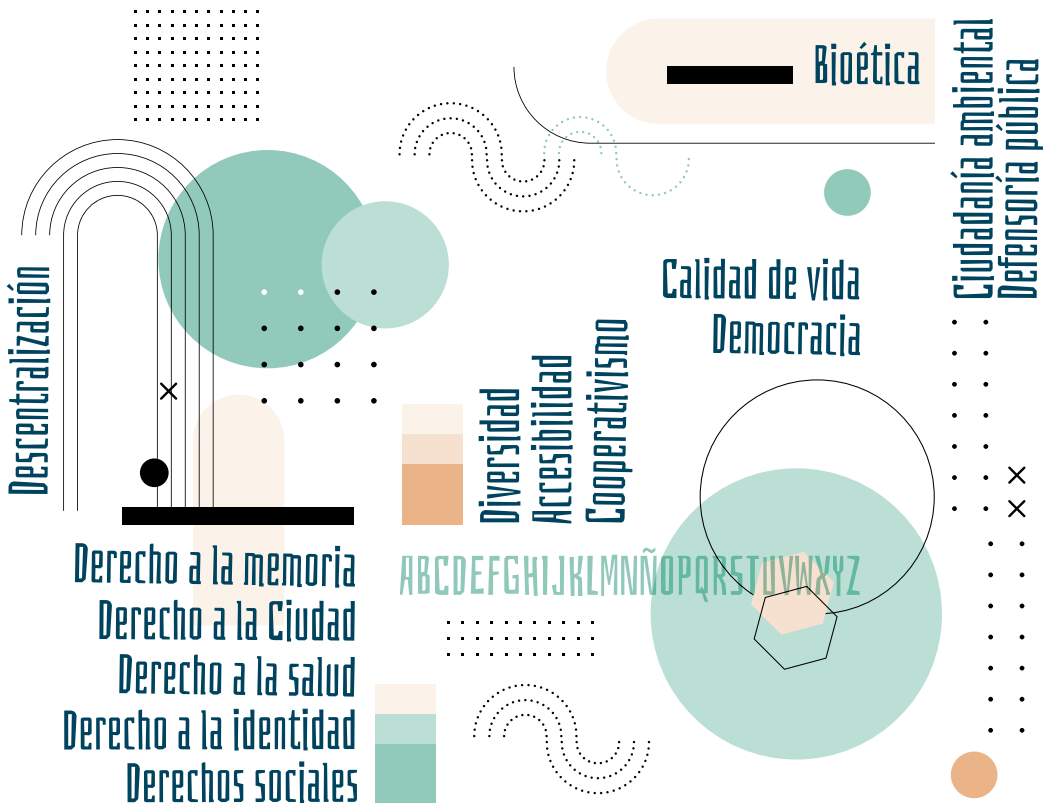


DICCIONARIO DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO



Coordinadores: Carlos R. Constenla, María Soledad Manin y Alejandro Nató



Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Consejo de la Magistratura



Diccionario de las Defensorías del Pueblo

Coordinadores: Carlos R. Constenla,
María Soledad Manin y Alejandro Nató



www.editorial.jusbaire.gov.ar
editorial@jusbaire.gov.ar
fb: /editorialjusbaire
Av. Julio A. Roca 534 [C1067ABN]
+5411 4011-1320



Sello
**Buen
Diseño**
argentino

Diccionario de las Defensorías del Pueblo / José Carlos Acevedo... [et al.] ;
coordinación general de Alejandro Marcelo Nató ; María Soledad Manín ;
Carlos Rosendo Constenla. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires :
Editorial Jusbaire, 2022.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-768-228-1

1. Diccionarios. 2. Derechos Humanos. I. Acevedo, José Carlos. II. Nató, Alejandro Marcelo, coord. III. Manín,
María Soledad, coord. IV. Constenla, Carlos Rosendo, coord.
CDD 323

© Editorial Jusbaire, 2022

Hecho el depósito previsto según Ley N° 11723

Declarada de interés por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Res. Nro. 543-2018

Consejo Editorial

Presidenta:

Ana Salvatelli

Miembros:

Alberto Maques

Francisco Quintana

Fabiana Haydeé Schafrik

Marcelo López Alfonsín

Jorge Atilio Franza

Alejandra García

Editorial Jusbaire

Coordinación General: Alejandra García

Dirección: Julia Sleiman

Edición: Martha Barsuglia, María del Carmen Calvo y Daiana Fernández

Corrección: Daniela Donni, Leticia Muñoa, Mariana Palomino, Julieta Richiello y Manuel Vélez Montiel

Coordinación de Arte y Diseño: Mariana Pittaluga

Maquetación: Esteban J. González

La presente publicación ha sido compuesta con las tipografías *Saira* del tipógrafo argentino Héctor Gatti para la fundidora Omnibus-Type y *Alegreya* de la fundidora argentina Huerta Tipográfica.



Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Consejo de la Magistratura

Autoridades

Presidente

Alberto Maques

Vicepresidente 1°

Francisco Quintana

Vicepresidenta 2ª

Fabiana Haydeé Schafrik

Consejeros

Alberto Biglieri

María Julia Correa

Anabella Hers Cabral

Gonzalo Rua

Ana Salvatelli

Juan Pablo Zanetta

Secretaria de Administración General y Presupuesto

Genoveva Ferrero

PRESENTACIÓN	9
A	13
B	43
C	53
D	117
E	251
F	293
G	305
H	315
I	323
J	363
L	375

M	389
O	429
P	449
Q	517
R	523
S	553
T	587
U	613
V	621
X	649
BIBLIOGRAFÍA TEMÁTICA	655

Presentación

Es grave error suponer que las defensorías del pueblo son algo así como el ápice de un sistema institucional que ha crecido a partir de la consolidación de la democracia representativa y de la división de las funciones del Estado. Ese error es el que permite pensar que los recaudos de un régimen democrático están asegurados y que, si hay un defensor o una defensora del pueblo, se perfecciona su mecanismo, controlando el accionar administrativo y dándole a los habitantes del Estado facilidad de quejarse para corregir prácticas de mala administración. En una palabra, la interpretación de que una defensoría del pueblo es algo que puede o no existir sin por eso conmover los sillares democráticos de la organización política. Ese pensamiento está en la base del hecho de que en la República Argentina, por ejemplo, el instituto está vacante hace doce años.

Creemos que es al revés, y que así como Cicerón dijo hace dos mil años que “sin tribunado no hay república”,¹ hoy podemos afirmar que sin defensorías del pueblo no puede haber democracia. Su demostración es sencilla. En todo sistema pretendidamente democrático el gobierno es elegido por el pueblo. Eso incluye directa o indirectamente a las otras funciones del Estado. ¿Qué sentido tiene entonces crear instituciones que defienden a las personas de gobiernos que ellas mismas eligen? ¿Por qué suponer *a priori* que los administradores malversan la confianza pública, que los representantes legisladores abusan del poder que les delega la sociedad y que la justicia prevarica? ¿No tiene en sí mismo el sistema institucional los presupuestos correctivos frente a alguna irregularidad? ¿De quién defienden al pueblo las defensorías del pueblo?

Pensar negativamente sobre el desempeño de todas las instituciones republicanas pone en cuestión a las reglas de juego, y por esa vía se llega cuestionar la legitimidad del sistema como hoy, desgraciadamente, muchos piensan aquí y en el resto del mundo.

El poder positivo del Estado tiene por objetivo razones de Estado por más que estas se hallen morigeradas hoy, en relación a las del

1. Cicerón, *Leyes* III, 15.

pasado, por políticas públicas inspiradas en el respeto por los derechos humanos. Pero la república impone el respeto a la ley, a ideas de las mayorías, al mejoramiento de la administración, al fortalecimiento de la seguridad individual y a las certezas jurídicas. Y todo esto no siempre es compatible con los derechos de la población colectiva o individualmente considerada. No siempre es la voz de todos y no todas se sienten por igual; cuando alguna se siente; las asimetrías frente al poder son la mayor parte de las veces tan grandes que convierten el principio de igualdad ciudadana en una utopía y el sometimiento a la ley implica en la realidad, más que al sometimiento a una abstracción formal, el sometimiento a una cierta relación social y de producción no concebida en favor de los más débiles. Las defensorías del pueblo fueron establecidas para defender los derechos de las personas: no le competen las funciones del Ministerio Público que es una institución típica de la juridicidad, ni las de la Justicia que es la de aplicar la ley. Las defensorías del pueblo están para limitar el poder cuando va más allá de lo que los derechos humanos permiten.

La afirmación concreta de las defensorías del pueblo, en su gran complejidad, se sostiene en la confianza y credibilidad de su misión y de sus acciones. Para contribuir a su mejor desempeño hemos pensado en la conveniencia de publicar un *Diccionario de las Defensorías del Pueblo*. En sus entradas se hallan las voces (no todas) que, con frecuencia, circulan en su ámbito, y es posible que sean de utilidad a quienes se desempeñen en la titularidad de las defensorías, como a quienes trabajen en ellas y aun para los que tengan necesidad de sus servicios. Este Diccionario, de perfil latinoamericano, tiene muchos y muchas autores/as, de muy diversas edades y experiencias. Aquí escriben defensores y defensoras del pueblo y quienes lo han sido antes, agentes de defensorías del pueblo, académicos, trabajadores, periodistas y profesionales. Hay autores latinoamericanos y europeos. Todos ellos han puesto sus mejores empeños y capacidades y han aceptado generosamente normas editoriales y observaciones, más allá de haber contribuido a esta obra en forma totalmente honoraria. A ellos y ellas, nuestro reconocimiento y gratitud. Todo tipo de dificultades han demorado la publicación de esta obra pero finalmente hemos llegado al objetivo. Somos plenamente conscientes de que este trabajo es perfectible y confiamos en poder avanzar en este camino.

Mención especial para la Editorial Jusbaire por haber confiado en nosotros disponiendo esta publicación.

En nombre de **María Soledad Manin, Alejandro Nató** y en el mío, en nuestro carácter de coordinadores de esta obra, mucho agradecemos todo el apoyo recibido.

Buenos Aires, otoño de 2021.

Carlos R. Constenla

Presidente emérito del Instituto Latinoamericano
del Ombudsman – Defensorías del Pueblo

A

Accesibilidad

Significa la posibilidad de acceso para cualquier persona, incluso las que no tienen limitaciones en la movilidad, la comunicación o el entendimiento, que les permita acceder a un lugar, a un objeto o a un servicio. Este término, en relación con las personas con discapacidad o con movilidad reducida, abarca otras dimensiones e incorpora la noción de ausencia o eliminación de obstáculos o barreras en el entorno físico y arquitectónico (vías públicas, vivienda, estaciones de transporte, edificios), en el transporte (terrestre, aéreo, acuático), a la comunicación, a la información, a los sistemas, las tecnologías, de modo de brindar a la persona con discapacidad la mayor seguridad y autonomía posibles, equiparando sus oportunidades a las de otros sujetos sin discapacidad. Es materia opinable si la accesibilidad es un derecho. Siguiendo a Agustina Palacios, puede decirse que existen dos posturas: la primera sostiene que la accesibilidad es un derecho y que bajo esta naturaleza ingresó a la nómina de “nuevos derechos” (junto con la movilidad personal, la habilitación y la rehabilitación) en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante CIDPD); pero hay otra interpretación, es aquella que se funda en el hecho de que, cuando se refiere a la *accesibilidad*, la Convención no utiliza la palabra derecho, lo que indicaría que se trata de medios instrumentales indispensables para el goce de los demás derechos fundamentales (salud, educación, trabajo). Por barreras de accesibilidad se entiende todo obstáculo que impida o limite el acceso, la libertad de movimiento o de circulación. En tanto las barreras urbanísticas son las originadas en estructuras inadecuadas en lugares tanto públicos como privados, y las arquitectónicas comprenden aquellos espacios sin rampas o sin sanitarios, debidamente, adaptados. La accesibilidad en el transporte alude al libre desplazamiento de personas con discapacidad en trenes, subtes, transporte automotor, marítimo y aéreo; unidades adaptadas para personas con movilidad reducida o en sillas de ruedas, unidades de piso bajo, plataformas elevadoras, sistemas de inclinación, rampas, paradas y estaciones accesibles, señalización sonora, solados hápticos, indicación en escritura Braille, etcétera. Es preciso mantener en todo tramo o itinerario la *cadena de accesibilidad*, porque si esta se trunca, la accesibilidad entendida como mecanismo

A

sine qua non para el ejercicio de derechos se fractura, con el consiguiente perjuicio para el ciudadano con discapacidad. En cuanto a la accesibilidad en la comunicación, los mecanismos de acceso incluyen los lenguajes (oral o gestual), el Braille, los macrotipos, la comunicación táctil, la visualización de textos, los sistemas auditivos, el lenguaje sencillo, los medios de voz digitalizada y medios y formatos aumentativos; el subtítulo o subtítulo oculto o cuadros de textos escondidos en la señal de televisión (Closed Caption) que aparecen cuando el usuario lo dispone; la video descripción o narración de sucesos, escenarios o efectos especiales; la aparición de un intérprete de lengua de señas en pantalla; aros magnéticos instalados en lugares públicos que potencian el sonido de lo que se representa en cines, salones y teatros; lectores de pantalla para personas ciegas, teclados en pantalla, reconocedores de voz (órdenes verbales) páginas *web* accesibles que responden a las pautas universales de accesibilidad *web*; libros “parlantes” disponibles en lugares públicos; servicio de telefonía para personas hipoacúsicas o con impedimentos del habla. La CIDPD señala que las políticas públicas de los Estados Parte deben asegurar el derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, en espacios abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales, a través de la identificación de las barreras existentes y su remoción. Las políticas públicas de inclusión, nacionales, provinciales o municipales, deben elaborar y planificar estrategias para concretar la accesibilidad con el fin de adecuar los espacios urbanos o edificios. Cuando no es posible llevar a cabo acciones de accesibilidad plena aparece lo *practicable* (o modo de accesibilidad restringida) como recurso para asegurar accesibilidad en aquellos casos en los que no es posible modificar estructuras. El concepto de *ajustes razonables* (modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales) aplicado a la accesibilidad podría importar cierta restricción a los recursos económicos destinados a las adecuaciones de espacios públicos o edificios existentes. No obstante, tales restricciones en la inversión, cuando de diseños o adecuaciones se trata, no pueden perder de vista la necesidad de acceso que presentan las personas con discapacidad o movilidad reducida, a riesgo de que peligre

su inclusión social. La accesibilidad debe ser anterior a la necesidad; en este sentido se sostiene que la accesibilidad preventiva es aquella que se anticipa y diseña espacios accesibles a todas las personas. Sin embargo, estos diseños no pueden obedecer a criterios caprichosos sino al llamado *diseño universal*. La accesibilidad o diseño universal es el conjunto de condiciones que deben cumplir los entornos, los productos, programas, servicios, objetos, los dispositivos para ser utilizables y practicables por todas las personas, en condiciones de seguridad, comodidad y con autonomía, y las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad que los requieran. Dice David Giménez Glück que la accesibilidad aparece también como un principio jurídico derivado del derecho a no ser discriminado con motivo de discapacidad. En tal sentido, la inexistencia de condiciones de accesibilidad impide la inclusión social de las personas con discapacidad, las segrega, las recluye en el reducido ámbito familiar, niega su existencia y las invisibiliza. No tener en cuenta al otro, no requiere el propósito específico de generar un daño, pero excluir o restringir el ejercicio de los derechos aparece como una forma implícita de discriminación. [Cecilia Pazos. *Abogada. Oficina de las Personas con Discapacidad del Defensor del Pueblo de la Nación*]

A

Acceso a la justicia

El acceso a la justicia es el derecho de recibir asistencia judicial para ser reconocido como sujeto de derecho y garantizar el debido proceso por vía de la igualdad de las partes. Toda persona debe tener acceso a los mecanismos adecuados para la resolución de conflictos y contar con las mismas posibilidades para hacer oír su voz, asegurar el ejercicio de sus derechos y hacer frente a la discriminación, la desigualdad y la injusticia más allá de su estatus económico, social, político, racial, étnico, migratorio, filiación religiosa, identidad de género u orientación sexual. Según señala el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se trata de:

... un acceso de todos a los beneficios de la Justicia y del asesoramiento legal y judicial, en forma adecuada a la importancia de cada tema o asunto, sin costos o con costos accesibles, por parte de todas las personas físicas y jurídicas, sin discriminación alguna por sexo, raza, religión o nacionalidad.

Tanto Las Reglas de Brasilia Sobre el Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad como El Objetivo 16 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible dan cuenta de la importancia que tiene el acceso a la justicia no solo como un derecho humano sino como un mecanismo de inclusión. En un sentido estricto, la justicia y el acceso son comprendidos desde la óptica de la organización judicial, por lo que hacen referencia al modo en que se organiza la administración de la justicia y se diseñan o implementan los mecanismos efectivos que permiten asegurar el acceso. Sin embargo, no hay razón para restringir este concepto a los tribunales estatales (en sus diversas jurisdicciones y competencias) y confinarlo a la dinámica interna del sistema judicial; antes bien, resulta posible entender el acceso a la justicia en relación a toda clase de mecanismos alternativos orientados a la resolución de conflictos de modo pacífico, allí donde las prácticas de mediación se erigen como un engranaje central. A partir de ello, la teoría crítica propone concebir el acceso a la justicia desde una perspectiva holística donde el reconocimiento formal legal de los derechos debe estar acompañado de su concreción efectiva. La promoción de mecanismos adecuados para la gestión constructiva de conflictos por fuera del sistema judicial, concebido como complementario al servicio de justicia, ha permitido poder acuñar la construcción semántica de acceso a la justicia. En este punto, cabe destacar también que existen distintos obstáculos o barreras institucionales, económicas, sociales, etcétera, que impiden o dificultan la igualdad efectiva en el acceso a la justicia. Dicho en otros términos, el sistema de administración de justicia tiene rutinas, circuitos y trámites que impactan de manera desigual sobre los derechos de quienes reclaman, y esto porque no se suelen tomar en consideración las desigualdades sociales, económicas y culturales estructurales que atraviesan a quienes se hacen presentes ante la justicia. Difícilmente quienes se encuentran en condiciones de desventaja social disfrutan de un verdadero acceso a la justicia y se benefician de un debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas. La teoría crítica propone entonces reconocer las asimetrías y diferencias estructurales presentes en la sociedad donde existen grupos o sectores vulnerados, postergados o con especiales dificultades para hacer respetar sus derechos, y elaborar herramientas procesales de compensación que permitan asegurar

la igualdad en los procesos administrativos o judiciales. Queda claro que al hablar de igualdad no nos referimos únicamente a la igualdad formal de las partes en el proceso sino a la igualdad real o material que se traduce en el efectivo acceso a la justicia. En este sentido, Boueriri Bassil señala que el acceso a la justicia puede definirse como la acción afirmativa del Estado, con preferencia en los sectores económicamente pobres, dirigida a producir la disponibilidad real de medios o recursos necesarios para hacer valer los derechos y garantías contenidas en la Constitución y demás leyes que la desarrollan, con especial impacto en el bienestar de los ciudadanos. Esta exigencia se deriva de los principios de igualdad y no discriminación en virtud de los cuales, ante la desigualdad real entre las partes, el Estado se encuentra obligado a tomar acciones positivas que promuevan una igualación de posibilidades de acceder a la justicia. La presencia de condiciones de desigualdad real obliga a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impiden o reducen la defensa eficaz de los propios intereses. Es precisamente en este sentido que Bates propone una concepción amplia o genérica del concepto de justicia en estrecha relación con la justicia social, el bienestar y la participación en la vida política. Por su parte, Robles lo entiende como un acceso a las condiciones sociales, políticas, económicas y jurídicas que posibiliten el reconocimiento y ejercicio efectivo de derechos por parte de los ciudadanos, ya sea dentro de las organizaciones jurídicas formales como alternativas. En este sentido, la ampliación al campo social, urbano y territorial, donde se manifiestan las conflictividades sociales complejas y los conflictos vecinales, ha instado a la estructuración institucional y el desarrollo –en crecimiento exponencial– de *la mediación comunitaria* que emerge como un engranaje propicio para garantizar justicia, desde la autogestión con presencia de un tercero, a amplios sectores vulnerables de la población. En este marco, aún debemos afirmar que la cuestión del acceso a la justicia implica una dimensión netamente política allí donde el acceso, la justicia y el derecho son concebidos como espacios de disputa, efectos naturalizados de relaciones de poder históricamente situadas que, de hecho, pueden ser modificadas. La letra misma del derecho es el resultado de luchas y enfrentamientos que tienen lugar en un determinado campo de poder, de manera tal que todo intento de democratizar el acceso

A

al sistema de justicia se encuentra atravesado por dichas relaciones de fuerza. Es entonces con miras a desarrollar una perspectiva crítica sobre el problema de la accesibilidad a la justicia que consideramos resulta necesario repensar cuál es la justicia a la que se pretende acceder y cuáles son los derechos que resulta necesario asegurar y garantizar. Una perspectiva comprometida con una concepción amplia y democrática del acceso a la justicia debe orientarse al empoderamiento del ciudadano en sus derechos y deberes y a la disputa de las nociones de acceso a la justicia. [Alejandro Marcelo Nató. Universidad de Buenos Aires]

Acción de amparo

La acción de amparo es una institución destinada a garantizar, en forma rápida y eficaz, la vigencia de derechos de raigambre constitucional o legal que resultan restringidos, alterados o amenazados de manera actual o inminente, por actos u omisiones con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, llevados a cabo por autoridades públicas o por particulares. La acción de amparo como vía idónea para la restitución de derechos o garantías constitucionales o legales afectados requiere actualidad de la conducta lesiva y falta de otros medios judiciales más idóneos tendientes a garantizarlos. El amparo, en su origen teórico-jurídico, tiene una larguísima tradición y acompañó el desarrollo del pensamiento occidental desde la Edad Media; sus antecedentes podemos rastrearlos en Inglaterra en la Carta Magna (1215), en el Acta de Hábeas Corpus (1679) y en el *Bill of Rights* (1689). El origen etimológico de amparo, proviene del latín *anteparāre* ‘prevenir’, que significa favorecer, defenderse, guarecerse, proteger y, desde esta configuración, el amparo se constituye en el tutor, monitor, supervisor de la defensa y resguardo de los derechos fundamentales cuando son afectados de manera arbitraria o ilegal. En el continente europeo el amparo apareció junto al reconocimiento de derechos y libertades en los códigos y la función de tutela de estos derechos fue impuesta al Poder Judicial. A fines de la Segunda Guerra Mundial, combinando con los principios democráticos que rigieron la formación del Estado de Derecho, el amparo surgió para tutelar los derechos con alcance individual como con alcance colectivo, así también contra la inconstitucionalidad de la

normativa, todo ello con centro en la persona humana y su dignidad. Como antecedente en América Latina, podemos citar el *amparo colonial* que rigió en la zona de dominación del imperio español. La acción constituyó un remedio jurídico para retener o recuperar la posesión en caso de turbación. En zona de dominación del imperio lusitano puede citarse el *mandato de segurança real*. Durante el siglo XIX el amparo fue incorporado en la Constitución de 1857 de los Estados Unidos Mexicanos, que influyó en el resto de Latinoamérica, donde se desarrolló durante todo el siglo XX y se vinculó con los procesos de modernización democrática. Actualmente varios países de la región han constitucionalizado esta garantía como un recurso sencillo y rápido en resguardo de actos violatorios de derechos fundamentales. Fue contemplado e incorporado en las constituciones o reformas constitucionales de México 1917, Brasil 1934, Perú 1979, Colombia 1992 y Argentina en 1994. Actualmente, la expresión “recurso de amparo” se encuentra cuestionada en la doctrina de los países latinoamericanos al considerar que “recurso” solo comprende un modo de revisión, que tiene como objetivo corregir trámites o errores de interpretación de las normas vigentes en el proceso judicial, mientras que la “acción de amparo” protege derechos fundamentales de las personas cuando sus derechos son vulnerados de manera arbitraria e ilegal con mayor o menor frecuencia, por autoridades públicas o por particulares. En Latinoamérica, cada país ha regulado y garantizado en el procedimiento (en el ámbito federal, nacional o provincial) consagrándolo mediante una “acción” o un “recurso” y que recibe el nombre de “Recurso de Amparo”, “Acción de Amparo” o “Mandato de Seguridad”, “Recurso de Protección” o “Acción de Tutela”, según el caso. El amparo protege los derechos fundamentales de los individuos, y en sentido amplio, garantiza que, cuando un derecho reconocido en la Constitución, un Tratado o una ley de manera explícita o implícitamente es restringido o privado, sea restituido o cese la perturbación del derecho afectado.

