (2012), "Política nacional de movilidad urbana". Disponible [en línea] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm.
- SEMOVI (Secretaría de Movilidad) (2019), "Plan estratégico de género y movilidad 2019", Ciudad de México.
- Sepúlveda, M., (2014a), "De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina" Santiago, CEPAL-Serie Políticas Sociales, (189).
- _____ (2014b), "El enfoque de derechos en la protección social en América Latina", *Políticas públicas para la igualdad: Hacia sistemas de protección social universal*. Santiago, CEPAL, 2014. LC/L. 3855. p. 67-69.
- Sherman, J.F. III y A. Lehr (2010), "Human Rights Due Diligence: Is it too risky? Corporate Social Responsibility Initiative", Harvard University. Working paper N° 55. 2010.
- Soto Villagrán, P. (2020), "Construcción de ciudades libres de violencia contra las mujeres. Una reflexión desde América Latina", *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad M-7*, marzo de 2020.
- Sustainable Mobility for All (2021), "Sustainable Electric Mobility: Building Blocks and Policy Recommendations" Washington DC.
- Tantau, A. y A.M. Santa (2021), "New Energy Policy Directions in the European Union Developing the Concept of Smart Cities", *Smart Cities*, 4, 241–252. Disponible [en línea] <https://www.mdpi.com/2624-6511/4/1/15>.
- Thananan Jindakitskulchai, Circular Economy in Automotive Industry, 8 de julio. Disponible [en línea] <https://manufacturing-review.com/circular-economy-in-automotive-industry/> [fecha de consulta: enero de 2022].
- The Danish Institute of Human Rights (2020), Guía de Evaluación de Impacto en los Derechos Humanos y Caja de Herramientas. Disponible [en línea] <https://www.humanrights.dk/tools/human-rights-impact-assessment-guidance-toolbox/guia-de-evaluacion-de-impacto-en-los-derechos>.
- Transmilenio (2021), Defensoría del ciudadano de Transmilenio S.A. Disponible [en línea] <https://www.transmilenio.gov.co/publicaciones/146297/defensoria-del-usuario-de-transmilenio/>.
- UNEP (United Nations Environment Program) (2022), temas sociales y derechos humanos. Disponible [en línea] <https://www.unepfi.org/social-issues/social-issues/> [fecha de consulta: enero de 2022].

- UNEP-FI (United Nations Environment Programme - Finance Initiative) (2022), Disponible [en línea] <https://www.unepfi.org/> y <https://www.unepfi.org/climate-change/climate-change/> [fecha de consulta: enero de 2022].
- Urry, J. (2012), "Sociology beyond societies: Mobilities for the twenty-first century". Routledge.
- Valencia, S. (2018), ""Vida digna" y ordenamiento territorial. Actores y luchas por el reconocimiento del derecho a la ciudad", *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 11(21). Revista Javeriana, febrero.
- Vasconcellos A. E., (2019), CEPAL: Contribuciones a un gran impulso ambiental para América Latina y el Caribe Movilidad urbana sostenible. Santiago.
- World Benchmarking, (2022), Disponible [en línea] <https://www.worldbenchmarkingalliance.org/publication/chr/b/> [fecha de consulta: enero de 2022].

Anexos

Anexo 1

Instrumentos de derechos humanos y organismos internacionales relacionados con las temáticas de los *clusters* 2 y 3

En la parte I.D sección 4, se revisaron los derechos humanos afectados para las y los usuarios del sistema de movilidad urbana, junto a las potenciales vulneraciones a los derechos laborales por parte de actores privados. A partir de las cadenas de suministro de los sectores de energía renovable (eólica y solar) y tecnologías, así como de la industria de buses eléctricos, surgen una serie de riesgos y de otras potenciales conculcaciones que deben ser consideradas, principalmente, al derecho al territorio; al derecho de consulta, previa, libre e informada de los pueblos indígenas; el derecho a la protección de datos personales y el derecho a la seguridad, es decir, una vida libre de violencia en el territorio. Este anexo describe brevemente el alcance de estos derechos y sus fuentes jurídicas. Las fuentes indicadas en este anexo vinculan otros países que no son parte del continente americano, toda vez que las cadenas de suministro transnacionales incluyen de manera importante a Estados como la República Democrática del Congo y la República Popular China, entre otros países europeos que lideran estas industrias.

Cuadro A1
Instrumentos y organismos internacionales que reconocen el derecho a la consulta previa libre e informada y territorio^a

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989, (art. 6 y 15)	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007
Convención Americana sobre Derechos Humanos, 19769, art. 21	Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2016
Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos: Carta de Banjul, 1981	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las fuentes mencionadas.

^a Esta lista de instrumentos internacionales y organismos no pretende ser exhaustiva en cuando al reconocimiento del derecho.

La gran mayoría de Estados de América Latina ha reconocido el derecho al territorio de los pueblos indígenas. Ese derecho conlleva que, durante los procesos de extracción de materias primas, a los pueblos indígenas, afrodescendientes y etnias se les ha reconocido a nivel internacional el derecho de ser consultados previamente conforme a sus tradiciones acerca de medidas administrativas o legislativas que puedan afectarles. Este derecho se basa en y está interrelacionado con otros derechos humanos como son la propiedad colectiva sobre las tierras y sus recursos y el derecho a acceder a la información y a instancias de participación como también al reconocimiento cultural de los Pueblos y el derecho a la libertad religiosa. El Convenio 169 de la OIT ha reconocido el derecho a la consulta como una obligación en los siguientes términos: “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” (Convenio 169 OIT art. 6 letra a).

En primer lugar, lo anterior se traduce en que realizar la consulta es un deber de los Estados, pues corresponde a una obligación internacional; en segundo lugar, que se debe consultar a estas comunidades cada vez que se promulgue una ley o se tome una decisión administrativa, como otorgar una licitación o concesión sobre un mineral, por ejemplo el litio, el cobre u otros, siempre que la extracción de dicho material pueda, potencialmente, afectar a las comunidades aledañas o que muchas veces viven en el territorio donde se realizará la extracción. En tercer lugar, si bien las empresas pueden dialogar con las comunidades, esto no desprende a los países de la obligación indicada. Para que este

proceso tenga eficacia y logre el pleno respeto y garantía, debe realizarse previo a las primeras fases del proyecto, esto es, antes de la fase de exploración un proceso de buena fe, libre e informado que conlleve un verdadero acceso a la información, conforme a las tradiciones de las comunidades, buscando un acuerdo o consentimiento, continuo y con beneficios para estas (CIDH, 2015).

Adicionalmente, la exploración y extracción de las materias primas naturales en ocasiones contemplan un desplazamiento forzado de las comunidades o una interrupción en el acceso a sus propios medios de subsistencia. Al respecto, se ha reconocido que las comunidades poseen un derecho de propiedad colectiva sobre los territorios que habitan como también sobre sus recursos naturales, por ejemplo, el agua.

En ocasiones, la resistencia de las comunidades en los territorios, los defensores y defensoras de derechos humanos del medio ambiente y los líderes y lideresas de la comunidad, generan desencuentros y conflictos con la labor que desempeñan las empresas.

Los actos de violencia como amenazas, hostigamientos y agresiones, incluyendo entre ellos violencia física como la violencia sexual, son muchas veces —pero con diferencias significativas entre países— perpetrados contra dirigentes o líderes y lideresas que defienden los derechos de los pueblos indígenas, tribales y afrodescendientes que se oponen a los proyectos, vulneraciones que muchas veces se ven incrementadas por la falta de acceso a la justicia (CIDH, 2015).

Al respecto, los Estados tienen el deber de prevenir actividades ilegales y actos de violencia contra las poblaciones en zonas afectadas por actividades extractivas. El derecho a la vida, integridad personal y seguridad como la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia de género, ha sido consagrado en instrumentos internacionales tal y como se indica en el cuadro A2.

Cuadro A2
Instrumentos y organismos internacionales que reconocen el derecho a la vida, integridad y seguridad^a

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966	Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948, art. 3
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 1966	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre 1948 (art I)
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 1979	Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos: Carta de Banjul, 1981
Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989, (art. 7)	Acuerdo de Escazú de Democracia Ambiental, 2018, art. 9
Convención Interamericana de Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las mujeres, Belém do Pará, 1994	Protocolos adicionales I y II de los Convenios de Ginebra, 1977

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de las fuentes mencionadas.