Como recurso, el amparo es una garantía procesal y el tipo de protección varía en los distintos países, siendo la protección amplia, intermedia o limitada según la extensión del objeto que protege: a) *de protección amplia*, tal cual ocurre en Argentina y en Perú, donde cualquier derecho legal, administrativo o internacional –con excepción de los que tutela el hábeas corpus o el hábeas data– puede ser protegido

mediante el recurso de amparo; b) *de protección intermedia*, como acontece en Colombia, Venezuela y Ecuador, que protege los derechos de la Constitución y de Tratados Internacionales, dejando fuera del marco de protección los derechos instituidos en otra normativa; c) *de protección limitada*, bajo la denominación *mandato de segurança* (mandato de seguridad) en Brasil. Rige limitada a los derechos de origen legal que son violentados por actos u omisión ilegal proveniente del abuso del poder siempre que tales derechos sean irrefragables, no interpretables y, si de manera excepcional se requiere interpretación, deben ser acompañados de prueba documental preconstituida. Según los derechos que tutela, la acción de amparo se configura como *amparo individual* en un proceso autónomo que se lleva a cabo cuando no existe otro medio idóneo para la restitución o satisfacción de los derechos de alcance individual que requieren tutela urgente. Sin embargo, el carácter “individual” no permite concebirlo como un proceso en el que se esclarecen problemas de los particulares, sino que envuelve una acción de garantía frente a la necesidad de tutelar derechos fundamentales, cuya defensa es encomendada a los jueces, quienes deberán constatar la existencia del derecho invocado y la restricción, alteración o amenaza del derecho individual. El *amparo colectivo* está destinado a proteger colectivamente los derechos de los integrantes o miembros de una comunidad, de un grupo o clase. Respecto de esta categoría distinguimos dos especies: (i) derechos de incidencia colectiva, que tienen por objeto bienes colectivos tales como los derivados de afectaciones al medioambiente o al patrimonio histórico y cultural, y (ii) referidos a derechos de incidencia colectiva relativos a intereses individuales homogéneos; incluye, entre otros, los derechos personales o patrimoniales derivados de afectaciones al ambiente y a la competencia, a los derechos de los usuarios y consumidores y a los derechos de sujetos discriminados. Dentro de esta denominación se incluyen las denominadas acciones de clase que constituyen una adecuada herramienta eficaz, expedita y rápida para la protección o restauración de derechos en una sentencia que tiene efecto *erga omnes*, para todos los que tienen el mismo problema sin necesidad de iniciar un juicio por cada afectado, con tal de que sea representativo del colectivo que sufrió un daño. En nuestro siglo, tanto el amparo individual como el colectivo se ha constitucionalizado regulando la reparación o cese de la lesión efecti-

va o potencial que se exterioriza a través de actos ilegales o arbitrarios llevados a cabo por autoridades públicas o por particulares que afectan, restringen o alteran el derecho de una persona o de un grupo de personas. En cualquier caso, el afectado puede optar por esta vía si no existe en el ordenamiento legal un remedio judicial más idóneo para tutelar los derechos afectados y se tiende a ampliar el campo de acción en la medida que no se requiere el agotamiento de la instancia administrativa. [*Oswaldo Alejandro Grossman. Universidad de Buenos Aires*]

Administración pública

Esta expresión tiene dos acepciones; la primera de ellas se refiere a la función del Estado que consiste en aplicar las leyes y cuidar de los intereses y el bienestar públicos; la segunda se refiere al conjunto de los organismos que –en todas sus escalas y jerarquías– desempeña la función administrativa. Constituye la función típica del Poder Ejecutivo, nacional o provincial, y de los municipios, y se encuentra regulada por el Derecho Administrativo. En esta última nos detendremos, ya que una de las grandes funciones de las Defensorías del Pueblo se vincula con el control de la administración pública; por ello es tan importante conocer el universo comprendido en este concepto. La administración pública es la organización institucional que depende del Poder Ejecutivo. Por lo tanto, las funciones propias de dicho poder se encuentran diseminadas en su estructura, que se compone de órganos. Es decir, Ministerios, Secretarías, Direcciones, funcionarios y empleados que de ellos dependen y entes como Institutos nacionales, Universidades, entes reguladores, empresas con participación del Estado, entre otros. Los orígenes de la moderna administración pública pueden situarse en el período inmediatamente posterior a la Revolución Francesa. Entonces el poder monárquico aparecía como un foco de arbitrariedad y corrupción, fuente inagotable de abusos y desgracias para los particulares. El proceso de institucionalización política que se produjo como reacción al absolutismo pone fin a la concentración del poder, distribuyendo su ejercicio en órganos diferentes. Esta es la labor que cumplió el constitucionalismo a través del Estado Moderno Constitucional (siglo XV): transformar el monarquismo, fundado en

A

la persona del rey, en una organización objetiva de la sociedad y del gobierno, denominada Estado; creación artificial, cuyos órganos debían sujetarse a la ley política de separación de los poderes públicos y en que una de sus funciones, la administrativa, tuvo como propósito central conservar el orden público en el interior y la seguridad externa, con miras a garantizar a los particulares una esfera superior de derechos, como la libertad, la propiedad y la seguridad individual. La inédita sujeción de la administración al derecho significó un esfuerzo para equilibrar la fórmula: autoridad-potestad con libertad-derechos subjetivos. En la alternativa autoridad-libertad se escoge esta última bajo los presupuestos de que la noción de interés público, fundada en los valores del liberalismo, reconoce una esfera de libertad integrada por un grupo de derechos individuales que impuso un límite y sumisión a la actividad estatal. Tal elección fue el triunfo del derecho sobre la política al permitirse un amplio y fácil acceso de los ciudadanos a los tribunales para controlar a la Administración, en especial en los casos de vulneración de aquellos derechos. La resolución de estas controversias mediante la jurisprudencia, emanada especialmente del Tribunal de Conflictos y del Consejo de Estado francés, sentó las bases de la construcción jurídica del administrativismo. Explica Balbín que el Estado como organización burocrática logró consolidarse en el nuevo esquema del Estado liberal como consecuencia del crecimiento de sus funciones y estructuras. Así, en el marco de este último período histórico, el Estado incorporó cada vez más competencias y agentes en un cuadro de organización más complejo y cuyos caracteres son, por un lado, el principio jerárquico de las estructuras como sucedáneo del modelo militar, es decir, de corte piramidal y con cargos unipersonales. En verdad, antes del Estado liberal, el cuerpo burocrático estatal estuvo integrado básicamente por órganos colegiados (Consejos) y no unipersonales. Por el otro, el principio de división de trabajo entre los distintos órganos o departamentos. El concepto de organización estatal y su desarrollo teórico se apoyó en los siguientes pilares: a) principio de división del trabajo entre sus diversas estructuras llamadas básicamente órganos administrativos. Así, el poder es distribuido entre un conjunto de órganos. Sin embargo, el reparto de funciones puede crear actuaciones de los órganos sin coordinación, por eso es necesario unificar el trabajo estatal y darle carácter coherente por me-

dio de otras herramientas. ¿Cuáles son esos instrumentos? b) principio jerárquico como modo de articular esas unidades. Finalmente, c) el principio de uniformidad de las reglas y responsabilidad e idoneidad de sus agentes. Hemos establecido que en la administración pública se realiza la función que corresponde al Poder Ejecutivo; es decir, función administrativa. Sin embargo, describir la función administrativa puede resultar complejo y abstracto. Esta dificultad no solo se nos plantea a nosotros, sino que también se ha planteado desde la doctrina más prestigiosa. Conforme la definición de Marienhoff, la función administrativa es “La actividad permanente, concreta y práctica del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran”. Cabe señalar que si bien el Poder Ejecutivo realiza esencialmente dicha función, también ejerce funciones materialmente legislativas y jurisdiccionales. Por ejemplo, sobre la base de la necesidad de construir una autopista que conecte dos localidades del país, el Poder Ejecutivo convocará a una licitación pública y, una vez adjudicada la obra, controlará su ejecución. Para ello, elaborará los pliegos generales y particulares que contendrán las especificaciones técnicas respecto a las características y requisitos que deberá reunir la obra y, en este sentido, habrá ejercido función materialmente legislativa. Por su parte, en el procedimiento licitatorio, resolverá las impugnaciones de los oferentes (empresas interesadas en construir la obra), y de esta manera ejercerá función materialmente jurisdiccional. La distribución de competencias entre los diferentes órganos y entes que conforman la administración pública se realiza a través de las técnicas de desconcentración y descentralización. En ambos casos, se trata de técnicas por medio de las cuales se distribuyen competencias de modo permanente dentro de la estructura del Poder Ejecutivo. La desconcentración de funciones importa una transferencia de competencias hacia órganos de la Administración central. Por ejemplo, las competencias del Poder Ejecutivo Nacional se distribuyen a los ministros en función de la materia. A su vez, los ministerios distribuyen sus competencias a Secretarías, Subsecretarías, Direcciones, entre otras reparticiones. Todas ellas se relacionan entre sí por el principio de jerarquía, conforme al cual los órganos superiores tienen la facultad de brindar instrucciones y efectuar controles sobre los inferiores, entre otras. Por su parte, por medio de la descentralización se

atribuyen competencias a entes con personalidad jurídica propia. Indudablemente, el modelo de Estado –según sea más cercano al liberal o al social, según las definiciones previas– moldeará las dimensiones, funciones y alcances de la administración pública, y a su vez, cuando el país participe en procesos de integración regional, la delegación del ejercicio de parcelas de soberanía a entes supranacionales conllevará necesariamente un recorte de las funciones del Poder Ejecutivo, que serán transferidas a los órganos regionales y al derecho originario y al derivado de dichos procesos, que tendrá primacía por sobre el derecho nacional. Entonces, la función de las Defensorías debe acompañar y adaptarse a esos procesos, tal como ocurrió en la Unión Europea con la creación del Defensor del Pueblo Europeo para intervenir respecto de los casos de mala administración de los órganos e instituciones de dicho bloque regional. [María Soledad Manin. *Docente e investigadora UBA. Profesional de la Defensoría del Pueblo de la República Argentina*]

Adultos mayores

Para el *Diccionario de la Lengua Española* de la RAE (2014): “Adulto, ta (del latín *adultus*). 1. Adj. Dicho de un ser vivo: que ha llegado a la plenitud de crecimiento o desarrollo. 2. Adj. Llegado a cierto grado de perfección, cultivado, experimentado”. “Mayor (del latín *maior*, -oris). ... 3. Adj. Dicho de una persona: entrada en años, de edad avanzada...”. “Persona (del latín *persona*: ‘máscara de actor’, ‘personaje teatral’. 1. Individuo de la especie humana”.

La Gerontología utiliza indistintamente una y otra expresión: adulto mayor y persona mayor. A la última etapa del ciclo vital se la denomina Tercera edad y Cuarta edad. El *Informe Mundial sobre el Envejecimiento y la Salud*, de la Organización Mundial de la Salud (2015) considera adulto mayor a toda persona de 60 años o más. Esta edad no necesariamente coincide con la edad de jubilación, dado que esta difiere según los países. El envejecimiento de la población es resultado de la evolución de los componentes del cambio demográfico –fecundidad, mortalidad y migraciones–. Es un proceso de cambio en la estructura por edad en la población, caracterizado por el aumento del peso relativo de las personas en edades avanzadas y la disminución del peso

relativo de los más jóvenes. Este proceso provoca una modificación que se refleja en la inversión de la pirámide de edad. Dicho envejecimiento es visto como el resultado del proceso de transición demográfica caracterizada por tres etapas. La primera de ellas se corresponde con una población integrada mayormente por jóvenes, adultos y un bajo porcentaje de personas mayores a causa de elevados niveles de fecundidad y mortalidad. En la segunda etapa, debido a la reducción de la mortalidad –principalmente infantil–, aumenta la cantidad de niños, ensanchándose la base de la pirámide poblacional. Finalmente, en la tercera etapa de la transición demográfica, tras un largo período de descenso de la mortalidad general y la fecundidad, se conforman poblaciones envejecidas con un porcentaje elevado de adultos mayores que definen pirámides poblacionales con bases más angostas y cúspides más ensanchadas con una creciente feminización. Así, el envejecimiento global y el multigeneracionismo se constituyen como fenómenos paradójales y complejos. El aumento de la esperanza de vida permite la convivencia simultánea de varias generaciones. Son fenómenos sociales multitemporales, plurieconómicos y multiculturales. Las políticas orientadas a la promoción de la salud en esta franja etaria tratan de lograr la participación e integración sustentable de la persona mayor para superar el aislamiento y la soledad y, a su vez, reconocerlo como sujeto de derecho y como ciudadano en su medio, a través de la implementación de actividades y estimulación de capacidades dentro del marco social grupal y comunitario. Se consideran tres componentes principales. El envejecimiento activo, promoviendo las capacidades intrínseca y funcional que favorecen el desempeño de la vida cotidiana. Alientan la actividad física y mental a lo largo de la vida para la preservación de la función cognitiva, reducen la ansiedad y la depresión y mejoran la autoestima, promoviendo la autonomía como la capacidad para tomar decisiones. La educación para la promoción de la salud, con la difusión del conocimiento para el autocuidado en sus aspectos biológicos, funcionales, psicológicos y sociales. Esta estrategia propone la creación de ambientes y entornos saludables, facilita la participación social construyendo ciudadanía y estableciendo estilos de vida saludables. El compromiso de la promoción de la salud supone involucrar a la sociedad en la implementación de las políticas. Por último, la Calidad de vida, mediante un mayor conocimiento y ejercicio

pleno de derechos y ciudadanía y estimulación de la vida comunitaria. La OMS define a la salud como “un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”. Las personas mayores, por el solo hecho de serlo, sufren consecuencias de los estereotipos, prejuicios y discriminación. El *edadismo* ha sido señalado como la tercera forma de discriminación, tras el racismo y el sexismo. Este tipo de actitudes está presente en el mundo occidental, en casos, incluso más que el racismo y el sexismo, aunque más difícil de detectar, y pueden ser mantenidas por las propias personas mayores. La discriminación hacia los mayores tiene componentes cognitivos, conductuales y emocionales. Los sesgos edadistas favorecen una descripción de los mayores basada fundamentalmente en rasgos negativos dado que, si bien vejez y enfermedad no son sinónimos, al envejecer es más probable que las personas presenten multimorbilidad, es decir, varias enfermedades crónicas al mismo tiempo. Según el contexto, la multimorbilidad presentará una prevalencia que aumenta en la edad muy avanzada. La infraestimación de las capacidades físicas y mentales puede favorecer una prematura pérdida de independencia con la consecuente necesidad de cuidados formales o informales para realizar las actividades de la vida diaria (AVD) o las actividades instrumentales de la vida diaria (AIVD). Según los enfoques epidemiológicos comúnmente utilizados al considerar la salud en la vejez, a mayor discapacidad, mayores índices de depresión y una mortalidad anticipada en personas que, en otras condiciones, tendrían una vida productiva, satisfactoria y saludable. La importancia de la percepción que tienen las personas sobre el envejecimiento positivo se manifiesta en una perspectiva creciente de vida, e incluso cuando se controlan variables como la salud funcional, el nivel socio-económico y el aislamiento. Para reducir el edadismo se tienen que producir cambios en los sistemas que lo perpetúan, tales como los medios de comunicación, la cultura popular, instituciones, gobiernos. Resulta necesario realizar políticas de intervención basadas en dos cambios de paradigma: 1) Las personas mayores como sujetos de derechos y 2) Los niveles de atención (primaria, secundaria y terciaria) centradas en la persona, que incluyan el diseño, implementación y evaluación de programas dirigidos a reducir el impacto de las ideas y actitudes edadistas insertadas en la sociedad a través de programas coordinados de

investigación e intervención dirigidos a estos fines. Desde el punto de vista de las respuestas institucionales se visualizan avances en favor de un reconocimiento pleno de ciudadanía y de la posición jurídica de las personas en su vejez. Están conectados con la evolución de los Derechos Humanos en virtud de su proceso de especificación internacional y con su incorporación a las Constituciones del mundo. También se destaca el desarrollo de las Políticas Públicas Gerontológicas de visibilidad e impacto social que, al incorporar derechos fundamentales a la Carta Magna, se transforman en medios de fortalecimiento para los sujetos frágilmente situados en el sistema. La OEA, en su 45° Período Ordinario de Sesiones (16/VI/2015), aprobó el Proyecto de Resolución *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores* que avanza con la adhesión de los Poderes Legislativos de la Naciones Latinoamericanas. [Carlos Acevedo. Universidad Nacional de Tres de Febrero –UNTREF–]

Antropología Social

A

La palabra antropología está compuesta por el prefijo griego “*anthropos*”, que significa ser humano, y por el sufijo “*logos*”, que significa conocimiento. Deriva de ahí su definición como el campo del conocimiento sobre el ser humano. En líneas generales, abarca la Biología/Física, la Arqueología, la Lingüística, la Psicología y la Cultura. La preocupación por la naturaleza humana y la vida en sociedad siempre existió en la historia de la humanidad y fue fuente de reflexión de los filósofos clásicos. La maduración de las ideas iluministas en el Occidente del siglo XVIII va a orientar la consolidación de las ciencias humanas ofreciéndoles el estatuto de disciplinas científicas a partir del método de las ciencias de la naturaleza. La ruptura con el modo teológico de explicación del mundo, las transformaciones económicas, sociales y políticas, van a suscitar indagaciones sobre la existencia de otros seres humanos que, a pesar de ser parecidos biológicamente con los europeos, presentaban características y formas de organización social, sistemas de creencias y valores distintos. Esto significa que el impacto de la colonización europea, consolidando el proyecto de conquista de nuevas tierras, difunde los ideales civilizatorios del

Viejo Mundo. Aunque su consolidación fue solo a partir de los inicios del siglo XX, podemos decir que la Antropología, al indagar sobre la diversidad cultural en la unidad humana, estuvo originalmente insertada en el emprendimiento de los estados nacionales de conocer al Otro. Fue así que varias monografías clásicas se concretizaron con el apoyo financiero de los gobiernos británico, francés y norteamericano, en Asia, en la Melanesia y en África. En sus principios, en los grandes centros de producción académica, la Antropología trataba de la comprensión de grupos humanos distantes geográficamente de Europa. Muchas teorías intentaban explicar las diferencias culturales como etapas de desarrollo dentro de un *continuum* que iba de la barbarie a la civilización, tomando como referencia el Viejo Mundo. Se creía también que, por difusión cultural, algunos grupos humanos absorbían rasgos de las culturas centrales y otros simplemente sucumbían frente a las desigualdades de fuerza material y política. Numerosos historiadores y juristas son considerados predecesores de los estudios antropológicos y muchos de ellos influenciaron la visión comparativa contemporánea. El primero de ellos, Sir Henry Maine, publicó el libro *El Derecho Antiguo* (1861), en el que explicaba el paso de una sociedad constituida por las relaciones sociales de parentesco, hacia una sociedad basada en el contrato entre hombres de diferentes grupos humanos. Edward Tylor, por su parte, publicó *La Cultura Primitiva* (1871), importante por contener la primera definición del concepto de cultura, categoría científica de análisis central en la construcción del saber antropológico. A principios del siglo XX, Bronislaw Malinowski, investigador polaco formado en las ciencias matemáticas y físicas, diseñó y delimitó las fronteras disciplinarias que constituyeron la Antropología al inaugurar un método particular, diferente de los relatos de viajeros y de misioneros que vivían en tierras lejanas en el período colonial, como también distinto del método de las Ciencias Naturales. Esta forma de conocimiento se diferenció de otras disciplinas que, al igual que la producción capitalista, pasaban por procesos de especialización en el mundo occidental. La observación participante, inaugurada por Malinowski en el Archipiélago de las Islas Trobriand en la Costa Oriental de Nueva Guinea durante los años 1914 a 1918, se caracteriza por la inmersión del investigador en un determinado ambiente social, donde va a permanecer por un período de tiempo relativamente largo, va

a interactuar con los seres humanos pertenecientes a este ambiente y compartir con ellos su vida cotidiana. En la mayoría de los casos, cuando se trata de grupos humanos distantes geográficamente de Europa, el investigador debería también aprender su lengua y comprender el sistema de valores y creencias que organizaban estas formas culturales antes desconocidas. Interesaba conocer lo que pensaban, cómo vivían y cómo se definían los propios grupos humanos que eran sujetos de observación. Fue este el enfoque primordial que la Antropología Social defendía. Su naturaleza revolucionaria residía en el hecho de poner en duda la centralidad cultural, material y simbólica de Europa. Esto significa decir que la Antropología hace emerger la constatación de que cada cultura es productora de su propia visión de mundo y de la producción de su vida material. Revela, por lo tanto, que visiones etnocéntricas sobre el mundo, en vez de comprender y exaltar positivamente la diversidad, ampliaban e intensificaban las desigualdades producidas por la propia cultura europea de la época. En la actualidad, la Antropología practicada en países de América Latina tiende a hacer un desplazamiento en relación a la producción teórica de los países centrales. No porque niegue esta producción, sino porque impone un diálogo entre las teorías clásicas de los países centrales y la producción intelectual originariamente local (ver Cardoso de Oliveira). Y aquí aparece un gran desafío. Más que una afirmación del mito fundador del investigador en una isla distante, la Antropología contemporánea coloca en perspectiva el ejercicio de pensar la otredad cultural en cualquier contexto. El denominado extrañamiento cultural (ver Da Matta y Gilberto Velho) presenta la posibilidad de desnaturalizar todo aquello que resulta familiar en el proceso de comprensión de la realidad, y de ese modo descubrir dimensiones de otro modo opacadas. Es con esta perspectiva que, en los países latinoamericanos, el ejercicio antropológico pasa a integrar proyectos de implantación de políticas públicas dirigidas a la consolidación de derechos de grupos humanos socialmente subyugados. De la misma manera, es una perspectiva orientada al reconocimiento de las denominadas poblaciones tradicionales –pescadores artesanales, campesinos, poblaciones indígenas– y de sus saberes como fuentes legítimas de definición de sujetos de derechos –al territorio, a las prácticas religiosas y a cualquier otra que definan el grupo–. La antropología contemporánea se vuelve, también, para la