^a Esta lista de instrumentos internacionales y organismos no pretende ser exhaustiva en cuando al reconocimiento del derecho.

Finalmente, con respecto a la industria de nuevas tecnologías, las aplicaciones de Internet que permiten hacer más eficientes los sistemas de movilidad urbana, como aquellas que indican los transportes que están cercanos, las rutas más eficientes y expeditas o aquellas que permiten la movilidad privada, permiten que se desarrollen derechos tales como la libertad de circulación o el derecho al descanso, entre otros. No obstante, las nuevas tecnologías, tanto los dispositivos como las redes, pueden generar potenciales riesgos a los derechos humanos. En el caso de las redes y aplicaciones indicadas conlleva un potencial riesgo a la vida privada, en la medida que estas tecnologías capturan, y en ocasiones utilizan, los datos personales ingresados por las y los usuarios de estos servicios.

Como las cadenas de suministro son transnacionales, las fuentes jurídicas como las de los siguientes recuadros incluyen tratados e instrumentos internacionales que protegen los derechos humanos. El derecho a la privacidad y la protección de los datos personales han sido reconocidos en diversos instrumentos como los señalados en el cuadro A3.

Cuadro A3
Instrumentos y organismos internacionales que reconocen el derecho a la vida
privada y datos personales^a

Declaración Universal de Derechos Humanos; 1948, art. 12	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966, art. 17
Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969, a través del art. 11	Convención sobre los Derechos del Niño, 1989, art. 16
Convenio Europeo sobre Derechos Humanos, 1950, art.8	Convenio n. 108 del Consejo de Europa, para los países americanos que son parte (Sobre tratamiento de datos personales), 1981
Proyecto de Principios y Recomendaciones Preliminares sobre la Protección de Datos (la Protección de Datos Personales) de la Organización de Estados Americanos, 2011	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de las fuentes mencionadas.

^a Esta lista de instrumentos internacionales y organismos no pretende ser exhaustiva en cuando al reconocimiento del derecho.

Anexo 2

Elementos a considerar en un protocolo para incorporar el enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género en el diseño de políticas públicas específicas

Este anexo tiene como finalidad presentar una serie de elementos orientadores para operacionalizar la dimensión social del Proyecto CEPAL-GIZ "Ciudades Inclusivas, Sostenibles e Inteligentes en el Marco de la Agenda 2030". En esta línea, se incluyen algunos de los elementos indispensables para considerar dentro de un protocolo concreto que sirva como guía para los Estados sobre los estándares necesarios a alcanzar para que las políticas públicas relacionadas con la movilidad urbana cuenten con un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género, incluyendo el rol de los diversos actores públicos, organizaciones y agentes privados involucrados en la implementación.

Los estándares aquí reunidos son aplicables a países, entidades subnacionales, ciudades, municipios y cualquier otro organismo del gobierno que se relacione con la creación de políticas públicas en materia de transporte y movilidad, su implementación y supervisión. Para ello se considera la utilización y adaptación de indicadores y estándares de derechos humanos de diversas fuentes, entre ellos el informe temático de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos "Políticas públicas con enfoque de derechos humanos" (CIDH, 2018); los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2011) y los Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador (OEA, 2015b).

Incorporar el enfoque de derechos humanos, incluyendo la perspectiva de género, no debe ser visto como un proceso complementario o separado de la creación, modificación, ejecución y supervisión de las políticas públicas, sino que debe ser un eje central (CIDH, 2018). Para ello, los siguientes principios deben permear todo el proceso de elaboración de las políticas públicas de manera transversal: i) igualdad y no discriminación; ii) participación social; iii) mecanismos de reclamo y acceso a la justicia; iv) producción y acceso a la información como garantía; v) producción y acceso a la información como garantía; vi) protección prioritaria a grupos en situación de discriminación histórica y vii) inclusión de perspectiva de género y diversidad.