A

comprensión de fenómenos sociales urbanos, control social, crimen, producción y administración de conflictos, seguridad pública, sistema penitenciario, sistema de salud, prostitución, ocupación y ocio urbanos, violencia contra grupos vulnerables como la población indígena, negros, jóvenes, niños, mujeres, ancianos, población LGBTQ (lesbianas, gays, bisexuales, transexuales y *queer*), entre tantos otros. En estas áreas, muchos antropólogos son invitados a ofrecer consultorías y análisis en contextos de proyectos de los Estados, Movimientos Sociales y Sociedad Civil. [*Kátia Sento Sé Mello. Antropóloga. Universidad Federal Fluminense y Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil; y Juan Pablo Matta. Antropólogo. CONICET-UNICEN*]

Asentamientos

La ciudad es un producto social y, como tal, expresa las desigualdades y contradicciones de la sociedad que la construye. Si bien la vivienda constituye un derecho humano fundamental, vastos sectores de la población mundial y, en particular de América Latina, encuentran vedadas o severamente restringidas sus posibilidades de acceder a una vivienda a través del mercado formal por lo que deben recurrir a la autoproducción para satisfacer sus necesidades habitacionales. La informalidad es un fenómeno en expansión en nuestra región, que ha cobrado mayor envergadura a partir de la segunda mitad del siglo XX y constituye uno de los principales mecanismos de acceso al suelo urbano. En la actualidad, se calcula que al menos uno de cada cuatro ciudadanos tiene acceso a la tierra urbana y a la vivienda únicamente a través de procesos informales en ciudades donde la informalidad alcanza magnitudes del orden del 70% u 80%. Los procesos informales han sido definidos como formas de producción del suelo totalmente desordenadas y no sujetas a las regulaciones imperantes que presentan como características constitutivas lo “no normativo” y lo “no formal” de su origen como una manifestación normal en un contexto de condiciones históricamente anómalas por la ausencia de alternativas institucionales o legales. El fenómeno de la informalidad urbana y su incremento significativo en la región responde a una multiplicidad de causas y factores; entre ellos: el crecimiento demográfico de los nú-

cleos urbanos; los cambios en la estructura del trabajo asalariado; la desigual distribución de la riqueza social y el incremento de la pobreza urbana; el alto costo de la tierra urbanizada y el tipo de políticas desplegadas por la mayoría de los estados en materia de vivienda y hábitat que se han caracterizado por la escasa inversión pública y la falta de intervención y regulación de los mercados del suelo y la vivienda. Lejos de ser un fenómeno homogéneo, la informalidad asume una variedad de formas según los contextos históricos, económicos y sociales de los distintos países y regiones, pero una característica común es que su lógica de acción y el orden que construye se diferencian de modo sustantivo con el orden de la ciudad formal. Ello pese a que ambas lógicas, lejos de constituir compartimentos estancos, están en permanente interrelación y se condicionan mutuamente. Clichevsky distingue diversos tipos de informalidad urbana. Desde el punto de vista de la urbanización, la informalidad está definida por el incumplimiento de los estándares y criterios de construcción que establecen las legislaciones urbanas. Desde el punto de vista del dominio: (i) los mercados informales conformados a través de distintos mecanismos como loteos clandestinos o “piratas”, loteos irregulares, locales comerciales informales, entre otros, y (ii) la ocupación directa de tierra pública o privada que conforma los asentamientos precarios. Los “asentamientos precarios” –también llamados “villas de emergencia”, “callampas”, “favelas”, “pueblos jóvenes”, “cantegriles”, según el país en el que se emplacen– han sido definidos por Un-Habitat como aquellos asentamientos humanos que combinan algunas de las siguientes características: 1) viviendas precarias o inadecuadas, 2) limitado o nulo acceso a servicios y/o infraestructura básica, 3) altos niveles de hacinamiento, 4) condiciones de vida insalubres y localización de riesgo, 5) inseguridad de la tenencia. El alto nivel de hacinamiento que presentan estos asentamientos se relaciona con su elevada tasa de crecimiento que resulta entre dos y cuatro veces superior a la que registra la población total urbana. En su proceso de expansión, el fenómeno verifica, al menos, dos etapas. En la primera, el desarrollo de los asentamientos se sustentó en tres procesos: (i) de expansión y corrimiento de las fronteras o bordes; (ii) de verticalización (o construcción en altura); y (iii) de surgimiento de nuevos asentamientos precarios. En tanto que la segunda etapa, signada por el agotamiento de las fronteras

de expansión, se caracterizó por una fuerte densificación, entendida como el proceso a partir del cual se agregan, en el mismo espacio físico, nuevas unidades a las existentes o se transforman espacios proyectados como unifamiliares en multifamiliares. Este último proceso ha impactado de modo decisivo en la calidad del hábitat, invirtiendo los ciclos de consolidación existentes y profundizando los niveles de precariedad y tugurización. Las políticas implementadas por los estados latinoamericanos en relación con los asentamientos precarios han ido variando a lo largo de los años. En una primera etapa, y casi de modo generalizado en los diferentes países de la región, la política estatal se limitó a negar su existencia con sustento en la creencia de que se trataba de un fenómeno contingente, un desajuste transitorio del modelo de desarrollo que sería prontamente superado. Tuvieron que transcurrir muchos años para que este paradigma cambiara y se percibiera a los asentamientos precarios no como una excepción anómala, sino como un fenómeno estructural. Superada esta primera etapa, las nuevas políticas enarbolaron como eje la erradicación y el desahucio de los asentamientos precarios ya sea por la vía represiva como por la relocalización de sus habitantes en “conjuntos habitacionales” construidos por los estados. El fracaso de estos intentos cedió lugar a la emergencia de un nuevo paradigma: la *regularización de asentamientos* y a programas que propiciaron la integración de la informalidad a la formalidad. En muchos países, los programas de regularización fueron acompañados por un marco normativo que concibió a la *radicación* como un derecho que fue paulatinamente incorporado en la mayoría de las cartas constitucionales de los distintos países de la región. A pesar de la diversidad de enfoques y herramientas, lo cierto es que el éxito de los programas de regularización ha sido escaso en relación a la magnitud de un fenómeno que evidencia una decidida tendencia a expandirse y perpetuarse. Las causas de este fracaso son diversas, pero se destaca el hecho de que las políticas implementadas se limitaron, básicamente, a actuar sobre sus efectos y no han resultado efectivas para proteger a la población –en particular a los sectores más vulnerables– de las consecuencias derivadas de la mercantilización de la vivienda ni para democratizar el acceso al suelo y a la vivienda. Las experiencias acumuladas en estas décadas demuestran la inviabilidad de toda política que pretenda operar exitosamente sobre la informali-

dad sin intervenir directa o indirectamente y de modo decidido en el mercado formal. [Silvina Pennella. Abogada. Universidad de Buenos Aires. Universidad de Alcalá]

Asistencia a la víctima. Centro/s de asistencia a la víctima y testigo del delito (CAVYTD)

Pensar de manera institucional lo que implica “asistir” a víctimas remite, inevitablemente, a la conceptualización del término. Entendemos por víctimas a personas que, individual o colectivamente, han sufrido daños, lesiones físicas o mentales que les ha ocasionado aflicción emocional, pérdida o menoscabo de derechos como consecuencia de acciones u omisiones individuales y/o colectivas. En esta terminología incluimos a los familiares y a todos los que tengan un vínculo cercano. Por lo tanto, la asistencia a víctimas implica un amparo particular, institucional y especializado donde la confianza es uno de los pilares esenciales, como también las aptitudes profesionales vinculadas con la escucha activa, la empatía, la espera paciente y la posibilidad de habilitar espacios de autoconocimiento y reconocimiento. Se trata de pensar de forma conjunta en estrategias de protección, empoderamiento y cuidado que permitan proyectar otro modo de vida donde la persona no sienta que el único lugar donde puede ser ubicada es en el de “víctima”. Las Defensorías del Pueblo surgen con el propósito prioritario de proteger los derechos e intereses de personas individuales y de la comunidad ante hechos, omisiones o actos irregulares de la administración pública y sus agentes. El devenir acelerado de cambios sociales, políticos y culturales trae como consecuencia el reconocimiento de nuevos derechos y su consecuente ejercicio y atención. Esto implica el *aggiornamento* de las instituciones con el fin de que se adecúen a las nuevas demandas sociales, individuales y grupales. Por ello, el perfil institucional de las Defensorías fue ampliándose ante este nuevo escenario, surgiendo la necesidad de una respuesta más ágil y cercana. El término víctima conecta necesariamente, de modo directo o indirecto, con algún tipo de violencia que requiere de un abordaje complejo,

A

interdisciplinario, con perspectiva de derechos humanos y de género. De allí la importancia en la especialización y formación de quienes trabajan en dichos ámbitos. Uno de los propósitos de los CAVYTD es no revictimizar, evitar que la persona vuelva a relatar varias veces la misma situación, así como transitar diversas instituciones sin encontrar respuestas o información. Por eso, los protocolos de intervención son herramientas útiles que permiten ordenar y sistematizar el trabajo profesional sin perder la particularidad que cada caso requiere. La primera acción es el contacto inmediato con el equipo profesional interdisciplinario (abogados, trabajadores sociales y psicólogos) del CAVYTD, que tiene como función la escucha, la contención, el asesoramiento y el acompañamiento, entre otras acciones, conforme a las necesidades, deseos y posibilidades de la víctima. El espacio a generarse debe ser cuidadoso, respetuoso y confidencial; adecuarse al proceso interno y externo de la víctima, promoviendo el empoderamiento personal y social para salir de la situación traumática a partir de la incorporación de nuevas herramientas y recursos que permitan lograr una vida diferente. La mirada interdisciplinaria refleja la convergencia de distintos saberes y la integración de conocimientos. Los problemas no se presentan como objetos, sino como demandas complejas que dan lugar a prácticas sociales imbricadas en cuerpos conceptuales diversos. Para la asistencia integral de las víctimas resulta imprescindible un modelo integrativo complejo que vaya desde lo personal hacia procesos más amplios que incluyan a las familias y los sistemas sociales, donde se atiendan y entrecrucen trayectorias vitales individuales, representaciones culturales y realidades institucionales. El posicionamiento teórico y práctico, brevemente desarrollado, tiene como intención provocar nuevas reflexiones en torno al concepto de víctima y asistencia a las víctimas, ampliando las posibilidades de conocimiento y diálogo para no cerrarlo a la tradicional dicotomía víctima/victimario. Esto representa una postura ética, respetuosa de la condición humana, que tiene en cuenta particularidades y generalidades, y que colabora con la creación de mecanismos que den respuestas a necesidades específicas, contribuyendo al reconocimiento, reparación, protección y promoción de derechos. Las Defensorías como Instituciones de Derechos Humanos y sus equipos profesionales participan de procesos de adecuación, crecimiento, desarrollo y aprendizaje en forma

activa. Esto se traduce en producción de material bibliográfico que da cuenta de lo trabajado. El compromiso de los CAVYTD es atender también las necesidades internas que se generan y que tienen como finalidad “cuidar a los cuidadores”. Por ello, es fundamental habilitar espacios de retribución interna a fin de evitar el Síndrome de Burnout, que es un tipo de estrés laboral, un estado de agotamiento físico, emocional o mental, que suele manifestarse en las personas que se desempeñan en lugares como los CAVYTD. Los desafíos son múltiples y variados. El profesionalismo, la creatividad, la generación efectiva de redes institucionales, la formación permanente y la mirada atenta y respetuosa de las víctimas hacen de las defensorías instituciones valiosas con propósitos claros donde los derechos dejen de ser proclamas para poder convertirse en acciones al servicio de la ciudadanía. [Raúl Lamberto. *Defensor del Pueblo de la Provincia de Santa Fe*]

Autonomía

A

Potestad para dictarse su propia ley. Este vocablo se ha utilizado para determinar el poder que tiene un estado soberano para dictar para sí y dentro de su territorio su propia norma, y en la organización administrativa estatal es la facultad de un ente de dictar su legislación. En el estudio del Derecho Público, este término se encuentra en el capítulo de Organización Administrativa, en razón que pertenece a las técnicas de distribución de competencias de los entes estatales. Para Marienhoff, este es un concepto político distinto de la autarquía (capacidad del ente de administrarse a sí mismo de acuerdo a una norma superior que le fue impuesta, por ejemplo, la ley de creación del ente), que es entendida como un término administrativo o meramente organizativo. Para este autor, *autonomía* significa que el ente tiene poder para darse su propia ley y regirse por ella. Dice: “Nuestras provincias son autónomas, pero no soberanas”. La autonomía, en suma, denota siempre un poder de legislación que ha de ejercitarse dentro de lo permitido por el ente soberano. De modo que autonomía es un concepto político, porque político es el poder de propia legislación. El profesor Comadira afirma que la *autonomía* no es sino una forma o modalidad superior de la descentralización política. En los

orígenes de la conformación del Estado argentino, la Constitución Nacional determinó que las provincias fueran autónomas. Desde el punto de vista histórico, se le otorgaba autonomía a un ente por la división estatal del territorio, con el fin de asegurar su independencia del Poder Ejecutivo. Posteriormente en el siglo XX, se comenzó a otorgar autonomía desde el punto de vista institucional. El fin era garantizar la independencia orgánica de una determinada institución pública por los fines específicos que debía cumplir. Las medidas gubernamentales que caracterizaron a la autonomía orgánica fueron: a) la creación por ley del ente u organismo separándolo de la Administración Central, b) la atribución de una personalidad jurídica propia, con estatuto específico, c) la ubicación del organismo fuera de la órbita del Poder Ejecutivo y sus Ministerios, d) Un presupuesto y patrimonio propio. Un ejemplo de esto en nuestro país fueron el caso del Banco Central (1935), la Junta Nacional de Granos (1963) y la Junta Nacional de Carnes (1978), en los cuales distintos gobiernos intentaron dotar de la mayor autonomía funcional posible a estas instituciones económicas para asegurar su imparcialidad y neutralidad política. A partir de este siglo, los entes autónomos surgieron con la Administración Moderna del Estado. En Reino Unido, con las reformas sociales del gobierno liberal, aparecen los *quangos* (*quasi autonomous non governmental organisations*) que son organismos públicos fuera de la estructura de los ministerios, que tienen el nivel más alto de autonomía respecto del Gobierno y el Parlamento, y cumplen funciones reguladoras, de prestación de servicios y asesoras. En los Estados Unidos surgen las *independent agencies*. La primera de ellas fue la ICC que se ocupaba de regular los ferrocarriles. Estas agencias cumplen funciones de regular y controlar la actividad privada en un determinado sector económico con competencias normativas y ejecutivas. En cambio en Alemania, donde existían las *funktional Selbstverwaltungsträgern*, instituciones autónomas reconocidas por su base territorial o funcional con facultades reguladoras y autorregulación, la autonomía otorgada por ley cobraba relevancia debido a una alta participación ciudadana en la toma de decisiones. Recién en 1978 aparecen en Francia las *autoritiés adminsitratives indépandantes* con funciones parecidas a las agencias norteamericanas y, como ellas, sin prestación de servicios públicos, con la salvedad de que carecen de personalidad jurídica. Por último en España, surgen la

autoridades independientes, organismos creados por ley, que actúan libres de órdenes o instrucciones gubernamentales de los mecanismo de control de la Administración Central con funciones reguladoras y de prestación de servicios, tales como: las universidades, Radiotelevisión Española, el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, por citar algunos ejemplos. La diferencia importante, entre los casos citados, señala la autora María Salvador Martínez, es que Alemania es el único país que otorga real autonomía financiera (presupuesto propio) a sus entes autónomos. En el resto de los países, los ingresos económicos de los entes autónomos, en menor a mayor medida, dependen de la decisión del Gobierno o del Parlamento. Como bien explica Balbín, la inclusión de los entes autónomos supuso desdoblamiento facultades administrativas y legislativas del Poder Ejecutivo pero también del Poder Legislativo con el objeto de crear un Estado neutral, eficiente e independiente de los poderes políticos. En Argentina, a partir de la Reforma constitucional de 1994 se incluyó el concepto de autonomía para varios sujetos en particular: Municipios (arts. 5 y 123 de CN), Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 129 CN), la Auditoría General de la Nación (art. 85 CN), el Defensor del Pueblo (art. 86 CN), el Ministerio Público (art. 120 CN), las Universidades (art. 75, inc. 19 CN) y los Entes Reguladores (art. 42 CN). Aquí se observa el vocablo utilizado como un término político. La intención del legislador era dotar de mayor libertad e independencia respecto de las decisiones del Gobierno y favorecer a la neutralidad política de los nuevos organismos creados. Entonces, ¿cuáles son las características de estos entes para ser denominados “autónomos”? a) Tienen poder reglamentario. Por ejemplo, las universidades tienen libertad académica y de cátedra. Otro ejemplo lo sentó nuestra Corte Suprema cuando falló a favor de la Municipalidad de San Luis que había interpuesto una medida cautelar ante dos leyes provinciales que interferían en los procesos electorales del municipio. b) Cuentan con un procedimiento de designación y remoción de sus miembros que garantice su capacidad técnica y un proceso de selección constitucional como el concurso público, o sea, un sistema de elección y de cese protegido del poder central (el caso Redrado del año 2010, que trató sobre la remoción del presidente del Banco Central a través de un Decreto de Necesidad Urgencia puso en duda la autonomía funcional del ente). c) Tienen un control de

auditoría y fiscalización externo y ajeno a la Administración Central, como por ejemplo, varios países que han creado mecanismos de fiscalización adicionales: *Ombudsman*, las *Citizen's Charter*, Defensor del Pueblo, etc. d) Deben tener un financiamiento independiente. Una de las mayores críticas es que la Auditoría General de la Nación no tiene presupuesto propio. e) Tienen autogestión y dirección del personal. La falta de designación de miembros del directorio de los Entes Reguladores en incumplimiento de la ley de creación del ente por parte del poder central o la duración de la intervención por años, como fue el caso CNC-Comisión Nacional de Comunicaciones, menoscaba la independencia de estos. En los países latinoamericanos, el grado de autonomía se relacionaría con la forma de organización estatal, federal o unitaria. En los casos de Argentina, Brasil o México, todos ellos Estados Federales, el tratamiento de la *autonomía* se ha vinculado con el derecho constitucional propiamente dicho y con el derecho administrativo. En comparación, el Estado Mexicano ostentaría una organización similar a la Argentina. Por ejemplo, el concepto de autonomía se ve plasmado en las siguientes entidades: 1) organismos descentralizados (a partir de LOAPF se dispuso que los organismos de la Administración paraestatal fuesen creados por ley o por decreto con personalidad jurídica y patrimonio propio, incluyendo a las empresas con participación estatal y los fideicomisos públicos); 2) órganos constitucionalmente autónomos (Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Federal Electoral y Banco Central de México); 3) entidades federativas autónomas; 4) Institutos de Educación Superior Federal, Público y Autónomos. Por el contrario, en los Estados Unidos el tema ha sido ubicado en el Derecho Administrativo como una forma de descentralización administrativa. Para ilustrar, en el Derecho boliviano, el concepto de autonomía ha sido considerado una categoría política, entendiéndose que expresa la descentralización política de los Estados Federales y Regionales. A nivel regional, podemos observar que, en los últimos años, se ha tendido a dotar de mayor grado de descentralización a los gobiernos locales, en especial a los municipios. En Bolivia, recién a partir del año 2009 con la estructuración del Estado autónomo, las entidades municipales pasaron de poseer un régimen de descentralización administrativa técnica a considerarse entes autónomos propiamente dichos, permitiendo el dictado de car-

tas municipales y legitimando la elección de autoridades de forma ancestral en aquellos asentamientos de pueblos originarios (véase elecciones en Charagua Iyambae). Los casos examinados de México federal y Bolivia unitario demuestran la relación del concepto autonomía entre la independencia funcional de una Institución y la distribución del poder estatal. A modo de conclusión, la *autonomía* es una atribución política otorgada a un Ente en un Estado democrático para garantizar el ejercicio efectivo de un derecho fundamental o para regular y supervisar sectores privados de carácter económico o técnico. También es un instrumento de control para el propio Estado. Ahora bien, para que estas instituciones funcionen autónomamente, deben poder garantizar una actuación eficaz, imparcial y neutral. Para ello, es necesario respetar su independencia orgánica, funcional y financiera, la prohibición de recibir órdenes o instrucciones de otros poderes del Estado, la elección y la duración de los mandatos de sus miembros. Si el nombramiento de sus directivos depende de ser personas afines a gobiernos de turno, partidos políticos o sectores económicos involucrados, la posibilidad de clientelismo o patronazgo político aumentan y el grado de autonomía disminuye. Es imprescindible entender que no es suficiente el dictado de un régimen jurídico o la elección de un cuerpo colegiado de miembros técnicos en un ente estatal para alcanzar una real autonomía. A esto hay que sumarle el respeto de su independencia y el cumplimiento de la participación ciudadana por parte del Poder Ejecutivo. De lo contrario, las instituciones autónomas no solo perderán legitimidad sino también credibilidad democrática. [Paula Victoria Ceriani. Universidad de Buenos Aires]

A

B

Bienes colectivos

En los últimos siglos, la gobernabilidad de los ecosistemas ha girado en torno a la propiedad estatal o privada de los recursos que ellos proveen. Esa fijación con lo dominial es el resultado del *paradigma económico* de comprensión del ambiente que prevaleció en occidente hasta finales del siglo XX, un modelo decisorio que se focalizaba exclusivamente en el rol de la naturaleza como insumo de los procesos de producción de bienes y servicios, es decir, como activo económico. Bajo esa mirada, la naturaleza era vista como un objeto susceptible de apropiación por el hombre para su explotación económica, por lo que ella *siempre* tenía un dueño, actual o potencial. O bien lo era el Estado –como titular de las cosas del dominio público, excluidas del tráfico mercantil- o bien lo era el particular –como titular de derechos de propiedad sobre el resto de ellas, libremente transferibles en el mercado-. Esa estructura legal fue el resultado de una larga evolución histórica. El modelo jurídico romano de *res communes*, que permitía el uso libre de bienes de utilidad colectiva como un derecho natural de todos los ciudadanos, fue abandonado progresivamente luego de la Edad Media a favor de un régimen de propiedad estatal, inicialmente titularizado en cabeza del monarca y luego transferido al Estado liberal como régimen de excepción frente a la regla de la propiedad privada, nueva piedra angular del sistema jurídico-social. De ese modo, se construyó un modelo binario en el que sólo hay bienes del Estado o de los particulares, sin que sea posible concebir categorías intermedias. Al tratarse de un régimen centrado en la idea de propiedad, la justificación de la capacidad regulatoria del poder público sobre los bienes comunes se fundaba en una apropiación del recurso por parte del Estado. La noción protagónica era, precisamente, la del dominio público, como única herramienta posible de la gobernabilidad. Lo anterior implicó sujetar la administración de los principales recursos comunitarios a una ordenación burocrática y reconocer a la ciudadanía una limitada injerencia. Bajo el paradigma del Estado-dueño no se reconocía a los ciudadanos la posibilidad de exigir determinadas pautas de gestión del recurso (*v gr.* uso sustentable), no se los empoderaba para incidir, sino que se los concebía como meros receptores pasivos de decisiones

B

de los únicos participantes del sistema: los actores estatales –en tanto dueños de los recursos- y los actores privados –en tanto titulares de derechos de explotación otorgados por los primeros- Desde finales del siglo XX, el paradigma económico ha dado paso al *paradigma ambiental*. La naturaleza ya no es entendida exclusivamente como un factor del proceso productivo, porque hemos asumido la profunda interdependencia entre el ser humano y su entorno. La naturaleza no es un mero objeto del hombre y ese cambio de paradigma ha hecho que la premisa dominial se torne obsoleta. Por ello, el nuevo enfoque enfatiza la dimensión social y transindividual de los recursos más valiosos. Frente a la división binaria de los bienes por su pertenencia al dominio público o privado, el paradigma ambiental impulsa la introducción de una categoría de bienes que no pertenecen al Estado ni a los particulares en forma exclusiva, y que no pueden ser separados en partes que permitan afirmar sobre ellas la titularidad de un derecho dominial. Ellos son los bienes colectivos. Ya no es posible hablar, entonces, de una titularidad excluyente en cabeza del Estado. Entre la órbita pública y la privada hay una esfera social donde se ubican estos bienes colectivos, y su régimen jurídico trasciende claramente los cánones usuales del dominio público, en especial por cuanto amplifica el elenco de sujetos con capacidad de incidir en su gestión. En Argentina, la Corte Federal definió –en el caso “Halabi” de 2009– a los bienes colectivos como aquellos que pertenecen a toda la comunidad, son indivisibles y no admiten exclusión alguna. Puntualizó que “en ningún caso existe un derecho de apropiación individual sobre el bien ya que no se hallan en juego derechos subjetivos. No se trata solamente de la existencia de pluralidad de sujetos, sino de un bien que, como el ambiente, es de naturaleza colectiva. Estos bienes no pertenecen a la esfera individual sino social y no son divisibles en modo alguno”. Así como la idea de dominio público ha permitido a la Administración decidir unilateral y omnímodamente sobre el uso y destino de los bienes comunitarios durante más de tres siglos, la noción de bienes colectivos inaugura un nuevo capítulo de *participación de la sociedad civil* en la gestión –tanto privada como estatal– de los recursos comunes, que tiene por fundamento la necesidad de asegurar metas de sustentabilidad. El sentido de calificar a un bien como colectivo es, así, habilitar esa intervención directa de la ciudadanía, sin depender para ello de los clásicos canales

de la representación política. La amplia legitimación ante los tribunales y los efectos expansivos de los procesos judiciales colectivos son la prueba más cabal de cómo los mecanismos de tutela de ciertos intereses comunitarios se han independizado del monopolio burocrático. Si bajo el paradigma dominial, los únicos sujetos que tenían incidencia en la gestión los bienes públicos eran el Estado-dueño y el titular de derechos administrativos conferidos por aquel, el concepto de bienes colectivos rompe esa restricción. Todas las personas pueden participar de su defensa y son responsables por ellos. En resumidas cuentas, la idea de bienes colectivos elimina la idea de apropiación –pública o privada– y se focaliza en la generación de arreglos institucionales participativos. La meta central es que la ciudadanía asuma el protagonismo, tanto en los derechos como en las obligaciones, que el modelo tradicional le negaba. La gobernabilidad de los bienes comunes ya no gira en torno de la figura del “dueño” (Estado o individuo), sino de los lazos éticos y jurídicos que vinculan a la generación actual con las futuras. *[Juan Bautista Justo. Abogado. Defensoría del Pueblo de Río Negro, Argentina]*

Bioética

B

La bioética puede definirse como el estudio sistemático e interdisciplinario de la conducta humana en el campo de las ciencias biológicas y la atención de la salud, en la medida en que esta conducta se examine a la luz de valores y principios morales. En primer lugar, para comprender cabalmente dicha definición, se vuelve necesario diferenciar a la bioética de otros dos conceptos: moral y ética. Mientras que la moral es un conjunto de normas de conducta socialmente aceptadas en una comunidad, la ética consiste en la reflexión crítica sobre la moral; es una disciplina filosófica que toma como objeto de estudio a la moral. Así entonces, podemos analizar a la bioética como ética aplicada, en tanto implica la utilización del razonamiento ético a un campo de acción específico –el de las ciencias biológicas y la atención de la salud–. Ahora bien, existen dos posiciones contrapuestas con respecto al alcance de la ética aplicada. Una de ellas, la concibe como la aplicación de una determinada teoría ética, por ejemplo el utilitarismo o la teoría kantiana, a situaciones particulares, de modo que cualquier tipo de problema ético

se resuelve aplicando únicamente los principios morales de dicha teoría ética. Por el contrario, la otra postura implica una concepción más amplia de la ética aplicada y no se relaciona exclusivamente con una teoría ética, sino que se nutre del razonamiento ético y de otros elementos del campo de la filosofía que ayudan a problematizar y argumentar cuál es la acción moralmente correcta en cada situación. En segundo lugar, la bioética –en tanto disciplina que se ocupa de los dilemas morales que se presentan en el ámbito de las ciencias biológicas y de la medicina– invariablemente comprende temas filosóficos como las nociones de persona, justicia, autonomía o el valor de la vida humana. Sin embargo, cabe destacar que la bioética no solo se nutre de la filosofía sino también de los valiosos aportes que realiza el derecho, la medicina, la antropología, la sociología y la psicología; de allí que una de las características intrínsecas sea su interdisciplinariedad. Mundialmente, son numerosos los factores que contribuyeron al surgimiento de la bioética. Desde el ámbito de la atención de la salud y la medicina clínica, uno de los episodios relevantes que le dio origen tuvo lugar hacia fines de la década de 1950, con la aparición del respirador artificial. Ello implicó el surgimiento de serios cuestionamientos éticos relacionados con la toma de decisiones y la utilización de nuevas tecnologías. ¿A quién le correspondía decidir si el paciente seguía -o no- conectado al respirador aunque estuviese un estado de coma irreversible? ¿Al equipo médico? ¿A la familia? Otro aspecto que generó una fuerte controversia ética fue la distribución de recursos escasos y costosos. En la década de 1960, Estados Unidos lanzó el primer programa que utilizó un riñón artificial, lo que provocó que la demanda de acceso a este tratamiento fuera desbordante y se impusiera la necesidad de definir ciertos criterios éticos de asignación de recursos. Sin embargo, no podemos atribuirle el nacimiento de la bioética a un único momento. Entre otros fenómenos que contribuyeron e incrementaron su surgimiento, podemos mencionar: cambios en la relación médico-paciente; respeto de la autonomía del paciente y el consentimiento informado como manifestación de su voluntad; irrupción de los medios masivos de comunicación; medicalización de la vida; surgimiento de las técnicas de reproducción humana asistida; y desciframiento del genoma humano. Paralelamente, desde el campo de las ciencias biológicas, los orígenes de la bioética están íntimamente relacionados con los abusos ejercidos sobre los pacientes en investigaciones

con seres humanos. Algunas de las atrocidades cometidas fueron: los experimentos llevados a cabo en la Segunda Guerra Mundial por parte de los médicos de la Alemania nazi; el caso “Tuskegee” en Alabama, Estados Unidos; el caso “Willowbrook State School” en Nueva York, Estados Unidos; el “AIDS Clínica Trials Group protocolo 076 sobre transmisión vertical de HIV”, entre otros. La bioética, entonces, ha surgido como respuesta a este tipo de fenómenos con el objetivo de examinar la conducta humana a la luz de principios morales. Como hemos mencionado, la bioética se sirve de diversas teorías éticas para determinar la corrección moral de las acciones dentro del ámbito de la salud. El marco teórico que predominó en la Bioética desde un primer momento está integrado por las denominadas “teorías éticas clásicas” –es decir, la teoría ética kantiana y el utilitarismo– y por la teoría de los principios de Beauchamp y Childress. Sin embargo, no son las únicas teorías que han hecho valiosos aportes a la bioética. A partir de la década de 1980 se incluyó el enfoque de nuevas teorías que actualmente componen el marco teórico de lo que se denominó la “segunda reflexión sobre la bioética”. Algunas de estas teorías son: la casuística –o particularismo ético–, la ética de la virtud, el feminismo, la ética del cuidado y el comunitarismo. Todas ellas han contribuido a enriquecer y profundizar el análisis bioético. En la actualidad, podemos decir que la bioética se ocupa de dos tipos de problemas: los micro y los macro. Los primeros son aquellos que se relacionan con la atención de la salud y la práctica médica, por ejemplo, relación médico-paciente, la toma de decisiones hacia el final de la vida, la continuación o discontinuación de un tratamiento, los límites al respeto de la autonomía del paciente, etcétera. Los segundos están mayormente emparentados con el avance de la tecnología y las ciencias biológicas, por ejemplo, la investigación biomédica en seres humanos, la administración de los recursos ambientales, la protección del medio ambiente, los derechos de los animales, los derechos de generaciones futuras, los criterios de distribución de recursos escasos que conviene implementar en una determinada sociedad, etc. No obstante, la bioética se encuentra en constante desarrollo y transformación. Lejos está aún de poder brindar respuestas inequívocas a los interrogantes que se plantea. Será labor de cada sociedad, contribuir en esa búsqueda.

[Maximiliano A. Nitto. Universidad de Buenos Aires]

Bullying

La escuela es un espacio social en el cual interactúan diversos actores tales como alumnos, preceptores, docentes, directivos, padres y administrativos, y esta interacción adquiere un significado relevante para estos actores en especial para los estudiantes. En ella, se forja la amistad, la lealtad, el compañerismo y las habilidades y competencias sociales y cognitivas por lo que es fundamental garantizar un ambiente educativo armonioso en el que prime el respeto mutuo. Actualmente, esta visión constructiva y formadora de la escuela se ve opacada por la violencia, maltrato y el hostigamiento. Este grave y creciente problema, se conoce como *bullying*. El psicólogo noruego Dan Olweus fue quien acuñó hace más de dos décadas este término, luego de la observación de esta conducta en la escuela y advirtió sobre el perjuicio que provoca en la psiquis de los niños el maltrato entre pares por abuso de poder. El *bullying* es una conducta hostil o persecutoria, física o psíquica, realizada por uno o varios niños o niñas en perjuicio de otro u otra. Las causas de estos ataques permanentes son múltiples y dependen de cada contexto escolar, pero para configurarse el acoso debe existir más de un ataque; no es un hecho aislado sino una conducta persecutoria hacia un integrante de la clase. Las principales características de este hostigamiento son: a) Reiteración de agresiones, b) Permanencia en el tiempo, c) Relación de poder asimétrica, d) Intención de producir daño. Las consecuencias pueden ser, no desear concurrir a la escuela, sufrir depresión o nerviosismo, decaimiento de su rendimiento escolar, tener problemas de integración, sufrir lesiones aún graves, entre otras. La responsabilidad en cuanto a la prevención, intervención y resolución del acoso escolar, no es sólo de padres y maestros, sino también del Estado que debe desarrollar políticas públicas para prevenir y atender esta grave problemática social a fin de garantizar a los niños y niñas sus derechos consagrados. Asimismo, la sociedad también es responsable en velar por ellos, lo que significa que no debe ser permisiva omitiendo denunciar y no intervenir frente a una situación de hostigamiento entre pares. La Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas, firmada en 1989, en su artículo 3 establece la responsabilidad del Estado en velar por la protección y cuidado del niño. De este modo,

a fin de atacar el problema, las políticas deben estar dirigidas a la prevención y la atención de las víctimas y de los agresores. La Mediación escolar es una forma más de mediación aplicada a conflictos que aparecen en las escuelas. Estos pueden resultar entre maestros, padres y/o entre alumnos. Su abordaje se realiza a través de técnicas de mediación que generan una escuela diferente y ayuda a los miembros de la comunidad educativa a analizar y resolver su problemática desde perspectivas cooperativas, positivas, atentas y respetuosas con los sentimientos e intereses de todos los involucrados. Su antecedente se produce en los Estados Unidos entre los años 1960 y 1970, cuando activistas religiosos y pacifistas comenzaron a comprender la importancia de enseñarles a los niños y a las niñas técnicas y habilidades para resolver los conflictos. En esa época, las maestras intentaron incorporar estos métodos pacíficos de resolución de conflictos a sus programas de enseñanza pero sus esfuerzos fueron aislados y desorganizados. Poco tiempo después, en 1980 un grupo de educadores organizaron estas actividades independientes en una asociación nacional quienes en 1984 crearon la Academia Nacional para Mediadores en Educación. Paralelamente en los centros de justicia barriales se ofrecían servicios de mediación para conflictos interpersonales y disputas comunitarias. En 1986, Bill Honig, superintendente de Educación Pública, escribió sobre la importancia en enseñar habilidades de resolución de conflictos en las escuelas y su intención de que todos los estudiantes sean instruidos acerca de estos métodos y habilidades comunicacionales. Consecuentemente, los programas de mediación comunitaria solicitaron a las escuelas secundarias y primarias preparar a los alumnos sobre el estudio de programas de resolución de disputas. Francia y Canadá, entre otros, se han destacado por la implementación de una serie de programas de convivencia social tendientes a la formación y entrenamiento tanto de los estudiantes como de los docentes. En Latinoamérica, Costa Rica tomó la iniciativa de sancionar una ley que incorpora de manera obligatoria los contenidos relacionados con la resolución pacífica de controversias a las diferentes currículas escolares. Por su parte, la Argentina, a pesar de no tener una ley nacional que específicamente trate esta herramienta hace vanguardia entre los países de América del Sur, ya que los programas de Mediación Escolar comenzaron a aplicarse a comienzos de la década del 90. La mediación sirve para abordar los conflictos y no otro

B

tipo de problemas que pueden surgir en la convivencia escolar. Utilizar este mecanismo, por ejemplo, para resolver problemas de violencia interpersonal es un gran error, ya que sitúan al mismo nivel de derechos y obligaciones a dos personas que, *a priori*, ya no están en las mismas condiciones. Pero esto no implica que no sea una buena estrategia para su prevención. Cuando un centro educativo implementa un programa de mediación en conflictos, además de resolver los conflictos, está potenciando el enriquecimiento de la cultura de diálogo y negociación pacífica de las dificultades interpersonales. Por otra parte, los métodos de resolución de conflictos son cada vez más populares en las escuelas del Reino Unido. Por ejemplo, el programa del *Leap confronting conflict* pretende demostrar que los procesos activos de resolución y mediación de conflictos están en la base de toda educación personal, social e incluso sanitaria de jóvenes. Mediante evaluaciones han demostrado que la aplicación de estos métodos reduce las tasas de acoso escolar y la frecuencia de las disputas que implican la intervención de un profesor. Además, fomentan un *ethos* en el que las personas cuidan unas de otras y se sienten comprometidas con la idea de una sociedad justa. El desarrollo del *bullying* cada vez resulta más preocupante, por lo que es imprescindible implementar métodos pacíficos de resolución de conflictos como la mediación escolar en los establecimientos educativos y que este instrumento sea receptado tanto en la Convención sobre los Derechos del Niño como también en las leyes nacionales de los Estados a través de políticas públicas destinadas a la prevención con un rol activo de la sociedad a fin de garantizarles a los niños, niñas y adolescentes su derecho fundamental a una vida digna. [Romina Paola Capomasi. Universidad de Buenos Aires]

C

Calidad de vida

Es un concepto que no resulta sencillo de definir, ya que distintas personas, en diversos Estados y comunidades en las que están insertas, han de valorar en disímil medida unos u otros factores que contribuyen a la realización de su proyecto biográfico. No obstante, resulta posible adoptar una noción muy general con un consenso relativamente amplio, según la cual la calidad de vida refiere a las condiciones en las que vive un ser humano. Tales condiciones le permiten disfrutar de una existencia plena, o bien cuanto menos, dejan al alcance de las personas los presupuestos básicos a partir de los cuales esa realización subjetiva es materialmente viable. La preocupación por la calidad de vida es tan antigua como la especie humana, y, en sentido lato, es incluso extensible a otros seres vivos con capacidad de sentir, cuando no de razonar. Los animales no humanos que migran en búsqueda de un clima más benévolo, o se procuran un hábitat más confortable, instintivamente buscan transcurrir su existencia en mejores condiciones. No obstante, dada su complejidad, su condición de seres pensantes y, también, su lamentable tendencia, que demuestra la historia, a causar daño a sus semejantes y a la misma naturaleza, es en relación a los hombres y a las mujeres de este mundo que el estudio de la calidad de vida adquiere ciertas notas particulares. Es así como a través del derecho, esa ciencia orientada a ordenar normativamente las conductas de las personas en sociedad con miras a la realización de la justicia, se han realizado avances muy importantes en torno a procurar el bienestar de las personas. Ello, tanto a nivel interno en cada Estado concreto como –en particular, y con gran relevancia y trascendencia– a través de instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos, a cuyo respeto se ha obligado una muy elevada cantidad de países en todo el mundo (y cuyo incumplimiento acarrea su responsabilidad internacional). Así, por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1948, reconoce el derecho de toda persona a la vida, a la libertad, a la igualdad y a la no discriminación, a no ser sometida a la esclavitud, ni a torturas, ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes, a acceder a la justicia en defensa de sus derechos fundamentales y a



no ser detenida, encerrada ni penada sino a través de un juicio justo llevado a cabo por un tribunal independiente e imparcial. A su vez, se protegen los derechos a la intimidad y privacidad, al honor, a gozar de una nacionalidad, a la propiedad –de la que el Estado no puede privar a los individuos arbitrariamente–, a formar una familia, a la libertad de conciencia, de pensamiento y de religión, como así de expresión; y los derechos de reunión y de asociación pacífica, de participación en el gobierno de su país, de acceso a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, a la educación, a participar de la vida cultural de su comunidad. Todas estas garantías que los Estados deben velar por cumplir efectivamente en cada territorio son indudables baluartes de la calidad de vida de los individuos que residen en cada uno de los países del mundo. Ahora bien, interesa especialmente el derecho reconocido a toda persona “a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad” (art. 25, apartado 1 de la Declaración). Estos parámetros son particularmente relevantes para definir la calidad de vida de las personas, tal como se ha conceptualizado dicha noción. A tal punto es así, que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de la ONU en 1966 y vigente desde 1976, ha profundizado en estas cuestiones, detallando y ampliando a lo largo de su articulado las garantías comprendidas en materia laboral y previsional (arts. 6 a 9), de protección de la familia (art. 10), al “nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia” (art. 11), al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (art. 12), a la educación (art. 13), y a la participación en la vida cultural, goce de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones (art. 15, apartado 1, letras “a” y “b”). A su vez, en materia de calidad de vida, interesa especialmente un fenómeno denominado “principio de progresividad”, según el cual no sólo corresponde a los Estados establecer los mecanismos para el efectivo goce de los derechos fundamentales, sino además asumir el compromiso de que ac-

tuación estatal no habrá de empeorar, disminuir, desmejorar o hacer retroceder el reconocimiento y el disfrute de aquéllos. La progresividad implica gradualidad, puesto que la efectividad de los derechos que hacen a la calidad de vida no va a lograrse de una vez y para siempre, sino a través de un proceso conformado por metas a corto, mediano y largo plazo; como así también progreso, que significa que el disfrute va a mejorar y que debe tenderse en todo caso al mejoramiento de las condiciones de los derechos fundamentales. En definitiva, y a modo de reflexión final, el mundo contemporáneo, complejo, globalizado y pleno de profundos conflictos interestatales y culturales, ofrece un panorama particularmente enrevesado para el desarrollo sustentable, sostenido y generalizado de políticas públicas que redunden en una mejor calidad de vida de las personas que habitan en cada uno de los países del globo. Tal es el desafío que a los gobernantes les toca asumir en los tiempos que corren. [Jonathan M. Brodsky. Docente e investigador de la Universidad de Buenos Aires]

Capítulo Chileno del Ombudsman (CCO)

C

El CCO - Defensoría del Pueblo es una asociación sin fines de lucro, constituida al amparo de legislación chilena. Su principal misión es el estudio e impulso de iniciativas para instaurar en Chile la figura del Defensor del Pueblo u *ombudsman*. Es una entidad autónoma, cuenta con personalidad jurídica vigente y se relaciona con instituciones nacionales públicas y privadas del país y del extranjero. Se fundó en diciembre de 1985 en el seno del Grupo de Estudios Constitucionales, o Grupo de los 24, entidad que reunía a juristas y otros profesionales de oposición al régimen militar en el Gobierno en ese entonces y que tenía por fin sentar las bases de un gobierno democrático que sucediera a la dictadura encabezada por Augusto Pinochet. Su fundador y principal promotor fue el profesor constitucionalista Jorge Mario Quinzio y su propuesta de crear un “capítulo chileno” tuvo su origen en la creación en 1983 del Instituto Latinoamericano del Ombudsman (en adelante ILO) entidad que promovía la creación de capítulos para instar por la creación de la institución del ombudsman en los distintos países del continente. A su constitución formal concurren 23 importantes profesionales y

dirigentes políticos de la época, hoy muchos de ellos fallecidos. Hasta el término del gobierno militar sus principales actividades estuvieron relacionadas con seminarios y simposios al inicio de publicaciones acerca su factibilidad en el país. Fue a partir de 1989, año de elección de autoridades democráticas, que la entidad tuvo mayor relevancia pública y su participación fue esencial para que el Programa del Presidente Aylwin, primer presidente post dictadura, incluyera la creación de la figura. A su vez, inició acciones de difusión pública siendo determinante la visita por primera vez de un *ombudsman* en ejercicio, el *Justitiae Ombudsman*, de Suecia. Una vez asumido, el Presidente Aylwin encargó públicamente al CCO la redacción del primer proyecto constitucional y legal del Defensor del Pueblo, el que iniciaría su tramitación a mediados de 1991. Este proyecto lamentablemente tuvo una deficiente estrategia legislativa, pues fue enviado al Congreso junto a otros proyectos de sustanciales cambios en el Poder Judicial, no prosperando ninguno de ellos. No obstante, la experiencia para el CCO constituyó un fuerte impulso en la definición de las labores institucionales y es así que en todos los proyectos posteriores (1997, 2000, 2006, 2008, 2014) participó en mayor o menor grado en su definición y desarrollo. El Capítulo hacia el año 2000 había aumentado sustancialmente el número de sus miembros provenientes de sectores de organizaciones de derechos humanos, universidades, sectores profesionales, trabajadores del Estado y algunos parlamentarios. La Asamblea de 2004 consagró una línea de desarrollo seguida en los hechos desde hacía algunos años antes, en sentido de relacionarse estrechamente con organizaciones de la sociedad civil, considerarse una de ellas y efectuar acciones en conjunto. En lo internacional, por su parte, se había puesto fin a la relación institucional con el ILO, la que vino a ser recuperada, bajo forma de estrecha colaboración, en el año 2007 con motivo del momento refundacional del Instituto bajo una nueva Presidencia. El CCO a lo largo de sus más de 30 años de existencia ha desarrollado múltiples e importantes contactos a nivel internacional. Así, respondiendo a su invitación han visitado el país varios *ombudsman* nacionales, provinciales y municipales, tanto de Europa como de América latina. Ha producido publicaciones y seminarios sobre la materia o participado en trabajos colectivos con organizaciones afines. Revisando sus relaciones institucionales, podemos relevar, además de la que tiene principalmente con el Instituto Latinoamericano del Ombudsman, las

mantenidas con la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), el Instituto Internacional del Ombudsman, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la Comisión Andina de Juristas, ADPRA, diversas oficinas de *Ombudsman* y con diversas embajadas en Chile, habiendo sido las más relevantes las embajadas de Suecia y Canadá. Pero sin duda, la actividad más relevante es el cumplimiento de su misión de constituir el reconocido actor en el ya largo empeño para obtener la figura en Chile. Mantiene relaciones permanentes y actividades con los sucesivos gobiernos, habiendo participado incluso en entidades públicas relacionadas con parlamentarios de distintos partidos, con organizaciones de la sociedad civil, con universidades y autoridades municipales en pos de defensorías ciudadanas locales. Es el símbolo e interlocutor legitimado, con sus avances y retrocesos, de la idea y realización del *Ombudsman* en Chile, en sus diversas expresiones. Más de 350 ciudadanos y ciudadanas, dirigentes de organizaciones de derechos humanos y de derechos ciudadanos, políticos, abogados, profesores universitarios y profesionales de distintas áreas, en forma abierta y transparente, han sido socios o socias del CCO a lo largo de su historia. Hoy cuenta con algunas decenas de miembros activos, que en forma voluntaria, continúan entregando sus aportes para el logro de esta demanda ciudadana. [Juan Domingo Milos Hurtado. *Capítulo Chileno del Ombudsman*]