El carácter operativo de lo aquí propuesto estriba en que sus lineamientos abordan preguntas generales a considerar por parte de la autoridad en la toma de decisiones para el área del transporte y la movilidad con el fin de verificar la inclusión de los estándares mencionados. Además de considerar la inclusión de estos elementos de manera transversal a lo largo de todo el ciclo de política pública, se organizan a partir de las cuatro dimensiones analíticas interdependientes que conforman la institucionalidad social: jurídico-normativas, organizacionales, técnico-operativas y de financiamiento, siguiendo el marco de análisis desarrollado por la CEPAL en materia de institucionalidad (Martínez, 2019). Sin embargo, aunque se enfatizan elementos genéricos centrales, estos no pueden considerarse exhaustivos, pues se requerirá siempre una adaptación a cada contexto.

A. Elementos a incorporar desde la dimensión jurídico–normativa

La dimensión jurídico-normativa de la institucionalidad se compone del conjunto de instrumentos jurídicos, internacionales, nacionales y subnacionales (estadales, provinciales o locales), que definen tanto las facultades de los actores públicos en diversos sectores y ámbitos, como los límites y procedimientos que deben enmarcar la acción pública. En especial, define los compromisos más o menos explícitos con la garantía de derechos humanos. De ahí su importancia, dado que, sin un marco jurídico-normativo comprometido con la defensa, garantía y promoción de los derechos humanos, no existe una obligación formal y su cumplimiento puede pasar fácilmente a un segundo nivel de prioridad ante otros posibles objetivos y mandatos.

En los ámbitos abordados en este documento destacan los siguientes elementos, ordenados desde el nivel internacional y general, hasta el ámbito nacional en los distintos niveles de primacía jurídica, comenzando por el nivel constitucional.

- i) Identificación de los instrumentos internacionales que reconocen los derechos susceptibles de riesgo para los y las usuarias y grupos específicos en relación a actividades de movilidad urbana, que han sido ratificados por el Estado:
 - Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), 1966.
 - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), 1966.
 - Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969.
 - Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Protocolo de San Salvador”, 1988.
 - Convención sobre los Derechos del Niño, 1989.
 - Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las Personas Mayores.
 - Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 1999.
 - Convención Interamericana de Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las mujeres, Belém do Pará, 1994.
 - Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006.
 - Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad.
 - Convenio 106 de la Organización Internacional del Trabajo.
 - Convención sobre la Protección de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, 1990.
 - Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, 1965.
 - Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia.
 - Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
 - Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.
 - Otras convenciones que den protección a los derechos humanos y grupos específicos.
- ii) ¿Incluye la Constitución Política (y/o constituciones estatales o provinciales) el derecho a la libertad de circulación en relación al servicio de transporte y movilidad urbana?
- iii) ¿Aborda el marco de políticas públicas actual todas/algunas de las situaciones de posibles vulneraciones respecto al sistema de transporte urbano, a partir de un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género? ¿Cuáles? (Por ejemplo, a la seguridad e integridad de las personas, el derecho al descanso, la contaminación del medio ambiente o los derechos laborales).

- iv) ¿Existe legislación específica que contemple el derecho a la libertad de circulación desde una perspectiva de movilidad urbana y uso del sistema de transporte, o legislación que aborde su relación con el acceso a otros derechos humanos y/o servicios? Entre ellas:
- a) Código sobre el transporte;
 - b) Leyes sobre violencia de género que contemple el aspecto público y seguridad en el transporte; leyes sobre personas con discapacidad, leyes sobre medio ambiente que contemplen la emisión de gases, entre otros;
 - c) Capítulos o títulos especiales en otros códigos;
 - d) Conjunto de leyes y normativas dispersas;
 - e) Normas de negociación colectiva;
 - f) Otras normas.

B. Elementos a incorporar desde la dimensión organizacional

La dimensión organizacional se relaciona con la división del trabajo al interior del Estado. Derivada del marco jurídico-normativo, esta división supone una serie de mandatos, responsabilidades y mecanismos de coordinación entre múltiples actores públicos con un nivel variable de coherencia y complementariedad con respecto a la implementación concreta de acciones acordes con los objetivos y fines formales. En la línea de incorporar el enfoque de derechos y la perspectiva de género, en esta dimensión destacan elementos relativos a la presencia de mandatos relacionados con los derechos humanos, la igualdad y la no discriminación, la existencia de instancias predefinidas para garantizar el acceso a la justicia y eventualmente la reparación, como también consideraciones de diagnóstico e implementación para hacer efectivo dicho enfoque. En esta dimensión se incluye tanto el papel de las instancias a cargo del diseño como de la implementación y monitoreo de procesos, de actores públicos y privados.