C

Ciudadanía

Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la ciudadanía es “una cualidad y un derecho del ciudadano”, habitante de las antiguas ciudades o de Estados modernos, considerado un “sujeto de derechos políticos y que interviene ejercitándolos, en el gobierno del país”. En la ciudadanía reside el poder y el fundamento de la democracia. Este término no hace referencia a una colectividad cualquiera, individualizable por su simple residencia en el territorio estatal o la sujeción a sus leyes, sino que se define como un “conjunto de personas ligadas al Estado por un vínculo jurídico de pertenencia general y permanente”, se establece un vínculo jurídico y político entre la nacionalidad de un Estado y de la ciudadanía, trascendiendo la esfera interna del Estado. Su reconocimiento y concesión se adquiere por quienes forman parte del

Estado, como titulares de determinados derechos fundamentales y deberes a nivel constitucional. Esta concesión es característica de nuestra época, toda vez que en los Estados democráticos se reconoce a un número muy amplio de personas que están bajo su jurisdicción, una situación o estatus que en otras épocas era propia de una categoría restringida de individuos. El concepto de ciudadanía es único, propio de las relaciones entre los ciudadanos con el Estado, establecidas a nivel legal y normativo, por ello se considera fundamentalmente un concepto jurídico. Se han distinguido tres dimensiones en la Ciudadanía, la civil, la política y la social. Además su desarrollo a nivel teórico y político se vincula con los avances de la democracia, los derechos sociales, y el ascenso o declive de los sistemas del Estado de bienestar, así como el Estado social y las pertenencias e identidades colectivas. Es decir, los términos ciudadanía y nacionalidad han sido utilizados para referirse a la vinculación del individuo con el Estado sobre una base territorial delimitada en dos sentidos: i) La nacionalidad invoca a una descendencia cultural o étnica común e incluso racial, y ii) La ciudadanía se define como el estatus que le otorga derechos y obligaciones a los individuos. Es por ello que la nacionalidad siempre ha servido de barrera política para el desarrollo pleno de la ciudadanía, desde el momento en que se fundamenta en una perspectiva político-instrumental basada en la delimitación territorial. Es decir, la ciudadanía se identifica como pertenencia a una comunidad política nacional, jurídicamente delimitada. Esta distinción entre nacionalidad y ciudadanía se origina en el constitucionalismo latinoamericano y se remonta a la independencia de esos países a principios del siglo XIX; los primeros fueron Perú en 1823 y México en 1836. De manera general, se ha entendido por casi dos siglos que la nacionalidad es un vínculo jurídico entre una persona y un Estado, en tanto que la ciudadanía es un requisito para ejercer ciertos derechos políticos, es decir, principalmente derechos civiles clásicos. De acuerdo a Dahrendorf, la ciudadanía es un principio guía que forma parte de la inclusión social de sus miembros como titulares de normas sociales, obligados por las sanciones y protegidos por las instituciones, y sólo resulta efectiva cuando hay estructuras de poder que los respalden. La mayoría de las Constituciones en el mundo no distinguen entre nacionalidad y ciudadanía, refiriéndose a la ciudadanía como un requisito para gozar de los derechos y las libertades fundamentales que reconoce la Constitución, incluidos los dere-

chos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Actualmente, el espacio de la ciudadanía no pareciera limitarse al ámbito del Estado-Nación, como señala Jürgen Habermas, sino que comienza a dibujarse un espacio público planetario, como consecuencia de una comunicación global, que apela a la opinión mundial. En esta época de globalización, se ha abierto un nuevo espacio que vincula la idea de pertenencia a una comunidad política nacional o ciudadanía con el desarrollo del derecho internacional que somete a los individuos, las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos a nuevos sistemas de regulación. Desde esta perspectiva, la noción de ciudadanía se ha ampliado también a los sistemas regionales de integración, tanto en Europa como en América Latina, los cuales la construyeron para solucionar el déficit democrático institucional y de participación que padecían sus organizaciones internacionales, a pesar que las nociones de ciudadanía y democracia difieren en estos sistemas. A partir del siglo XX, las experiencias de ciudadanía se vinculan al desarrollo de diversas formas de organizaciones sociales sobre todo cuando éstas alcanzan mayores niveles de articulación y a movimientos sociales que demandan colectivamente derechos o influyen en el desarrollo de políticas públicas. Desde el Tratado de Maastricht en 1992, se trata de dar cabida a ese pueblo o pueblos a través de la creación de la ciudadanía europea. Así, actualmente el Tratado de la Unión Europea lo expresa en sus artículos 1 y 9 señalando que, en la Unión, “las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible”, y que: “Será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla”. Las ciudadanas y ciudadanos europeos gozan de los derechos y libertades que se proclaman en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (arts. 39 al 46). De esta forma, aun cuando los tratados constitutivos de la Unión Europea no reconocen explícitamente la existencia de un pueblo europeo, es precisamente la existencia de un *demos*, y no su ausencia, la que consolidaría una verdadera democracia europea a nivel supranacional. Para reducir la brecha entre la ciudadanía y la Unión Europea, la creación de la institución del Defensor del Pueblo Europeo se consideró como pieza constitutiva de la ciudadanía de la Unión Europea. El artículo 24 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) prevé la presentación de reclamaciones al Defensor del Pueblo como uno de

los derechos de los ciudadanos europeos para entablar reclamaciones relativas a casos de mala administración por parte de las instituciones, órganos y organismos de la Unión. Por otra parte, la fundamentación de la democracia se basa en diseñar sistemas políticos, tanto internos como internacionales, que sean los más representativos de todos los sectores involucrados, a través de mecanismos de participación que sean accesibles para la ciudadanía con el fin de permitir la cooperación y la reivindicación de reformas sociales y políticas que también impulsen los ciudadanos a partir de los mecanismos institucionales que otorga el Estado o las organizaciones internacionales para conseguir estos objetivos. Existen nuevos fenómenos como la ciudadanía multinacional, propia de los sistemas de integración regional, que han permitido la inclusión de los ciudadanos a varias entidades políticas en forma simultánea, que los habilitan a través de mecanismos de participación y permiten el acceso directo a algunas de sus instituciones, lo que acentúa los rasgos de supranacionalidad de estas organizaciones internacionales. *[Ana María Moure. Universidad de Chile]*

Ciudadanía ambiental

Ciudadanía ambiental es un término que proviene de la unión de dos conceptos, que por su propia cuenta tienen complejidades y una historia. Para una acabada caracterización del término consideramos pertinente delinear primero el concepto jurídico de ciudadanía. La Real Academia Española nos brinda tres acepciones para la palabra ciudadanía: “1. f. Cualidad y derecho de ciudadano. 2. f. Conjunto de los ciudadanos de un pueblo o nación. 3. f. Comportamiento propio de un buen ciudadano.” Más tarde volveremos sobre la última acepción, pero en este momento importa la cualidad y derecho de ciudadano. En términos jurídicos es una calidad, una condición por la cual las personas que integran una sociedad se encuentran habilitadas para el ejercicio de los derechos políticos y las obligaciones de igual carácter (aquellos derechos y obligaciones vinculados con la toma de las decisiones públicas, la participación en la vida política de la sociedad). La definición jurídica destaca el reconocimiento de derechos civiles y políticos para las personas pertenecientes a una comunidad políticamente organizada. De esta forma,

encontramos tres componentes que caracterizan la ciudadanía: la pertenencia a una sociedad, la existencia de un Estado y fundamentalmente el reconocimiento de los derechos. La ciudadanía tiene su origen en la Antigua Grecia. Quienes eran considerados ciudadanos tenían derecho a participar en las funciones legislativas y judiciales de su comunidad política. No todo el conjunto de la sociedad gozaba de esta condición sino que era reservada para una pequeña porción. Con el tiempo y las revoluciones sociales la ciudadanía se fue haciendo universal hacia el seno de las comunidades jurídicas y hoy la exclusión de esta condición es la excepción que debe estar gravemente justificada. A partir de esta concepción podemos acercarnos a la ciudadanía ambiental que surge con el advenimiento de los derechos de tercera generación, entre los que se incluye el derecho al ambiente sano y apto para el desarrollo humano. La “ciudadanía” es la calidad del ciudadano, lo que éste puede y debe hacer en relación a la vida política de su comunidad. Así, ciudadanía ambiental es un término que señala una de las dimensiones de la calidad de ejercer derechos políticos: aquella que se vincula con lo ambiental. “Ciudadano ambiental” es el sujeto facultado a exigir la protección de su ambiente, a hacer valer el derecho humano al ambiente, y es también el sujeto obligado a esa protección. Para que sea posible el goce del derecho al ambiente sano es necesario que las personas individualmente, y no solo la sociedad en general y a través del Estado, cuiden el ambiente. Como puede observarse, la ciudadanía ambiental apunta a un ciudadano activo, regularmente partícipe de la vida política y determinante en la toma de decisiones de su comunidad. Para ello son necesarias principalmente dos condiciones sin las cuales no hay protección del ambiente y, por lo tanto, éste se degrada. Estas condiciones tienen que ver con la información y la participación. Con el objeto de incidir en la toma de decisiones vinculadas al ambiente, resulta necesario estar bien informado, de manera tal que se puedan analizar los riesgos y beneficios de cada alternativa y optar por la que dicte la ética de cada uno, teniendo siempre presente que la protección del ambiente es una obligación de cada ciudadano respecto a sus congéneres, a las generaciones futuras y con la naturaleza. De esta forma, influyen en el concepto de ciudadano ambiental, devienen elementos centrales de la ciudadanía ambiental el acceso a la información y la educación ambiental. El acceso a la información pública es un derecho pilar de la democracia y en materia

ambiental resulta imprescindible la mayor amplitud posible en su ejercicio de manera de no coartar el ejercicio de los derechos de este nuevo ciudadano, ni impedirle el cumplimiento de sus obligaciones. En la misma dirección, la educación ambiental resulta de suma importancia para la constitución plena de los ciudadanos como ciudadanos ambientales. Las escuelas, principalmente, pero también los medios de comunicación y los ámbitos de educación no formal, deben propender a la concientización sobre las responsabilidades de cada uno a fin de fomentar y lograr la participación en la vida política en cuestiones vinculadas al ambiente a fin de tornar posible el derecho al ambiente sano. Estas dos cuestiones, acceso a la información y educación ambiental, son requisitos para garantizar la mayor equidad posible en la participación de la ciudadanía. La participación en estos asuntos hace del ciudadano un ciudadano ambiental, pero esta participación puede no ser pacífica si no se generan o informan los mecanismos para ejercerla. Por un lado, estar informado sobre las problemáticas ambientales mueve a intervenir y por otro, la educación sobre los mecanismos de toma de decisiones y de los medios de participación que se deben garantizar logra que el ciudadano pueda acceder a ellos de manera eficaz y pacífica. En este punto, debemos señalar el papel de las organizaciones de la sociedad civil como uno de los medios para la incidencia política de los ciudadanos. Estas organizaciones cumplen un rol fundamental para la ciudadanía ambiental, en tanto canalizan preocupaciones coincidentes y aúnan esfuerzos de personas que se ven sobrepasadas por los intereses que hacen peligrar el derecho al ambiente sano. Por un lado, devienen una fuente de información y por otro aglomeran el poder de cada ciudadano en una unidad que permite equilibrar, al menos en parte, la disparidad frente a las empresas o los Estados. De ello surge la necesidad de los encargados de garantizar este derecho, de acercarse a las organizaciones, acordar metas en conjunto y trabajar de manera mancomunada. Esta forma de la ciudadanía cobra fuerza y relevancia a partir, principalmente, de la Cumbre de Río de 1992, donde se inició el camino hacia la Carta de la Tierra. Con este documento, el PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente) comenzó su trabajo hacia una ciudadanía global. Las acciones que afectan el ambiente tienen efecto en todo el mundo, en tanto las consecuencias de la actividad humana ya no solo traen consecuencias en el espacio territorial en que se ejecutan. El cambio climático es un

claro ejemplo de ellos. Sin embargo, existen dos vertientes de la ciudadanía ambiental: por un lado global, en la que el ciudadano trasciende las fronteras del Estado y sus obligaciones se vuelven planetarias; y, por otro, una visión más localista, que sin perder de vista los efectos a nivel global, apunta a acciones de cuidado del ambiente y de concientización centradas en la localidad de cada sujeto. [*Santiago Cané. Abogado. Universidad de Buenos Aires*]

Código de Edificación (CE)

El CE constituye un cuerpo ordenado y sistemático de reglas, por medio del que se establecen los estándares mínimos de seguridad que deben respetarse en la construcción, mantenimiento, ampliación, refacción, transformación o demolición de todas aquellas edificaciones urbanas, ya sean públicas o privadas. De esta manera, el Estado, en ejercicio de su poder de policía, define aspectos tales como las características que deben reunir los distintos tipos de construcciones (hotelería, comercios, vivienda familiar, etc.), la forma en la que deben desarrollarse (condiciones que tienen que reunir los muros, los revestimientos, revoques, etc.), los requisitos legales con que deben satisfacerse (inspecciones, aprobación del proyecto, etc.) y las penalidades que corresponden en caso de incumplirse alguna de las regulaciones. Las primeras regulaciones acerca de los modos de construir pueden encontrarse en el Código de Hammurabi (1728 a.C.). Bajo tal postulado, si alguna muerte o daño físico se producía a causa de una construcción, quien la había realizado debía pagar por ello con su propia vida o con un perjuicio corporal semejante al producido. También, debe recalarse que en las ciudades griegas y romanas existían normas relativas al aspecto técnico de la construcción y al control que debían efectuar las autoridades gubernamentales de lo edificado. Recién en 1666 y con la ocurrencia del “Gran Fuego” de Londres, por el que se destruyeron dos terceras partes de la ciudad, el Parlamento Británico sancionó, en 1667, el *Act for rebuilding the city of London*. Por medio de dicha ley, se estableció que todas las construcciones debían ser realizadas en ladrillo o piedra, con un número máximo de pisos y moradas, a los efectos de evitar la sobrepoblación y lograr mayor seguridad. [*Federico Taboada. Universidad de Buenos Aires*]

Código de Planeamiento Urbano (CPU)

El CPU establece una serie de regulaciones acerca del modo de organización y desarrollo del tejido urbano. Mediante dichas normas, el Estado sienta los criterios que regirán el uso y la ocupación del suelo, a los efectos de ordenar adecuadamente las actividades que se llevarán a cabo para satisfacer las necesidades sociales y urbanas de la población. Para organizar adecuadamente la urbe, se fragmenta en distritos, zonas y áreas y a cada una se le asignan diferentes funciones, características y requisitos. Así, cada espacio fragmentado puede tener un cierto nivel de ventilación, de iluminación, de ruido; una determinada cantidad de espacios verdes, históricos, arquitectónicos, etc.; puede utilizarse para ciertos fines comerciales o residenciales, etc. El origen etimológico de “urbano” es la palabra latina *Urbs*. En la antigüedad dicho vocablo aludía indudablemente a la gran ciudad de Roma. Debe recalarse que el dictado de este tipo de regulaciones es consecuencia de una disciplina conocida como urbanismo que fue incorporada como materia hacia fines de 1800 en la carrera de Arquitectura. Junto con tal introducción y con el desarrollo producido a lo largo del siglo XX, hoy es una especialidad autónoma que no solo se vincula con su principal raíz, la arquitectura, sino también con la sociología, la historia y la filosofía. Por lo tanto, los modelos de organización del espacio no solo obedecen a criterios prácticos, sino también a principios de integración social, de vinculación y de identidad. [*Federico Taboada. Universidad de Buenos Aires*]

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

Es un órgano principal y autónomo de la Organización de Estados Americanos (OEA) que tiene a su cargo la promoción y protección de los derechos humanos en el continente americano. Junto con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) conforman institucionalmente el Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos (SIDH). El artículo 106 de la Carta de la OEA establece que la CIDH (o Comisión) “tendrá, como función principal, la de promover la

observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia”. Las facultades y atribuciones de la Comisión se encuentran desarrolladas en su Estatuto (cuyo texto actual fue aprobado en 1979), su Reglamento (modificado por última vez en 2013) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o “Pacto de San José de Costa Rica”. La CIDH fue creada en 1959 durante la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA. Su organización fue encomendada al Consejo de la OEA que, en 1960, aprobó el primer Estatuto y eligió a sus primeros integrantes. La Comisión está conformada por siete miembros que deben ser personas de alta autoridad moral y de reconocida versación en materia de derechos humanos. Son elegidas a título personal por la Asamblea General de la OEA de una lista de candidatos propuestos por los Estados miembros, no pudiendo elegirse a más de un nacional de un mismo Estado. El mandato de cada comisionado/a tiene una duración de cuatro años, renovable sólo una vez. La Comisión elige entre sus miembros un Presidente, un primer Vicepresidente y un segundo Vicepresidente. La CIDH celebra sesiones ordinarias y extraordinarias y, en el desempeño de sus funciones, representa a todos los Estados miembros de la OEA. Si bien su sede ha sido establecida en la ciudad de Washington DC, puede celebrar sus reuniones en el territorio de cualquier Estado americano, con su anuencia o invitación. Es asistida por una Secretaría Ejecutiva, que desarrolla tareas de carácter operativo y administrativo. En 1961, la Comisión comenzó a desarrollar visitas *in loco* con el objetivo de investigar una situación particular o monitorear la situación general de los derechos humanos en un país. En 1965, durante la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, se autorizó expresamente a la CIDH a recibir, examinar y procesar denuncias sobre violaciones a los derechos humanos por parte de individuos bajo la jurisdicción de alguno de los Estados Miembros de la OEA, llamadas “peticiones”. En 1966, el Estatuto de la Comisión fue modificado, incluyéndose las facultades antedichas. El Protocolo de Buenos Aires de 1967, que reformó por primera vez la Carta de la OEA y entró en vigor en 1970, constituyó a la CIDH como órgano principal de la OEA. Por su parte, la CADH, que fue adoptada en 1969 y entró en vigor en 1978, la dotó de competencia para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos

allí adquiridos por los Estados Parte. En líneas generales, la Comisión cumple con sus funciones de promoción y protección de los derechos humanos a través de tres tipos de tareas: el monitoreo de la situación de los derechos humanos en los Estados Miembros, la focalización en líneas temáticas prioritarias y el sistema de peticiones. En el marco de las dos primeras, la CIDH puede formular recomendaciones a los Estados para la adopción de medidas progresivas a favor de los derechos humanos, solicitarles información, realizar visitas *in loco* con la anuencia o invitación del respectivo gobierno, preparar estudios o informes, atender las consultas que les formulen los Estados y brindarles asesoramiento. Para el ejercicio de sus funciones, la Comisión puede asignar tareas o mandatos específicos a sus miembros para la ejecución de programas, estudios o proyectos especiales, crear grupos de trabajo, relatorías de país, relatorías temáticas o relatorías especiales, estas últimas a cargo de otras personas designadas por la CIDH. El monitoreo de países y los estudios temáticos que la Comisión desarrolla se plasman en informes que contienen las respectivas conclusiones y recomendaciones. En cuanto al sistema de peticiones, cualquier persona, grupo de personas o entidad no gubernamental reconocida en uno o más Estados miembros de la OEA puede presentar denuncias ante la CIDH. Sin embargo, el marco jurídico aplicable varía según se trate de Estados Parte en la CADH o de los restantes Estados miembros de la OEA. Con relación a estos últimos, las denuncias deben referirse a los derechos consagrados en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, de 1948. En cambio, en el caso de Estados Parte en la CADH, las peticiones pueden versar sobre dicho tratado, de conformidad con sus disposiciones. La misma observación resulta aplicable con relación a los Estados Parte en otros tratados internacionales de derechos humanos del ámbito interamericano. El procedimiento que siguen las peticiones tiene diversas etapas, en las que se controla el cumplimiento de requisitos formales, se examina su admisibilidad y el fondo del asunto. El examen del fondo se desarrolla esencialmente por escrito, aunque la Comisión puede convocar a las partes a una audiencia y realizar investigaciones *in loco* (con el consentimiento del Estado). En cualquier etapa, las partes pueden negociar una solución amistosa del asunto. Si la CIDH establece que no hubo una violación en un caso determinado, emite un informe que se transmite a las partes

y se publica. En cambio, si se determina la existencia de violaciones, un informe preliminar (de carácter reservado) es remitido al Estado, fijando un plazo para dar cumplimiento a las recomendaciones efectuadas. Si éstas no son acatadas, cuando se trate de Estados Parte en la CADH, la Comisión someterá el caso a la Corte IDH, salvo decisión fundada de la mayoría absoluta de sus miembros. Si se trata de un Estado que no es parte en la CADH, la CIDH puede emitir un informe final con nuevas recomendaciones y, luego de evaluar su cumplimiento, decidir sobre su publicación y transmisión a la Asamblea General de la OEA. Es importante mencionar que el valor jurídico de los informes finales de la Comisión ha sido fuente de múltiples debates en la doctrina y la jurisprudencia, asunto que aún no ha sido resuelto de manera unánime a lo largo del continente. En cualquier caso, la CIDH da seguimiento al cumplimiento de sus informes o de las soluciones amistosas que hayan sido alcanzadas. La CADH también prevé que la Comisión examine comunicaciones interestatales cuando los Estados hayan aceptado dicha competencia. Este procedimiento ha sido empleado de manera absolutamente excepcional. En los últimos años, la CIDH ha enfrentado numerosas dificultades relacionadas con los enfrentamientos políticos entre los Estados americanos, insuficiencias presupuestarias, falta de personal y un creciente caudal de casos. La voluntad política de los Estados resulta fundamental para superar este momento de crisis y sostener el funcionamiento de este órgano que, a casi 60 años de su creación, se ha constituido en un pilar fundamental para la protección de los derechos humanos en la región. *[Marcos D. Kotlik. Universidad de Buenos Aires/CONICET]*

C

Comisionado Parlamentario (CP)

Es una denominación confusa que lleva a uno de los tantos capítulos históricamente complejos del derecho, el de la representación y el mandato. Es sabido que no tienen igual entidad jurídica el mandato que la representación, pues hay entre ellos una relación de género a especie: toda representación tiene como presupuesto un mandato, pero no todo mandato es representativo. A pesar de eso, hay regímenes jurídicos que lo asimilan. El tema es que el Derecho Romano no aceptó el principio de

la representación y hubo que esperar a la Edad Media para encontrar su formulación y al siglo XIX para elaborar una teoría general.