- i) ¿Existen en la estructura organizacional del sistema de movilidad instancias responsables por la protección de los derechos y/o la no discriminación en general, u orientada a grupos específicos de la población (mujeres, por ciclo de vida, orientación sexual, estatus migratorio, discapacidad y otros)?
- ii) ¿Se cuenta con una instancia o entidad a cargo de coordinar acciones a favor del enfoque de derechos y perspectiva de género en los procesos de política a cargo de las distintas instituciones públicas y privadas que actúan en las diversas fases del ciclo de la política de movilidad?
- iii) ¿Existen instancias a cargo de monitorear o supervisar que la ejecución de las políticas públicas dé cuenta de la disminución de brechas?
- iv) ¿En qué medida participan los grupos afectados, por ejemplo, mujeres o personas con discapacidad, en la creación de políticas públicas?
- v) En materia de justicia y reparación:
 - ¿Existen servicios de información a la ciudadanía sobre cómo realizar denuncias o reclamos extrajudiciales?
 - ¿Hay instancias administrativas para interponer reclamos y denuncias en materia del cumplimiento del servicio de transporte o por alguna presunta vulneración sufrida en el contexto de su uso?
 - ¿Se ofrece asesoría gratuita y acompañamiento para las personas que sufren vulneración a sus derechos humanos en el contexto del uso de transporte urbano?
 - ¿Existen oficinas públicas de mediación o conciliación para resolver cuestiones vinculadas con denuncias y reclamos de presuntas vulneraciones en contexto del uso del transporte?

- vi) En relación con los actores privados del sistema:
 - ¿Existe un mapeo de los actores privados más importantes en el área del transporte urbano? (empresas de transporte, de seguridad privada, de cobros, proveedores de energía y combustible, entre otros.) ¿Se cuenta con un mecanismo para su coordinación?
 - ¿Existen órganos de fiscalización y supervisión i) laboral; ii) ambiental; iii) de consumidores, y/o iv) de género respecto a las empresas que proveen el servicio de transporte o servicios relacionados en las ciudades?
- vii) ¿Existe un Plan Nacional de Empresas y Derechos Humanos o una Política de Derechos Humanos que incluya los aspectos de empresas en el ámbito del servicio de transporte?
- viii) ¿Hay incentivos en las compras públicas para que las empresas adopten medidas de respeto a los derechos humanos y una perspectiva de género? ¿Deben ejercer la debida diligencia de derechos humanos en sus cadenas de suministro?

C. Elementos a relevar desde la dimensión técnico-operativa

La dimensión técnico-operativa de la institucionalidad reúne el conjunto de herramientas en uso para la implementación y gestión de las políticas. Supone instrumentos, capacidades y sistemas de información y gestión que permiten generar acciones acordes con los mandatos legales y la división del trabajo (y roles) a nivel organizacional. Además de elementos genéricos de enorme importancia en todos los sectores de política, como los sistemas de información, planeación, monitoreo y evaluación, en lo relativo al enfoque de derechos y de género también son centrales los mecanismos de rendición de cuentas, de transparencia y acceso a la información, así como de participación. En especial, en este sector la presencia de instrumentos concretos de acceso a la justicia y reparación es central para alcanzar una sistemática garantía de los derechos humanos desde la acción pública. Desde esa mirada destacan los siguientes elementos:

1 Diseño e implementación

- i) ¿Se realiza un análisis preventivo respecto de las personas o grupo de personas que tienen dificultades para acceder al sistema de transporte?
- ii) ¿Se identifican situaciones de desigualdad estructural cuando se describen los desafíos de movilidad que se pretenden resolver?
- iii) ¿Existe una priorización de los grupos sociales que han sido identificados como en situación de desigualdad o discriminación estructural en la definición y el diagnóstico del problema? ¿De qué manera?
- iv) ¿Se identifican barreras para el uso del sistema de transporte a pueblos o comunidades indígenas, afrodescendientes, refugiados, solicitantes de asilo y apátridas? ¿Con qué instrumentos se está trabajando para mitigarlas?
- v) ¿Se contemplan las barreras o dificultades para acceder y hacer uso del sistema de transporte para mujeres que realizan el trabajo doméstico o labores de cuidado, en comparación con personas que no se desempeñan en estos trabajos? ¿Con qué instrumentos se está trabajando para mitigarlas?
- vi) ¿Cuáles son los instrumentos de política pública en uso para facilitar un acceso efectivo al uso de transporte urbano?
- vii) ¿Existen acciones de política orientadas a construir un espacio público urbano y de transporte accesible para que las personas con discapacidad puedan utilizarlos de manera regular?

- viii) ¿Se busca construir un sistema de transporte que permita asegurar/garantizar que los niños, niñas y adolescentes accedan a los centros educacionales y salud? ¿Estos últimos contemplan la seguridad del cruce, iluminación y otros aspectos?
- ix) En cuanto al papel de las empresas y actores privados:
 - ¿Existe un Plan Nacional de Empresas y Derechos Humanos o una Política de Derechos Humanos que incluya los aspectos de empresas en el ámbito del servicio de transporte?
 - ¿Existen requisitos de respeto a los derechos humanos en contratos de compras públicas, licitaciones o concesiones de las autoridades de movilidad con proveedores privados?
 - ¿Qué sanciones se contemplan en caso de incumplimiento hacia las empresas proveedoras, concesionarias o que cuentan con licitación en caso de que se sentencie que hubo incumplimiento de derechos humanos en el contexto del transporte urbano?
 - ¿Hay incentivos en las compras públicas para que las empresas adopten medidas de respeto a los derechos humanos y una perspectiva de género? ¿Los obliga a ejercer la debida diligencia de derechos humanos en sus cadenas de suministro?
 - ¿Existen requisitos o lineamientos a seguir respecto a los derechos humanos en contratos de compras públicas, licitaciones o concesiones de las autoridades de movilidad con proveedores privados?
 - ¿Qué sanciones se contemplan en caso de incumplimiento hacia las empresas proveedoras, concesionarias o que cuentan con licitación en caso de que se sentencie que hubo incumplimiento de derechos humanos en el contexto del transporte urbano?

2 Información, rendición de cuentas y participación

- i) ¿En qué medida y con qué regularidad los sistemas de información estadística en materia de transporte permiten relevar cuáles son las características de la población usuaria del sistema de movilidad, por sexo, etnia, raza, edad, nacionalidad, condición jurídica (estatuto de refugiado o apátrida) cobertura pública o privada, distribución territorial?
- ii) ¿Se realizan consultas a las personas o grupos afectados para recabar opiniones, experiencias e información sobre la situación que pretende ser atendida, a través de encuestas, foros u otros instrumentos?
- iii) ¿Se cuenta con mecanismos de información y difusión respecto al derecho de circulación en el contexto del uso de transporte público y el acceso a otros derechos servicios?
- iv) ¿Cuáles son las características, frecuencia, cobertura de campañas oficiales de difusión sobre los derechos a libre circulación, seguridad y medio ambiente todos ellos relacionados al servicio de movilidad?
- v) ¿Existe un levantamiento de datos sobre la cantidad de denuncias y reclamos interpuestos en un año o periodo menor, respecto a presuntas vulneraciones sufridas en contexto del uso de transporte?
- vi) ¿Los datos que dan cuenta de la cantidad de denuncias y reclamos se encuentran desagregados según derecho o según grupo de personas?

3. Acceso a la justicia y reparación

- i) ¿En el marco de los sistemas o procedimientos de planeación y diseño de políticas existe un análisis de disponibilidad, calidad, accesibilidad y adaptabilidad de los recursos legales diseñados y disponibles durante la implementación de una política pública sobre aspectos de movilidad urbana?