La representación surge cuando un individuo (representante, sujeto de la declaración de voluntad) ejecuta un negocio jurídico en nombre de otro (representado, sujeto del interés), de modo que el negocio se considera como celebrado directamente por este último y los derechos y obligaciones emergentes del acto celebrado por el representante pasan inmediatamente al representado (ver en Fontanarrosa).

Dentro de las modalidades del mandato sin representación, se encuentra la comisión. Comisionado o comisionada es la persona a la que se le encarga ejecutar o entender en algo. Cuando la comisión tiene carácter comercial, a quien se encarga de ella, se lo suele llamar comisionista o consignatario. La denominación CP en el derecho público fue tomada del derecho anglosajón, mediante un calco léxico literal de *Parliamentary Commissioner*. La tradición dogmática liberal sostuvo, desde fines del siglo pasado, que la naturaleza jurídica del *ombudsman* y del Defensor o Defensora del Pueblo era la de un CP. Algunos pensaron que era un verdadero delegado, mandatario o representante del órgano legislativo (véase Padilla); insertado en el Poder Legislativo, del que es su mandante (ver Maiorano); un auxiliar del parlamento, esto es, el fiduciario del órgano de representación de pueblo (véase Carballo Armas); un representante comisionado del Parlamento (ver Fairén Guillén); el comisionado del parlamento (los autores Gil Robles y Gil Delgado). Esta corriente, que parte de la interpretación del vocablo sueco *ombudsman* como representante, se afirmó tomando en cuenta la denominación adoptada en Nueva Zelanda en 1962, en donde se dejó de utilizar su denominación tradicional escandinava adoptándose la de CP (*Parliamentary Commissioner*) que poco después, en 1964, repetiría Gran Bretaña. Hubo sin embargo quien advirtió una deriva un tanto “esquizofrénica” de la naturaleza del Defensor del Pueblo que en su origen es Comisionado de las Cortes Generales, y por otro está habilitado para impugnar las normas emanadas de tales cortes (ver Colomer Viadel). Sostener que el Defensor o Defensora del Pueblo puedan ser CP, no condice con su verdadera naturaleza. No está en la esencia de este instituto que pueda ser un subordinado o mandatario del Poder Legislativo. Primero porque efectivamente sería contradictorio que el

mandatario obrara en contra de su mandato propiciando la declaración de nulidad de su propias normas y, en segundo lugar, (tal vez lo más significativo) que desde la perspectiva de la protección de los derechos de las personas no es admisible que el Defensor o Defensora del Pueblo estén vinculados más a la representación política que a la directa soberanía del pueblo, no siempre ni necesariamente relacionada con los llamados órganos representativos. Es verdad que desde una visión dogmática del derecho cuesta entender la existencia constitucional de una institución cuya competencias no pueden estar definidas ni determinadas sólo por lo que la ley dice, pero a poco que se considere que su misión principal es la de defender los derechos de las personas, se entenderá plenamente. El Defensor o Defensora del Pueblo, no es un CP. [Carlos R. Constenla. Universidad de Buenos Aires]

Competencias

La primera de las competencias de una defensoría del pueblo es la de recibir las quejas individuales o colectivas de la población, por los actos u omisiones de la administración que puedan repercutir negativamente en el disfrute de los derechos y libertades fundamentales. Pero no es ésta la única de sus competencias, Gordillo hace una muy ajustada síntesis que se podría sintetizar en estas ideas centrales: Discutir, disentir, innovar, provocar la creatividad en el ámbito de la administración pública a través de la controversia y la discusión pública; publicar aquellos comportamientos administrativos que constituyan un ejercicio defectuoso de la función administrativa; investigar las denuncias que lleguen a su conocimiento; dado su carácter, sin que sea necesario que las denuncias reúnan requisitos formales, hasta puede y debe investigar las denuncias anónimas que le lleguen, en tanto reúnan visos mínimos de seriedad; recomendar privada o públicamente a los funcionarios intervinientes, sea en informes privados, a través de su informe público anual, o por intermedio de partes o reuniones de prensa convocadas al efecto, cuáles acciones estime necesario que la administración pública adopte, o cuáles comportamientos debe modificar, cuáles nuevas normas de procedimiento incorporar, etc; criticar, censurar, amonestar en el sentido de reprensión de índole

C

moral o política, pero sin implicar ejercicio de potestad disciplinaria *stricto sensu* sobre los funcionarios públicos; iniciar acciones o recursos judiciales contra la administración pública, en aquellos casos en que a su juicio los Tribunales puedan por la índole del tema brindar una solución idónea al fondo de la cuestión pero en que por problemas de falta de personería, de legitimación, de fondos o de tiempo, pueda no haber un individuo legitimado o dispuesto a iniciar él mismo la acción. Específicamente, agregamos, debe defender los derechos humanos, dejando en claro que no hay que confundir los derechos con las garantías establecidas para protegerlos, porque la falta o inexistencia de estas garantías no implica la ausencia de derechos humanos, los que, como demandas de la dignidad humana que son, conservan su vigencia independientemente de su reconocimiento fáctico por parte de un determinado ordenamiento jurídico. Las defensorías del pueblo son instrumentos de garantías para la efectiva vigencia de los derechos humanos. Debe estar siempre alerta frente a posibles actos de discriminación públicos o privados y ser un atento promotor de los derechos humanos y de la cultura de la paz. Le cabe incidir en la formulación de las políticas públicas y en el contralor de su cumplimiento. Debe asumir asimismo la defensa de los usuarios de los servicios públicos y de los consumidores en general, velar por la desburocratización de las relaciones entre la población y la administración y promover el derecho a las buenas prácticas administrativas porque ese es también un derecho humano. No debe renunciar jamás a ser considerado un calificado mediador entre la administración y el ciudadano. Las defensorías del pueblo son instituciones en la que prevalece la cultura del encuentro y la proximidad, en las que debe primar el diálogo antes que la confrontación, no sólo en los temas que son de su específica atención, sino también en lo que son sus métodos y procedimientos. De allí el natural compromiso de esta institución con la solución de los conflictos, cualesquiera sea su naturaleza. Las defensorías del pueblo no se deben limitar a actuar en defensa de las libertades y los derechos frente al poder del Estado. Deben propiciar y defender la participación desde la queja y el reclamo hasta la propuesta y la iniciativa. En conclusión, las defensorías del pueblo cumplen una misión de servicio y solidaridad. Sus titulares no pueden apelar a la excusa de la incompetencia. Muy por el contrario, deben facilitar a quien denuncia o reclama por cual-

quier motivo y en los casos en que no sea de su competencia específica, ayudarlo a hacer su seguimiento. Su obligación es contener a quien está angustiado por un problema y orientarlo; debe identificarse mental y afectivamente con el estado de ánimo de quien busca su auxilio o consejo, aunque este esté errado o desandado. [Carlos R. Constenla. *Universidad de Buenos Aires*]

Comunicación

La historia humana es un proceso evolutivo y no fragmentario. Es movimiento y, por eso, el pensamiento estructurado en compartimentos llevó a crear categorías temporales para poder encuadrar los hechos del pasado. Así se construyó la idea de una historia por partes que permitió ordenar y comprender lo sucedido. Pero en estos tiempos esa estructura del saber cruje por un inesperado, veloz y dinámico proceso del conocimiento impulsado por una nueva revolución tecnológica de características únicas y planetarias. Ya no hay un hemisferio que viva de día y otro que duerma de noche acompañando la evolución del sol y la luna. Nada y nadie parece descansar en este mundo interconectado donde, en un instante, se puede saber qué está pasando al otro lado del planeta. Aquella definición anticipatoria de “aldea global” formulada por el canadiense Marshall McLuhan marcó el camino de lo que vendría cuando describió cómo el mundo se había convertido en una especie de aldea de enormes dimensiones y que gracias a los medios masivos la gente podía enterarse en todo momento qué pasa en cualquier lugar. Así, la humanidad funciona como una aldea donde sus integrantes pueden saber que ocurre de manera inmediata gracias a las dimensiones reducidas del entorno donde se vive. El gran pensador ofreció su idea en los años cincuenta del siglo pasado cuando los medios eran solo los diarios, la televisión y la radio. Pero la irrupción tecnológica de internet y el desarrollo espiralizado de las redes digitales revolucionan esa idea aldeana poniendo en crisis el viejo modelo. La comunicación es, en esencia, el universo del conocimiento humano en movimiento y como tal moldea conciencias y conductas. Nadie parece, en estos tiempos, escapar fácilmente de este tsunami planetario marcado por la información y el conocimiento. Y por eso, como sucede con la vida misma,

C

hay que estar abierto a ingresar a esta nueva era que muchos comparan con aquellos primeros sonidos y olores a tinta de la imprenta de Gutenberg a mediados del siglo XV. Estamos en la primera fase de una transición tecnológica profunda y compleja, dando comienzo a un cambio de ciclo humano de características aún impredecibles, entre otros motivos, por su rapidez envolvente. Las relaciones interpersonales, como las institucionales, están cruzadas por lo nuevo que por ser tal no hay forma de comprenderlo con prontitud porque no hay experiencia, no hay memoria. Antes, la relación era bidireccional, es decir iba del emisor de la información a la audiencia y en ese esquema los medios tradicionales tenían el centro del juego. Hoy la información y su correlato el conocimiento fluyen en forma circular y anárquica con múltiples actores, fuentes, audiencias, emisores y procesadores, donde lo público y lo privado se confunden o fusionan. Son sistemas descentralizados, desestructurados, a veces con formas monopólicas como es el caso de Google, aunque con una gran dispersión de públicos. Impera la sensación de cierto desorden, propio de todo aquello desconocido, que no tiene reglas, que está librado a la iniciativa y a la libertad humana. El conocimiento habita cada vez más en el ciberespacio extraterritorial y nuestras interdependencias son ya globales. Esta naciente sociedad de la información está planteando la dicotomía de si el construido rol social de la comunicación, que se desplazó de los medios tradicionales a procesos más heterogéneos, terminará siendo impulsada por el propio desarrollo tecnológico y los negocios que genera. Y para no perderse en el difuso mar de la globalización general hay que construir desde la comunicación una identidad e imagen propia que lo distinga. Las múltiples organizaciones son ahora centros emisores y receptores de señales, informaciones, mensajes, comunicación diversificada y se densifica constantemente con un tráfico comunicacional que aumenta todo el tiempo y tiende a la saturación. El fenómeno es la masividad que da Internet pero con audiencias más fragmentadas y polarizadas, impregnadas por las fuerzas individuales del mercado. Esto suele llevar a la confusión de entender lo público a la antigua creencia, es decir aquello colectivo y común, con la categoría de usuario o audiencia más identificada con la cultura de la economía de mercado. Por otra parte, la diversidad de los medios no necesariamente implica un pluralismo informativo si no viene acompañado por políticas que garanticen pre-

cisamente esa diversidad de emisiones. Los grupos info-comunicacionales se han erigido en los principales actores de un escenario que combina la característica de ser concentrados y convergentes al mismo tiempo, aumentando su centralidad e influencia en el conjunto de las actividades económicas. ¿Cómo impacta todo esto en las distintas democracias en reformulación de este nuevo siglo? En primer término, vale repreguntarse qué es el “bien público” en la sociedad digital. Los expertos señalan que el desafío supera el alcance de los Estados-Nación nacidos hace más de tres siglos. Impone complejas interacciones y negociaciones en el escenario global de las redes sociales y también en el ámbito de las propias realidades locales de los países. Entonces, el concepto construido de “bien público” ¿es hoy algo exclusivo de la estructura estatal surgida de la revolución industrial que empieza a ser modificada y reemplazada por la llamada economía del nuevo milenio? Ante esta realidad es legítimo preguntarse cuál es el rol del Estado en el proceso de este cambio revolucionario a escala humana. También se puede afirmar que ese “bien público” puede estar siendo representado por el inmenso y creciente mundo de las organizaciones de la sociedad civil que se han transformado en un actor de influencia institucional y política. Esas diversas “ciudadanías comunicacionales” replantean, asimismo, el concepto de libertad empezando por la de expresión y tras ella de la política y la económica. Por ello se producen múltiples tensiones entre todos los actores. Inevitablemente, la complejidad de esta transformación penetró las instituciones internacionales. La relación entre las políticas culturales y de comunicación y las sociedades están siendo mediatizadas por organismos internacionales que intervienen en el diseño de los sistemas de comunicación de los países quedando, generalmente, los gobiernos limitados a la función de traducir a nivel local las regulaciones mundiales. Por eso, los nuevos soportes tecnológicos, como es Internet, obligan a revisar la especificación de la propiedad intelectual, desde el desplazamiento que se produce del ámbito local al internacional. Otros de los desafíos es repensar los niveles global, regional y nacional de intervención para lograr acuerdos comunes entre países, sin renunciar a la posibilidad de regular ciertas especificidades a nivel local. En síntesis, la cuestión de fondo es si los medios digitales serán una nueva herramienta para mejorar la calidad de la democracia generando una mayor accesibilidad a la información,

contribuyendo así la construcción de la nueva ciudadanía del siglo XXI. Entender y actuar en el laberinto comunicacional actual excede a las aproximaciones simplistas de circunscribirlo al fenómeno tecnológico. Lo dijo hace varias décadas con claridad conceptual Walter Ong: “las tecnologías no son solo recursos externos, sino también transformaciones interiores de la conciencia”. La sociedad global de la comunicación pone en el centro del escenario qué es hoy lo social y que queda para lo individual. En este contexto apasionante de un sistema planetario en constante transformación, la institución del Defensor del Pueblo cobra especial dimensión como mediador de las tensiones lógicas que todo cambio genera porque es incertidumbre permanente. Es el rol de atender a las nuevas necesidades sociales y, al mismo tiempo, ser fuente informativa, interactuar con los demás protagonistas del circuito comunicacional, hacer valer derechos y obligaciones, contribuir a la elaboración de normas que sepan interpretar otras expectativas y necesidades. Así, la figura del Defensor del Pueblo recobra valor en estos tiempos ya que se constituye en receptor, actor, mediador y creador de nuevos consensos. Comprender esta complejidad es el primer paso para ser protagonista. [Claudio R. Negrete. Periodista y escritor. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales]

Conflictividad social

Los intentos de definición tomadas desde la vasta investigación alrededor de la *Teoría del conflicto* o aquellos que provienen de disciplinas del conflicto internacional, de la perspectiva conflictológica, o de los *Estudios de la paz* es la aproximación que se escoge para delimitar este título. Por ello es muy ilustrativa la descripción de los elementos de análisis que nos brinda Lorenzo Cardaso que la concibe como “un proceso de interacción contenciosa entre actores sociales que comparten orientaciones cognitivas, movilizados con diversos grados de organización y que actúan colectivamente de acuerdo con expectativas de mejora, de defensa de la situación preexistente o contraponiendo un proyecto social”. Este enfoque que parte de la base del *malestar* como sujeto tácito, incluye *la interacción contenciosa, la acción colectiva y lo social*, difiere y también la complementa, del tradicional enfoque res-

pecto al conflicto propiamente dicho que se visualiza como proceso donde los contendientes, generalmente con objetivos diferentes, intentan obtener un resultado favorable en función de sus intereses. La CS tiene diversos orígenes debido a que es multicausal y es imposible escindirla de su debido proceso y contexto histórico. Algunas dimensiones en las cuales reposa *la situación conflictiva* podrían enunciarse como las diversas situaciones de crisis que emanan tanto desde lo global como desde lo local en sus diferentes escalas. Entre las variadas causas existentes se podrían enunciar: las culturales, coyunturales, históricas, estructurales, etc. En materia global, las causas se han expresado a través de las diversas hecatombes financieras, la cuestión ecológica que proviene del cambio climático, nuevos contextos de divergencias geopolíticas y disputas territoriales, las diferencias religiosas, las tensiones étnicas, etcétera. En lo que respecta a lo local, podemos tomar como referencia motivos estructurales como las desigualdades y las violencias que provienen de la exclusión social y la pobreza que generan escenarios de fragmentación y vulnerabilidad social. En el contexto más local aflora la conflictividad –de modo más tangible y con mayores niveles de radicalidad con expresiones colectivas– en cuestiones de polarización y puja de intereses que se expresan en clave de luchas por lógicas de poder, condiciones y calidad de vida, lo ecológico y sus consecuencias comunitarias, la búsqueda de un orden preestablecido, disputas para hacer valer los derechos humanos, relaciones equitativas de género, etc. Los diversos actores cuentan con un amplio repertorio de modalidades de acción para cumplir con sus objetivos de posicionamiento en el espacio público urbano y mediático. Además, la emergencia sindical, estudiantil, indígena, campesina, los movimientos sociales y diversas minorías han ganado terreno público en sus acciones colectivas que le permiten asentar liderazgos, generar visibilidad y abrir canales de negociación a partir de su irrupción en el espacio social urbano. La necesaria reconducción de la conflictividad hacia vías desprovistas de violencia requiere de un enfoque que nos permita tener una caracterización que se adecue al campo de intervenciones apropiadas. Esto nos impele, necesariamente, a observarla como un elemento dinamizador de nuestras relaciones y vinculaciones. De este modo se la puede percibir como un fenómeno complejo que nos brinda una oportunidad de aprendizaje. Por esta vía

podemos llegar a vislumbrar a la conflictividad como un motor social que da propulsión y vitalidad al sistema de flujos y contraflujos de la vida democrática. La situación conflictiva puede circular en dos andariveles: a) mecanismos de tensión y fricción en distintas modalidades de expresión y b) procesos de negociación u otros colaborativos. La conflictividad antes de emerger y, potencialmente, luego de escalar tiene una etapa previa de latencia que es donde aparecen los primeros síntomas. Se podría denominar esta fase como: “*etapa prodrómica*” que representa el momento propicio para desplegar acciones tendientes a transformar el conflicto en la gestación de sistemas de alerta temprana. Los niveles de escalamiento de la conflictividad dependen de los marcos institucionales que se predispongan al respecto. También están supeditados al grado de capacidad de asimilar y procesar los conflictos que tiene el nuevo orden internacional como los Estados en sus diferentes niveles. Las disfunciones del sistema son fuentes generadoras de conflictividad y las tradicionales inercias –con un alto componente de cultura institucional– no favorecen a la generación de mecanismos de encauce para evitar que la escalada tenga una expresión violenta. La acción encuentra generalmente una reacción aprendida y practicada. Tanto el polo activo como el reactivo se retroalimentan en mayor conflictividad y esta química es insalubre para los actores debido a que se aumentan a medida que avanza y crece la conflictividad las dosis de violencia desde ambos contendientes. Es frecuente observar que en regímenes democráticos de gobierno existen estilos de autoritarismo y fundamentalismo, en nombre de la fuerza e imposición del orden, por parte del actor estatal a la hora de afrontar la conflictividad social y esto es un demérito que atenta contra la calidad del propio sistema democrático. La estructura política, la organización del espacio social urbano y el sistema de poder político estatal son el resultado de la interacción de factores que se materializan de modo originario hacia el interior del Estado. La forma en que los diversos gobiernos articulan intersectorialmente con los actores sociales y políticos influye decisivamente en el modo en el que se postulan las distintas maneras de encarar la conflictividad. Los modelos de convivencia hacia adentro del propio sistema democrático son sustanciales al momento de generar diseños apropiados de análisis de la conflictividad y su respectiva intervención. El estilo de gobernanza y la

toma de decisiones políticas definen tanto las acciones como las omisiones y ambas tienen su correlato en el estado de ciudadanía y por añadidura en el estado de la democracia. Las capacidades de asimilación y trámite de la demanda social, por parte del actor estatal, nos dan cuenta de lo situacional ya que, si la intervención conlleva distintos tipos de violencia con puestas de escena de militarización, como así también el uso (y abuso) del ejercicio de la fuerza en materia represiva, nos impone una condición que obliga a repensar el rol del Estado. Para hacer pie de modo estable es central sostenerse para poder trabajar la conflictividad mucho más en la prevención de la violencia que en la resolución de conflictos a través del diálogo. Los denominados “Métodos de gestión, transformación y resolución de conflictos” se postulan como los dispositivos idóneos para tramitar las tensiones que provienen de la conflictividad. No obstante, si no se genera un núcleo de cohesión social aglutinante que incluya a diversos actores y con una dinámica de integralidad de acciones que permitan la apertura de diferentes procesos, difícilmente se obtengan salidas inclusivas con el mero instrumento del diálogo. El diálogo se presenta desde la democracia como un espacio totalizante, ya que podría ser antídoto, anestesia y solución a cualquier tipo de conflictividad. Se podría caer en propaganda engañosa, o en situaciones difusas y hasta perversas si la pretensión dialógica diluyera la potencialidad del activo social. Este es un motivo a tener presente al momento de verificar la legitimidad que los propios actores le brindan a la palabra diálogo y sus consecuentes connotaciones. Para ello es fundamental que se tenga un enfoque dialógico que es distinto que sentar a todos en la misma mesa y que además ello sea lo suficientemente participativo para que trascienda la cultura de la polarización que implica lógicas intersectoriales de responsabilidad compartida y cogestión. Se debe poder superar la desigualdad de posiciones que ya traen las partes y que, en el diálogo, por más que existan terceros que garanticen el equilibrio de poder (igualdad de oportunidades) jamás se van a nivelar las inequidades de origen con las cuales cada parte llega a dialogar. Si partimos de la premisa que el flujo de lo ideal deviene hoy en el reflujo de lo real se podría aspirar a que el desafío en esta materia sería construir un tercer lado que no sume a las polarizaciones (más leña al fuego) y que busque personas que puedan edificar puentes de integración. Requiere la

predisposición de diseños metodológicos que permitan incluir dentro de una plataforma común a actores sensibilizados donde la diversidad, la experiencia y la formación permanente sean garantías de la gestación de un espacio de posibilidad que le haga frente a la conflictividad. La conflictividad solicita de mayor involucramiento, conocimiento e intervención oportuna y temprana para poder garantizar una prevención eficaz y trabajar las verdaderas causas originarias que le han dado sentido a su existencia y expresión. Para ello, la sensibilización y capacitación de actores -tanto estatales como de la sociedad civil- es vital y, además, posibilita mejores y adecuadas prácticas para evitar la violencia. *[Alejandro Marcelo Nató. Universidad de Buenos Aires]*

Consenso

Consentimiento. Conformidad de una persona con una cosa o acuerdo de varias personas entre sí. Si pensamos en el consenso en una sociedad, ese acuerdo supone coincidencias en torno a principios, valores o normas o sobre lo que es deseable para esa comunidad. Puede haber consenso en la toma de postura respecto de un tema. La dificultad del término reside en la imposibilidad de definirlo unívocamente. Mori realiza un interesante recorrido histórico del término tomando como punto de partida una concepción de esta expresión que contempla que los vínculos recíprocos establecidos entre los hombres dotan de sentido a las acciones, las palabras, las cosas y acontecimientos, es decir lo que orienta sus creencias y conductas. Iniciando este camino en la Antigüedad se reconoce a Antifonte como el autor de uno de los primeros textos acerca de la concordia. Luego de él diversos filósofos tratarán el tema, incluido Platón quien escribe sobre la conformidad con las costumbres, lo que supone un reconocimiento y un acuerdo entre los hombres. Por su parte Cicerón estudiaría los distintos niveles del consentir. El desarrollo del pensamiento durante la Edad Media queda estrechamente ligado a la autoridad de una Iglesia que se afirma en el poder, no solo religioso y espiritual, sino también en el poder temporal y político, aquí la interpretación sobre el consentimiento de los hombres se ve limitada. Será el pensamiento político moderno el que pondrá en discusión el problema de la articulación entre ejercicio de la sobe-

ranía, mediación del gobierno y expresión de la voluntad o consenso del pueblo. En *El príncipe*, Maquiavelo hace explícita la importancia de contar con el apoyo del pueblo para que un príncipe pueda gobernar exitosamente. Este debe, para ser reconocido como autoridad y lograr un dominio duradero, brindar cierta libertad y motivos de satisfacción a sus gobernados. Lo que se fomenta es el reconocimiento y la voluntad del pueblo. Más adelante el desarrollo teórico de los denominados contractualistas pondrá un fuerte acento al consenso político. Entre ellos resalta la figura de Hobbes, quien al desplegar su esquema tripartito (a saber, estado de naturaleza/guerra, contrato, Estado político/sociedad civil) pondrá foco en el acuerdo al que deben alcanzar los hombres para pactar y salir del estado de violencia y muerte en que se encuentran en su estado de naturaleza. La firma del pacto supone el acuerdo de todos los hombres (excepto uno) para entregar sus derechos al soberano, quien detenta el poder absoluto, a cambio de la preservación de sus propias vidas; el miedo es el que conduce al consenso. Más tarde Locke también avanzará sobre la necesidad de un pacto entre los hombres, presentando como ineludible el nexo entre consenso y legitimación del poder político. El gobierno gozará del apoyo de sus súbditos en tanto sea capaz de garantizar la libertad individual y la propiedad privada. Su desarrollo teórico tiene además la particularidad de avanzar sobre una clasificación de consenso tácito y explícito, siendo el primero aquel que obliga al respeto de las leyes del Estado (afirmación que será duramente criticada por Hume). Por último, Rousseau basará su teoría del Contrato Social en el acuerdo de las voluntades de todos los hombres, un contrato que una vez puesto en marcha se renueva constantemente y que se expresa en la voluntad general, superadora de la suma de las voluntades particulares. El posterior desarrollo weberiano del concepto de dominación incorporará la noción de consenso puesto que para que un sistema de dominación funcione debe existir un mínimo de legitimidad que le permite desarrollarse. La legitimidad podrá basarse, según cada tipo ideal, en la tradición, el carisma o las leyes; no obstante ello, Weber reconocerá la imposibilidad de reducir el fenómeno del consenso a una única dimensión. Ulteriormente Rawls desarrollará su teoría del consenso entrecruzado, aquel que puede desplegarse a partir de la convergencia entre diversas doctrinas religiosas, filosóficas y morales. Surgirán paralelamente debates acerca de los grados intermedios y de

escalas de consenso Incluso se introducirán en los análisis acerca del consenso el impacto de la comunicación y la formación de opinión; lo que terminará desarrollándose como marketing político. Para Sartori en el terreno de los principios fundamentales de una sociedad es necesario el consenso; siendo el más importante el consenso acerca de las reglas de resolución de los conflictos (el que identifica, en democracia, con la regla mayoritaria). Si existe consenso sobre cómo resolver los conflictos, será viable entrar en ellos en el campo de las políticas de gobierno. Por ello el consenso no debe entenderse como sinónimo de la unanimidad. El consenso pluralista es un proceso de constante ajuste entre sentimientos e intereses divergentes. Resume señalando que el consenso es un proceso de compromisos y concordancias en continuo cambio entre convicciones discordantes. No obstante eso, el consenso no implica necesariamente una toma de decisión activa, puede tratarse de una simple aceptación, un confluir generalizado y pasivo. Es, dice retomando a Graham, un compartir que de alguna manera une. Puesto que el consenso absoluto es improbable, particularmente cuanto más cantidad de gente participa, algunos autores como Bobbio, consideran oportuno hablar de grado de *consenso existente*. Como se ha visto se trata de un término polisémico, lo que motiva la necesidad de un enfoque multidisciplinario. David Held identificó siete puntos que pueden devenir en consenso: *ejecución de órdenes* o *coerción* (ausencia de posibilidad de elección); *tradición* (conformidad con los hábitos sin reflexión sobre las prácticas habituales); *apatía* (consentimiento debido a falta de voluntad); *aquiescencia pragmática* (incapacidad de imaginar algo distinto o el modo para hacerlo, aun cuando no se está a gusto con lo existente); *aprobación instrumental* o *acuerdo condicional* (tendencia a adecuarse a lo que no es de agrado pero en busca de las ventajas a las que se podrían acceder a partir de allí); *acuerdo normativo* (adhesión a aquello que se identifica ciertamente justo y apropiado) y por último; *acuerdo normativo ideal* (consentimiento con aquello que en circunstancias ideales se realizaría). Puesto que estos siete elementos parecen en realidad presentar siete nuevos conceptos de consenso, Held afirma que se trata de siete motivos que en general se encuentran mezclados y cuya dinámica se ve constantemente modificada. Ello se ve influido por la existencia de diversas dimensiones del consenso, que como señala Dahl, se vinculan con el número de personas involucradas, el nivel de convicción de las

que son portadoras y su comportamiento en relación con esta. Queda en claro a partir de este análisis que el término consenso es multidimensional y que es necesario abordarlo como una matriz conceptual que en su interior articula diversos conceptos. *[María Fernanda Terzibachian. Docente e investigadora de la Universidad de Buenos Aires. Coordinadora del Instituto de Investigación de la Universidad del Museo Social Argentino]*

Constitucionalismo

El término constitucionalismo tiene y ha tenido a lo largo de la historia, una pluralidad de sentidos. Aquí, en una primera aproximación a su definición, lo consideraremos como el ideal que plantea que el poder de gobierno debe ser limitado legalmente con la intención de garantizar el ejercicio de los derechos individuales. Actualmente, este ideal se materializa en la mayoría de los Estados a través de sus Constituciones. Tal concepto refleja el resultado de la lucha que el hombre ha librado por su libertad desde tiempos remotos. Ha sido un largo camino el recorrido para echar los cimientos del constitucionalismo como hoy en día lo concebimos. Tal es así, que en la antigüedad, ni siquiera existía la noción de derechos individuales. El hombre existía por y para el Estado y sus intereses se subsumían a los de aquel. Posteriormente en la Edad Media y en medio de un contexto caracterizado por las monarquías absolutas europeas, aparecen por primera vez instrumentos en los que son plasmados ciertos derechos –más bien acotadas franquicias– reconocidos por parte de los monarcas a un número muy limitado de destinatarios. Ejemplos de ello son la Carta Magna (Inglaterra, 1215) y el fuero de Aragón (España, 1283). Sin embargo, no fue sino hasta 1647 que se redacta, en el Reino Inglés, el “Agreement of the People”, un documento en el que se declaran derechos que serían indisponibles para cualquier autoridad, y a pesar de no haber sido finalmente sancionado, esboza una cuestión completamente novedosa para la época: es “el Pueblo” el que acuerda instituir un gobierno que tendrá ciertos límites. Prosiguiendo esta reseña, resulta de suma importancia destacar a la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) que consagró, como corolario de la Revolución Francesa, un catálogo de derechos individuales que debían ser respetados por

todo gobernante, sentando a través de ellos las bases ideológicas del constitucionalismo liberal: libertad e igualdad. Luego del término de la Segunda Guerra Mundial, se evolucionaría hacia el constitucionalismo social que concilia al interés individual con el interés de la colectividad. Este breve repaso, en el que se seleccionan sólo algunos de los acontecimientos históricos relevantes, nos permite no sólo apreciar el modo en que se han ido delineando los pilares del constitucionalismo moderno, sino también comprender que el incremento de las libertades del hombre ha ido siempre de la mano de la imposición de restricciones al poder del gobierno. A su vez, se abre un vasto panorama de interrogantes acerca de en qué manera asegurar dichas restricciones. La primera inquietud que se plantea es cómo limitar mediante leyes a gobiernos, que son justamente la fuente de dónde ellas emanan. A todas luces, se torna relevante que las restricciones tengan una estructura tal que logre evitar que el gobernante de turno pueda flexibilizarlas o suprimirlas a su antojo. Dicha estructura debe sustentarse en principios y mecanismos que aseguren cierta continuidad a lo largo del tiempo, pero que a su vez puedan ser *aggiornados* a la evolución de las problemáticas cotidianas. En este escenario, se abren paso las Constituciones modernas, cuerpos normativos que conjugan el sistema de contrapesos planteado, de manera que sujetan el poder político tanto al respeto por los derechos, garantías y libertades que otorgan a los ciudadanos, como a un conjunto de límites materiales que en cada Estado constitucional adquieren diversas formas y contenidos, pero que suelen tener como denominador común determinados principios: división de poderes, sistema republicano, alternancia en el poder, régimen democrático, soberanía popular, entre otros. Resulta trascendental señalar que las reglas constitucionales no sólo toman la forma de normas escritas en sentido estricto. También, son integradas por la interpretación que dan los jueces a dichos instrumentos normativos. Este fenómeno tiene lugar ya que los textos constitucionales son escauetos y no pretenden regular ni prever todas las situaciones de épocas venideras, porque de esa manera perderían la futuridad necesaria, sino sentar las bases fundamentales que permitan a los tribunales resolver conflictos contemporáneos, llenando de contenido concreto a normas generales y abstractas. Existen importantes divergencias doctrinarias en torno a la cuestión de qué factor tener en cuenta al inter-

pretar la Constitución. Así, algunos autores, a quienes se los llama originalistas, se inclinan por poner el foco en desentrañar la intención y sentido que el legislador quiso dar a las palabras. Preconizan la importancia de que las Constituciones preserven su estabilidad a lo largo de la historia, manteniéndolas indemnes al contexto político de la época en que se interpreten. Por el contrario, otros doctrinarios proponen interpretar la Constitución de manera que se adapte a los cambios sociales. Consideran al mencionado cuerpo normativo como una “Constitución viviente”, capaz de adecuarse a cada contexto histórico, de mano de los magistrados, quienes a través de sus sentencias, realizan dicha tarea. Esta corriente doctrinaria critica a los originalistas por considerar que su teoría transforma a las Constituciones en instrumentos rígidos y obsoletos para resolver las problemáticas actuales, descartando en su interpretación al progreso de los paradigmas jurídicos e incluso morales. Y viceversa, estos son criticados por los originalistas, quienes señalan el peligro que redundaría en dejar en manos del poder judicial, la competencia de interpretar libremente a la Constitución, pudiendo teñirla de intereses políticos o simple oportunismo, desequilibrando así la balanza de la división de poderes. En definitiva, en el presente los Estados constitucionales han sintetizado ambas teorías para la prosecución de los fines del constitucionalismo: establecen, por una parte, que sea dificultoso alterar el contenido de las Constituciones, previendo procedimientos de reforma constitucionales más complejos que los de sanción de leyes ordinarias con la finalidad de prevenir la tiranía de grupos políticos y mayorías autoritarias, al tiempo que protege los derechos de las minorías, imponiendo ciertos principios de legitimidad inderogables y mecanismos contra mayoritarios. Por otra parte, permiten que a través de la interpretación judicial se concreten normas genéricas y abstractas a situaciones particulares y actuales, debiendo siempre interpretar las leyes de conformidad con el texto constitucional. A su vez, el poder judicial cumple otra función primordial como garante de la supremacía constitucional. Esta es ejercer el control judicial de constitucionalidad. A pesar de los esfuerzos esgrimidos a lo largo de procesos históricos para consolidar las bases del constitucionalismo, en los últimos tiempos, y debido a la constitucionalización de cuantiosas controversias políticas, el estudio de la Constitución se convierte en escenario de discusiones

políticas cotidianas, lo que desemboca en ciertas tendencias, tanto legislativas como judiciales, por alterar la esencia del texto constitucional y no precisamente en pos de adaptarlo a cuestiones novedosas que adquirieran relevancia constitucional, como han sido a mediados del siglo pasado los derechos económicos, sociales y culturales, o actualmente las cuestiones de protección del medio ambiente y de los derechos del consumidor. En lugar de ello, se persiguen intereses sectoriales o de perpetuación en el poder, anulando herramientas que fueron el resultado de arduas batallas ganadas contra el autoritarismo. Por ello, es importante que como ciudadanos reflexionemos de manera crítica acerca de las estructuras de poder, no perdiendo el foco primordial que siempre debe estar puesto en asegurar la vigencia del Estado de Derecho y la defensa de nuestros derechos fundamentales, teniendo en cuenta que nadie debe ejercer el gobierno de una comunidad sino por el consentimiento de los ciudadanos. *[María Sol Dallochio. Abogada y Docente de la Universidad de Buenos Aires]*

Consulta Popular

La consulta popular es una forma directa de participación política de los ciudadanos, mediante la cual, a través del ejercicio del voto, influyen en la toma de decisiones sobre asuntos de relevancia institucional. Refiere tanto al referéndum, es decir, el sometimiento de leyes a la aprobación popular como al plebiscito que consiste en la consulta no vinculante sobre temas de interés para la comunidad. En numerosos Estados, la consulta popular forma parte del catálogo de derechos políticos del que gozan los civiles, pero lo cierto es que ello no siempre fue concebido de esta manera. Si bien podemos remontarnos al siglo V antes de Cristo para hablar de democracia directa y su nacimiento en las ciudades-estado de la Grecia clásica, la realidad es que tuvo lugar allí en función de factores muy particulares, como las condiciones geográficas, demográficas y, particularmente, gracias a que solo un pequeño número de habitantes eran considerados ciudadanos y podían participar activamente en política. Este contexto cambió radicalmente en la época moderna, caracterizada por sociedades complejas que abarcan grandes poblaciones y áreas geográficas, lo que dificulta que

los ciudadanos puedan participar activamente en todas las decisiones públicas. Mucho tiempo y mucha agua bajo el puente pasó para llegar a la consolidación de la democracia representativa como la conocemos en nuestros días, cuyo presupuesto esencial es la noción de soberanía popular. En este escenario en el que la democracia representativa es el sistema político que adoptaron por excelencia gran parte de los países occidentales, algunos doctrinarios consideraban que la consulta popular y otros mecanismos de democracia directa colisionaban con el principio representativo uno de los pilares básicos de los Estados constitucionales modernos, el que consiste en que el pueblo no delibera ni gobierna, sino a través de sus representantes. Según su punto de vista, estos mecanismos serían funcionales a usos demagógicos, ya que ciertos líderes carismáticos los utilizarían para legitimar su accionar. Posteriormente, fueron adquiriendo adeptos en un contexto caracterizado por la crisis de representación del sistema partidario y la desconfianza que generaban en los ciudadanos las instituciones políticas. En la actualidad, la vigencia de estos mecanismos a nivel mundial es significativa ya que se encuentran contemplados –utilizando diferentes terminologías– en numerosos textos constitucionales. Ello implica que, en términos generales, se ha superado la mencionada disputa doctrinaria para dar respuesta a crecientes demandas ciudadanas por adquirir autonomía y presión política efectiva, dando como resultado un sistema de democracia representativa que se complementa con ciertos tintes de democracia directa. Sin embargo, subsisten algunos dilemas relacionados a sus consecuencias en el campo de acción. En la práctica, las consultas populares han tenido usos un tanto limitados y erráticos. Así, en la historia latinoamericana reciente, han sido utilizadas como vía propicia para que líderes populares intenten legitimar su accionar gracias al voto positivo del electorado, sorteando de tal manera los contrapesos impuestos por los otros poderes del Estado. Cabe destacar que la regulación del instituto depende de la legislación interna de cada Estado, ya sea en cuanto a las materias susceptibles de deferirse a consulta, como a los procedimientos a seguir o en relación a la oportunidad de realizarla, cada uno define su mecanismo particular para poner en práctica la consulta popular. Señalaremos algunas modalidades. En primer lugar, la consulta popular puede ser obligatoria o facultativa. Será obligatoria cuando en la legislación se exija que todas

las decisiones sobre determinadas materias deban necesariamente ser sometidas a consulta popular. Mientras que la efectuada sobre los asuntos sobre los que no recaiga tal exigencia será facultativa. Otra posible modalidad es que la consulta popular sea vinculante o no vinculante. En el primero de los casos, lo resuelto por el Pueblo deberá ser acatado ineludiblemente. En cambio, si la consulta fuera no vinculante, no es obligatorio que las autoridades decidan conforme a la opinión popular. Traspasando las cuestiones meramente formales, es de suma importancia destacar determinadas exigencias que deberían ser tenidas en cuenta siempre que se someta un asunto a consulta popular. En este sentido, es fundamental que los ciudadanos que participen gocen de plena autonomía para tomar sus decisiones. Para que dicha condición se vea satisfecha, será necesario no sólo que el votante sea capaz y actúe con intención, discernimiento y libertad, desprovisto de todo tipo de coerción, sino que su toma de decisión debería ir de la mano de las exigencias del consentimiento informado. En otras palabras, la preocupación debe recaer en que el Estado difunda de manera completa y detallada información pertinente a la consulta, que se asegure de que los votantes comprendan acabadamente las implicancias de su decisión, y que reciban la capacitación necesaria para evaluar el panorama de opciones posibles y las consecuencias de optar por las mismas. De lo contrario, se vería vulnerada la verdadera vocación de una consulta popular, que consiste en descifrar la voluntad del pueblo soberano. Su resultado sólo reflejaría una aparente preferencia, pero basada en la ignorancia, una ignorancia que se embate como principal enemiga de las democracias modernas y, lamentablemente, como vital aliada de gobiernos demagogos. En definitiva, la consulta popular puede operar como un arma de doble filo. Por una parte si sus límites no son reglamentados de manera correcta, podría transformarse en una herramienta fundamental para líderes que, amparándose en el respaldo popular, busquen sortear los obstáculos institucionales que les impidan perseguir sus fines políticos, menoscabando de esta manera el sistema republicano y los derechos de las minorías. Sin embargo, creemos que, siempre que se ponga en ejercicio una consulta popular dentro del marco de legalidad descripto, contribuirá a incrementar la calidad de la democracia, introduciendo mecanismos de control y de participación en la toma de decisiones por parte del

ciudadano. El punto crucial que se debate entonces es identificar las condiciones que resultan propicias a uno u otro escenario procurando encontrar soluciones que favorezcan la calidad y representatividad de las instituciones políticas y permitan a los ciudadanos canalizar sus demandas por dentro del esquema institucional. *[María Sol Dallochio. Abogada y Docente de la Universidad de Buenos Aires - Facultad de Derecho]*

Consumo

Consumo es la acción y efecto de consumir. Es aquella actividad por la cual el sujeto de esa acción, el consumidor, acude al ámbito inmaterial llamado mercado a procurarse (no necesariamente a adquirir) los bienes y servicios necesarios para su subsistencia y, fuera de ellos, los que sea su decisión o necesidad de obtener. Esta distinción es basal, ya que si bien el término proviene del idioma latín “*cosumere*” que significa gastar, no necesariamente el consumo implica una erogación de dinero por parte del consumidor, ya que dentro del consumo quedan comprendidos los fenómenos gratuitos como los regalos, productos adicionales o muestras gratis que se reciban, como también los casos en que, sin ser parte de un contrato de consumo, se utilicen bienes o servicios que han sido contratados por otro, o que forman parte de la propuesta o ámbito y son complementarios de ésta como, por ejemplo, servicios de estacionamiento, entretenimiento, desplazamiento (escaleras mecánicas) que se ofrecen en el establecimiento del proveedor, cuya prestación no se contrata ni se paga, sino que se utiliza como destinatario final de esos productos gratuitos o servicios conexos. El consumo es el más cotidiano de los derechos. Con la producción masiva de bienes y la enorme ampliación de la oferta de servicios, el consumo se ha convertido tanto en un asunto de significación social como en un tema de necesaria atención por parte de las normas jurídicas y las políticas públicas. El consumo como valor legal y constitucional presupone una decisión social de primacía de conductas por la cual el empresario, el estado y la ciudadanía deben respetar y adecuar su comportamiento a las regulaciones de consumo. El consumo constituye un principio formador del ordenamiento jurídico que obliga a una concepción omnicomprensiva y multidisciplinaria (económica,

jurídica, política, sociológica y ambiental) que ha cambiado el enfoque del derecho, obligado a ser entendido en forma diferente al resto de las relaciones jurídicas cuando se trata de una relación de consumo, dada la desigualdad negocial existente entre los protagonistas, consumidor o usuario y empresario o proveedor. Salir al consumo por los bienes y servicios que necesitamos o queremos es muchas veces un acto de confianza extrema, una verdadera fe ciega y confiada en que lo obtenido va a cumplir con su función, porque para ello así ha sido fabricado y el Estado de alguna manera está presente en el contralor de tal procedimiento, como también en las condiciones de comercialización. La filosofía básica del consumo desde el punto de vista del derecho es humanista y solidarista, superadora de la tradicional visión que parte de sujetos económicamente iguales con poder de negociación similar, para reemplazarlo por la de consumidor como ser necesitado y, a la vez, receptor o destinatario principal de esta actividad. Desde que se constituye como vehículo de satisfacción de necesidades elementales, el derecho al consumo es un derecho humano. Néstor García Canclini define al consumo como “el conjunto de procesos socioculturales en los que se realizan la apropiación y los usos de los productos”. Así, el consumo expresa una realidad sociopolítica interactiva. Consumir es, en ese pensamiento, participar en un escenario de disputas por aquello que la sociedad produce y por las maneras de usarlo. Hay también aspectos iconográficos y estéticos en el consumo, dado que la posesión de cosas enuncia hacia afuera un signo de *status*, una personalidad determinada y una repercusión social. Se construye un paradigma donde los pertenecientes comen, se divierten, estudian, se visten, habitan, viajan y, de una manera determinada, consultan o consumen determinados medios de comunicación. Económicamente es el factor que impulsa al desenvolvimiento productivo y le da su dinámica, ya que el consumidor es el destinatario final de la actividad económica y su nivel de consumo determina la necesidad de producción, configurando la dinámica de la economía. Es, por último, un indicador de calidad de vida. La cantidad de recursos que pueden destinarse al consumo y la medida en que ese destino satisface las necesidades de la población determina el nivel de desarrollo alcanzado por esa sociedad, estando involucrada en ese progreso la dignidad humana entendida como atributo exclusivo del ser humano, un valor supremo respecto

de su situación económica, social y cultural. Su enlace con los principios generales de los derechos humanos es la vigencia en el fenómeno del consumo del principio de no discriminación, por cuyo imperio se garantiza la igualdad de trato entre los individuos, desde la base de considerar que todas las personas tienen iguales derechos e igual dignidad y en esa inteligencia el ordenamiento jurídico debe garantizarles idénticas condiciones para su desarrollo y realización personal. *[Carlos Eduardo Tambussi. Universidad de Buenos Aires]*