- ii) ¿Existen recursos, vías o canales judiciales, adecuados y efectivos para las denuncias sobre una potencial vulneración sufrida en el contexto del uso del transporte?
- iii) ¿El monitoreo/evaluación registra el porcentaje de soluciones que proporcionan los mecanismos de reclamo o denuncia? ¿Se monitorea la satisfacción de las y los usuarios según género y desglosando por grupos vulnerables?
- iv) ¿Se contemplan mecanismos o acciones para asegurar la accesibilidad universal (por ejemplo, para personas con discapacidad), de los mecanismos de denuncia, queja y levantamiento de datos?
- v) ¿Existen políticas de capacitación en derechos humanos y enfoque de género de jueces y abogados que llevan de manera gratuita las denuncias con relación a las presuntas vulneraciones en contexto del uso del transporte?
- vi) ¿Existe aplicación de garantías procesales en los procedimientos judiciales en materia de reclamos o denuncias relacionadas con posibles vulneraciones en el sistema de transporte: a) independencia e imparcialidad del tribunal; b) plazo razonable; c) igualdad de armas; d) cosa juzgada; e) vías recursivas de sentencias en instancias superiores?
- vii) ¿Se contemplan mecanismos de reparación y no repetición para las personas que sufren vulneraciones a sus derechos humanos en el uso del transporte urbano?

D. Elementos a considerar desde la dimensión del financiamiento

La dimensión de financiamiento de la institucionalidad se relaciona con el volumen y fuente de los recursos financieros disponibles en cada sector. Esto incluye su periodicidad, suficiencia, estabilidad, efectos distributivos y sostenibilidad, entre otros aspectos. En el ámbito de la movilidad el financiamiento es central desde el punto de vista de la garantía de derechos a fin de dar viabilidad y sostenibilidad a la operación e inversiones requeridas para garantizar una infraestructura de calidad, segura, eficiente y accesible física y financieramente para todas las personas. En esa perspectiva, destacan los siguientes elementos:

- i) ¿Existe normativa que disponga la asignación de gasto presupuestario anual para políticas públicas de movilidad en la ciudad?
- ii) ¿Responde la asignación y ejecución presupuestaria a los distintos principios para incorporar un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas?¹⁸. Esto refiere a decisiones sobre la cuantía y los destinatarios, que tomen en cuenta que el objetivo debe ser la disminución de las brechas de desigualdad, la priorización de los grupos históricamente discriminados y la remoción de obstáculos para la realización de los derechos, entre otros
- iii) ¿Existe capacidad presupuestaria para realizar un análisis preventivo con el fin de identificar un problema que afecta a un grupo o personas determinadas respecto a la movilidad urbana y el ejercicio de sus derechos?
- iv) ¿Consideran que existe actualmente o podrá solicitarse presupuesto para levantar información cuantitativa y cualitativa suficiente para la realización de un diagnóstico situacional con respecto al sistema de movilidad y posibles grupos afectados en el ejercicio de sus derechos?

¹⁸ Siguiendo a la CIDH (2018), estos principios son: i) igualdad y no discriminación; ii) participación social; iii) mecanismos de reclamo y acceso a la justicia; iv) la producción y el acceso a la información como garantía; v) la producción y el acceso a la información como garantía; vi) la protección prioritaria a grupos en situación de discriminación histórica e vii) inclusión de perspectiva de género y diversidad.



La calidad de vida, el bienestar y el goce de derechos de las personas en las ciudades y sus alrededores están íntimamente ligados a la movilidad urbana. Desde esa perspectiva, ¿cómo garantizar que en las políticas implementadas en los sistemas de movilidad y otros sectores vinculados a ellos se adopte un enfoque de derechos y de género? En este documento, enmarcado en el proyecto "Ciudades inclusivas, sostenibles e inteligentes en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe", del programa de cooperación CEPAL/BMZ-GIZ, se aborda la movilidad urbana desde una mirada social en la que convergen los derechos humanos, el enfoque de género y la matriz de la desigualdad social. El objetivo es identificar ámbitos e instrumentos de política que favorezcan el goce universal de los derechos humanos y eviten su vulneración en los sistemas de movilidad urbana de América Latina, así como en otros sectores relacionados con su infraestructura y sostenibilidad (energías renovables, nuevas tecnologías, industria automotriz o construcción, entre otros). Para lograrlo, se establecen lineamientos de política dirigidos a los diversos actores públicos y privados con responsabilidades en la materia.