Consumo sustentable

El concepto de consumo sustentable fue definido por la ONU como el uso de servicios y productos que responden a las necesidades básicas y aportan una mejor calidad de vida, al mismo tiempo que minimizan el uso de recursos naturales y de materiales tóxicos, así como también, la emisión de desechos y contaminantes sobre el ciclo de vida de manera tal de evitar poner en peligro las necesidades de futuras generaciones (ver la Comisión de Naciones Unidas para el Desarrollo Sustentable, 1995). El consumo sustentable es pauta de interpretación y aplicación del derecho del consumo, y se implica mutuamente con la noción de desarrollo sustentable, propia del derecho ambiental. El desarrollo sustentable es aquel que involucra una serie de medidas encaminadas a la administración eficiente y responsable de los recursos naturales por parte del ser humano para la preservación del equilibrio ecológico e implica satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades en un verdadero compromiso intergeneracional. En otras palabras, importa poner al ser humano como centro y razón de ser del desarrollo. Importa que los consumidores se interesen en que los productos que adquieran reúnan los más altos parámetros de calidad y que, en su proceso de producción, no deterioren el ambiente, en la inteligencia que cuanto más sanos sean los productos que consuman, mayor es la posibilidad de disfrutar una mejor calidad de vida. Los conceptos vinculados de desarrollo y consumo sustentable se asocian con las características de un desarrollo que además sea políticamente sustentable a través de la profundización de

la democracia y culturalmente sustentable y a través de la preservación de la diversidad de valores. El concepto de desarrollo que se hermana con la noción de consumo sustentable es el elaborado por la Organización de las Naciones Unidas a partir de los informes del Programa de Naciones Unidas sobre Desarrollo Humano en una formulación que ayuda a desvincular la noción de progreso solamente asociada a aspectos materiales y, a la vez, desligar mentalmente el prejuicio hacia la preocupación ambiental que la relaciona con la negativa reaccionaria a la industrialización y con una significación de atraso, cuando no con un mero entretenimiento de señoras pudientes. Desarrollo humano no es anticrecimiento; no solo tiene que ver con la distribución de la riqueza, sino también con su creación. Desde una perspectiva más amplia y concreta que los conceptos anteriores de desarrollo (es decir, los enfoques que concedían atención exclusiva al crecimiento económico), demuestra que éste, si bien es vital, no basta por sí para el mejoramiento de la vida de las personas. El crecimiento no es el fin del desarrollo humano, sino un medio. Ambos están estrechamente ligados: las personas contribuyen al crecimiento y el crecimiento contribuye al bienestar humano. En este sentido, el desarrollo sustentable es una evolución del antiguo concepto de desarrollo, pues no solo contempla el progreso económico y material, sino que lo plantea en equilibrio con el bienestar social y el aprovechamiento responsable de los recursos naturales. De este modo, concilia los tres ejes fundamentales de la sustentabilidad: lo económico, lo ecológico y lo social. Consumo sustentable implica superar la inercia que marca que a la vez que se desarrolla el consumo, se amenaza y se degrada el medio ambiente. Por eso, sus pilares son: 1. Satisfacer las necesidades humanas; 2. Favorecer una buena calidad de vida por medio de estándares de vida dignos; 3. Compartir los recursos; 4. Actuar tomando en cuenta las generaciones futuras; 5. Considerar el impacto de los productos que consumimos a lo largo de todo el ciclo de vida desde el nacimiento hasta el fin; y 6. Minimizar el uso de los recursos, la generación de residuos y la contaminación. Desde el punto de vista del proveedor, el criterio de consumo sustentable se vincula con el de responsabilidad social empresarial, entendida como un instrumento de auto-regulación voluntaria que propone un conjunto de directrices a aplicarse en el interior y exterior de las empresas en función de sus vínculos con los grupos

de interés involucrados en el ciclo de vida del producto por el cual las empresas deben cumplir con las legislaciones nacionales y las directrices internacionales en lo ambiental y social mediante un conjunto de métodos y técnicas que contribuyen a minimizar el uso de los recursos naturales y a una explotación sustentable de los mismos considerando el principio precautorio y la capacidad del aire, el suelo y el agua de absorber los desechos y los contaminantes, buscando la conservación de los ecosistemas. La incorporación de la interpretación del fenómeno del consumo con base en el consumo sustentable introduce el tema de la responsabilidad ambiental en los contratos y el de responder a la demanda de los consumidores de productos que sean compatibles con el medio ambiente, contemplando este aspecto en los procesos productivos y de reformulación de productos, como así también en la publicidad que se haga de los mismos, valorando el mantenimiento de niveles de calidad, proscripción del uso de sustancias tóxicas, implementación del etiquetado ecológico y el reciclado, el consumo de energías renovables, manejo de residuos y envases, y otros aspectos. La estrategia respecto al desarrollo del consumo y producción sostenibles plantea la necesidad de integrar esfuerzos de todos los actores –gobiernos, empresas, el sector público, organizaciones comunitarias y de voluntarios, comunidades y familias– para lograr la visión del desarrollo sostenible, priorizando un límite social a la racionalidad económica de la modernidad y anteponer la biosfera a la lógica de la economía de mercado despreciando un paradigma y estilo de desarrollo ecológicamente depredador, socialmente perverso y políticamente injusto. Los gobiernos deben desarrollar e implementar un programa de trabajo sobre modelos de consumo y producción sustentables, incluyendo objetivos e indicadores. La política fiscal mediante exenciones y regímenes promocionales puede promover la producción sustentable. A su vez, la certificación de productos y servicios conforme estándares privados (normas ISO) o gubernamentales (sello verde) informa al consumidor sobre la acreditación de sistemas productivos ambientalmente sustentables. Respecto de su implementación es necesario controlar, evaluar y generar informes en forma regular, incluyendo las iniciativas intergubernamentales y de asociaciones. La industrialización, la producción y el consumo, por sí mismos, no implican desarrollo. Su progresión desmedida puede convertirse en

un fenómeno ambientalmente nocivo si no se acompasa con un correcto manejo ecológico. El ambiente no puede ser contado como una despensa, un almacén ilimitado al que se recurre de acuerdo con las necesidades humanas de manera que se utilice irracionalmente y comprometa el futuro de las próximas generaciones. No es posible un desarrollo sustentable, perdurable en el tiempo sin un consumo que tenga las mismas características y tenga en cuenta las consideraciones ambientales. [Carlos Eduardo Tambussi. Universidad de Buenos Aires]

Contaminación

Según la RAE, se define a la contaminación (del lat. *contaminatio*, *-ōnis*) como “1. f. acción y efecto de contaminar, 2. f. Ecd. Fenómeno que se produce cuando una copia se realiza utilizando diversos modelos discordantes entre sí”. Es preciso definir entonces el término *contaminar* (del lat. *Conntamināre*): “1. tr. Alterar nocivamente la pureza o las condiciones normales de una cosa o un medio por agentes químicos o físicos. 2. tr. Contagiar o infectar a alguien. 3. tr. Alterar la forma de un vocablo o texto por la influencia de otro. 4. tr. Pervertir, corromper la fe o las costumbres. 5. tr. Profanar o quebrantar la ley de Dios”. En el presente diccionario se abordará la contaminación relacionada con la primera acepción del verbo y orientada al ambiente. Teniendo en cuenta que existen numerosas definiciones, se considerará aquella inclusiva de sus diversos aspectos. La contaminación es la acción u efecto, directo o indirecto, generado por la introducción de contaminantes: sustancias químicas, organismos vivos, energía, sonido, luz, radiaciones o calor en el medio ambiente o en alguno de sus elementos como el aire, agua o suelo, que por el lugar en que se produce, la forma o la concentración genere efectos perjudiciales o nocivos para la salud humana, la flora, la fauna o la calidad del ambiente. En un análisis sistémico de las causas y consecuencias de la contaminación, la evaluación ambiental integral describe el funcionamiento del sistema planeta tierra, donde se reconocen las esferas de la sociedad humana y la del medio ambiente. Se aclara que esta separación es metodológica, ya que la sociedad forma parte del medio ambiente. A partir de la existencia de fuerzas motrices, tales como los cambios demográficos, los procesos

económicos, las actividades de consumo, distribución, producción, y los procesos sociales, culturales, políticos e institucionales, se producen presiones sobre el medio ambiente, entre ellas las emisiones de contaminantes, el cambio en el uso de la tierra y la extracción de recursos. Estas presiones humanas, sumadas a los procesos naturales, producen cambios en el estado del ambiente como la contaminación del aire, el agua y el suelo, el cambio climático, la pérdida de la capa de ozono y el detrimento de la biodiversidad. A su vez, se producen impactos sobre los servicios medioambientales como la provisión de agua dulce y aire puro, la producción de alimentos, la regulación del clima y el reciclaje de nutrientes, los que finalmente afectan el bienestar humano, en cuanto a la satisfacción de sus necesidades básicas, salud y desarrollo humano. En respuesta a estos impactos, la sociedad acude a vías formales e informales de adaptación y mitigación, incluyendo cambios en el comportamiento humano y de modelos de desarrollo a través de políticas públicas, marco normativo, ciencia y tecnología. Estos elementos básicos -fuerzas motrices, presión, estado, impacto y respuestas- se expresan a escalas local, regional y global interactuando entre sí del mismo modo que ocurren en distintas escalas temporales de corto, mediano y largo plazo. Relacionados con la contaminación, existen otros conceptos que surgen desde las diversas disciplinas de abordaje: daño ambiental, impacto ambiental, externalidad y construcción social. Los aspectos legales relativos a la contaminación tomaron relevancia en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas, en junio de 1992. Estableció en su Principio 13 que los Estados deberían desarrollar legislación nacional e internacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. El daño ambiental como institución jurídica requiere la caracterización y tratamiento específicos a través de los cuales se reconozca al ambiente como bien jurídico protegido, es decir susceptible de tutela legal por sí mismo. El PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) define daño ambiental como “un cambio que tiene un impacto adverso considerable sobre la calidad de un particular ambiente o alguno de sus componentes, incluyendo sus valores utilitarios y no utilitarios y su capacidad para soportar una calidad de vida aceptable y sustentable y un equilibrio

ecológico viable”. Este daño es causado a un interés colectivo carente de materialidad y de titularidad colectiva. En América Latina, existe una tendencia a la adaptación de las instituciones tradicionales propias de otras disciplinas jurídicas con el objeto de lograr la reparación del daño ambiental. Desde el instituto del Derecho Civil, el sistema de responsabilidad civil tiene la finalidad de reparar el bien jurídico dañado; el Derecho Administrativo posee una función preventiva, estableciendo sanciones pecuniarias en caso de incumplimiento de normas; mientras que el Derecho Penal persigue la seguridad jurídica, previniendo futuras conductas delictivas. Sin embargo, las particularidades del daño ambiental plantean problemas que el derecho tradicional de daños no puede resolver, tales como: a) la determinación del denominado nexo causal; b) el sistema de carga de la prueba; c) el plazo de prescripción de la acción legal; d) la identificación del responsable; e) la legitimación activa; f) la forma de reparar el daño; y g) los efectos de la sentencia. Algunas innovaciones propias del Derecho Ambiental que han surgido en los diversos países son la reparación del daño ambiental, los fondos de reparación de daños ambientales, la legislación sobre delitos ambientales y los seguros ambientales. Las disciplinas relacionadas con la gestión ambiental utilizan el concepto de impacto ambiental, definido como: cualquier cambio o efecto significativo producido por la actividad humana, susceptible de influir sobre las condiciones del ambiente, sobre alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, el cual puede ser positivo o negativo. Se puede observar que la contaminación es un aspecto parcial del daño ambiental o del impacto ambiental, pero que finalmente también produce la afectación de los ecosistemas y del bienestar humano. Desde la perspectiva de la economía ambiental, la contaminación es una externalidad negativa. Esto es una clase de falla de mercado que se produce cuando la actividad de una persona o empresa repercute sobre el bienestar de otra o sobre su función de producción sin que se pueda cobrar un precio por ello, en uno u otro sentido, debido a que estos efectos no se reflejan en los precios de mercado. Si fuera posible la internalización de esta externalidad, se resolvería la contaminación en términos económicos. Un ejemplo es la contaminación que produce una industria vertiendo sus efluentes en un río, lo que afecta a los pescadores debido a la disminución de la población de

peces. Según la ecología política, las cargas de contaminación y el acceso desigual a los recursos y servicios ambientales generan conflictos ecológico-distributivos que surgen debido a los derechos de propiedad desiguales y a las desigualdades de poder e ingreso. En respuesta, ha surgido el movimiento de la justicia ambiental o “ecologismo de los pobres”, con interés material en el medio ambiente como fuente y condición para el sustento y la demanda de justicia social contemporánea entre seres humanos. Desde una perspectiva sociológica, se considera que el ambiente es una construcción social y, en consecuencia, el problema de la contaminación sólo se podrá atender en la medida que exista percepción socioambiental en sus dimensiones relativas al conocimiento, la sensibilidad y la disposición al cambio, en cuanto a su capacidad para idear acciones tendientes a resolver los problemas percibidos. La conflictiva relación entre las sociedades y el ambiente se debería abordar teniendo en cuenta los pilares del desarrollo sustentable: la sustentación del ecosistema global, la equidad distributiva inter e intrageneracional y el crecimiento económico. Afirma Brailovsky: “Los temas ambientales son cuestiones de derechos humanos”. *[Andrea Fizzotti. Ingeniera Agrónoma. Universidad de Buenos Aires]*

C

Contencioso administrativo

De este modo se denomina a los procesos judiciales donde la Administración Pública (en adelante AP) es parte actora y/o demandada. Así también de este modo, se denomina la competencia de los tribunales especializados en el juzgamiento de la actuación de la AP o las acciones judiciales que se entablan con este fin. La pretensión principal que caracteriza este tipo de procesos es impugnar las conductas estatales ya sean acciones u omisiones y que se revise la legitimidad del accionar de la AP, declarándose su validez o invalidez y de corresponder hacer lugar o no a la reclamación por daños y perjuicios. El origen de este concepto tiene lugar en Francia, donde ocurrida la Revolución Francesa se restringió la competencia de los jueces y mediante una especial interpretación del principio de división de poderes se estableció que la propia AP se autojuzgaría. En consecuencia, a partir de entonces rigió en Francia la administración

activa encargada de la gestión administrativa y, por otro lado, la llamada administración contenciosa cuya competencia consistía en el análisis y resolución de conflictos entre la AP y los particulares. Este tipo de jurisdicción, independiente del sistema judicial, es conocida como sistema de control administrativo. En Latinoamérica, encontramos distintos países que han adoptado idéntica denominación a pesar de que ni su historia ni su sistema procesal administrativo coinciden con el origen de este concepto. Desde este vértice, es posible encontrar distintos tipos de sistemas procesales contencioso administrativos los cuales se caracterizan por la aplicación del principio de judicialización de la jurisdicción CA. Es decir, son sistemas judicialistas cuyo control y juzgamiento de las causas donde la AP es parte se encuentran a cargo de órganos judiciales. Dentro de este sistema encontramos aquellos países donde los jueces pertenecen a una justicia CA especializada como Argentina, Colombia, Perú y Uruguay. Y, a su vez, es posible hallar países cuyas causas contencioso administrativas se encuentran a cargo de jueces de competencia ordinaria. Entre ellos se encuentra Brasil donde rige el sistema de jurisdicción única y no hay diferencias en función de quienes sean los litigantes y la índole de la cuestión controvertida. En Chile, no se ha creado un fuero especializado en lo contencioso administrativo, a pesar de lo que establece su Constitución por lo que intervienen los tribunales ordinarios ante causas donde se demande a la AP. En lo que refiere a la regulación procesal encontramos algunos países que cuentan con leyes especializadas e incluso códigos que regulan el proceso contencioso administrativo mientras que otros aplican normas procesales de carácter general sin hacer una diferenciación particular para aquellas causas donde la AP es parte. El proceso contencioso administrativo se caracteriza por reglas particulares que se erigen en función de que una de las partes es el Estado y que como tal se encuentra sometido al principio de legalidad o también llamado de juridicidad y sus actos se presumen legítimos. Desde este vértice, derechos fundamentales como el acceso a la justicia y a una tutela judicial efectiva reconocidos en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha llevado a que, en muchos países latinoamericanos, los jueces conozcan en todas las causas donde la AP es demandada, con amplitud de jurisdicción; no limi-

tándose al control de legalidad o revisión de los actos administrativos (en adelante AA). Asimismo, ello ha llevado a que las acciones contencioso administrativo no se circunscriban en forma exclusiva a la pretensión de nulidad de los AA sino también al reclamo por las actuaciones y/u omisiones de los particulares al dictar actos de autoridad o en ejercicio de función administrativa, como así también en pretensiones que tienen por objeto la reclamación de daños y perjuicios, la prestación de servicios públicos, vías de hecho, entre otros. En este sentido, también desde el reconocimiento de derechos se observa como el control contencioso administrativo por parte de los jueces ha tendido a expandirse dejando de lado la naturaleza del AA, si sus efectos son generales o particulares o, si son reglados o discrecionales. Circunstancia que ha obedecido ya sea a una evolución jurisprudencial, en algunos casos, mientras que en otros al propio reconocimiento normativo, encontrándose desde ya excepciones a esta expansión en el control de la actividad de la AP. En función del interés público comprometido en todo proceso donde una de las partes es el Estado, nos encontramos con institutos procesales específicos como la obligatoriedad del agotamiento de la vía administrativa, la caducidad de la acción frente al transcurso de un plazo determinado por ley, el deber del juez de controlar el cumplimiento de determinados presupuestos que permitan tener por habilitada la instancia judicial, como así también, el reconocimiento de mayores facultades a los tribunales contencioso administrativo para esclarecer la verdad. En concordancia con lo anterior, la legitimación para accionar contra la AP en un primer momento se ha visto reducida a la existencia de la afectación de un derecho subjetivo mientras que en países como Argentina el reconocimiento normativo constitucional ha llevado a la ampliación de la legitimación, incluyéndose los derechos de incidencia colectiva. Como bien ha afirmado el Dr. Balbín, el proceso contencioso administrativo se erige como “un punto de encuentro entre, por un lado, el principio del sometimiento del Estado al Derecho y, por el otro, el derecho de las personas a defenderse judicialmente”. [Gabriela Victoria Morel. Universidad de Buenos Aires]

Control de convencionalidad

El control de convencionalidad consiste en la verificación de la compatibilidad de las prácticas de un Estado –legislativas, judiciales, administrativas o de cualquier otra índole– con las directivas de los tratados de derechos humanos de los que aquel es parte. Procura, en esencia, asegurar la conformidad de los actos internos con los compromisos internacionales contraídos por un país. El término fue acuñado por el ex juez y Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sergio García Ramírez, en sus votos en los casos “Myrna Mack Chang vs. Guatemala” de 2003 y “Tibi vs. Ecuador” de 2004. La doctrina fue adoptada y desarrollada por ese tribunal internacional a partir del caso “Almonacid Arellano y otros vs. Chile” de 2006. En esa oportunidad, el cuerpo sostuvo que

... cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de control de constitucionalidad entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esa tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.

El control de convencionalidad involucra, básicamente, una obligación que es complementaria a las asumidas por los Estados Parte en relación con los derechos y garantías reconocidos en la Convención Americana, y que constituye una aplicación concreta del principio *pacta sunt servanda* recogido en los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena del Derecho de los Tratados. La labor de compatibilizar el comportamiento gubernamental con las obligaciones convencionales materializa, en efecto, el deber que pesa sobre los Estados de adoptar las medidas necesarias para asegurar el goce efectivo de los derechos respecto de las personas sometidas a su jurisdicción. Es por ello que la Corte Interamericana entiende que ese test de convencionalidad debe

ser efectuado *de oficio* y con efectos *erga omnes* por todos los órganos estatales. El control de constitucionalidad es una derivación procedimental directa del rasgo de subsidiariedad que caracteriza a la jurisdicción de los tribunales de derechos humanos. De acuerdo con ella, los instrumentos convencionales depositan la tutela de los derechos en dos niveles correlativos: primero, la labor espontánea de las autoridades domésticas; segundo, el papel suplementario de los órganos internacionales. La jurisdicción internacional tiene carácter coadyuvante; su rol es complementario de la acción interna y ello hace que los actores principales de los modelos de tutela convencional sean inicialmente los funcionarios de cada país. La regla de subsidiariedad no sólo obedece a la necesaria operatividad del sistema internacional —que se vería colapsado si debiera afrontar en forma directa e inmediata cada uno de los planteos originados a escala doméstica— sino que se vincula sobre todo con el hecho de que las autoridades nacionales poseen legitimación democrática directa y se encuentran en principio en una mejor posición que los tribunales internacionales para evaluar las necesidades y condiciones locales. Por ello, en asuntos de política general en los cuales las opiniones dentro de una sociedad democrática pueden diferir ampliamente, debe reconocerse al rol de la autoridad nacional una especial gravitación, siempre y cuando ella no traspase los pisos mínimos de protección que establece el sistema. La subsidiariedad es, así, un pilar esencial de la lógica de estos tratados de cara al goce efectivo y concreto de los derechos allí reconocidos. Esa articulación entre los niveles interno y supranacional jerarquiza la labor de la autoridad local pero también califica sus responsabilidades. No alcanza con instituir órganos supranacionales que protejan los derechos por vía de la responsabilidad internacional sino que es imprescindible que esa protección se vea acompañada —en rigor, precedida— por una incorporación cultural y hermenéutica que asegure el acatamiento espontáneo de cada Estado parte. Ese camino empieza a recorrerse cuando las autoridades locales asumen el rol que tienen encomendado como uno de los niveles —el primario— del sistema y se encargan oficiosamente de constatar, a cada paso, que sus actuaciones consultan adecuadamente el plexo normativo que deben custodiar. De esa forma se concreta la faceta de prevención de violaciones a los derechos que constituye el propósito básico del modelo jurídico en juego. En resumidas cuentas,

el control de constitucionalidad procura materializar la responsabilidad de los Estados de garantizar *por sí mismos* el goce efectivo de los derechos convencionales y el consecuente rol suplementario que en pos de ella cumplen los órganos internacionales. Ello solo es posible si cada autoridad doméstica verifica cotidianamente la consistencia entre las prácticas a su cargo y las reglas de los tratados. [Juan Bautista Justo. *Abogado. Defensoría del Pueblo prov. de Río Negro, Argentina*]

Control de legalidad

Este concepto jurídico se utiliza para designar un mecanismo que tiene el Estado para vigilar que las conductas administrativas cumplan la ley. Explica el profesor García de Enterría que el principio de legalidad:

... es, con toda claridad, una consecuencia del dogma rousseauiano de la voluntad general, en virtud del cual no se aceptan ya poderes personales; todo poder es de la Ley, toda la autoridad que puede ejercitarse es la propia de la Ley; sólo en nombre de la Ley se puede exigir la obediencia. La ley otorga, y a la vez limita, la autoridad de los agentes, que, como tales, son sólo servidores de la Ley, *lex loquens*, aunque en el sentido precisamente opuesto al que se dio a esta expresión en la Edad Media cuando se refería al Rey [...] se trata de la conversión del hecho bruto del poder político en la idea técnica de la competencia legal.

Es una construcción jurídica nacida en el seno de la Revolución Francesa que implica que cualquier ciudadano puede exigirle al gobierno de turno que justifique su actuar ante el Derecho. Entonces, ¿qué se controla? El cumplimiento del ordenamiento jurídico por parte del Estado y sus funcionarios. Por ello, el control de legalidad es un instrumento necesario para la revisión de los actos administrativos estatales. En la Argentina, gran parte de la doctrina entiende que el control de legalidad incluye legitimidad y mérito, oportunidad y conveniencia. Para Marienhoff, constituye un control jurídico *stricto sensu* que puede hacerse de oficio o a petición de parte, alcanzando actos, comportamientos estatales y personas (funcionarios, empleados o administrados). Asimismo, este autor caracteriza este concepto jurídico desde tres puntos de vista: a) Tiempo. ¿Cuándo se controla? Antes o después de la emisión de un acto o la realización de una conducta.

Por ende, puede ser preventivo, represivo o sustitutivo, ejemplos de ello son la autorización, la aprobación, la suspensión, y la intervención. b) Sujeto. ¿Quién ejerce el control? Si el control proviene de oficio hecho por la misma administración pública o a pedido de una parte. c) Objeto. ¿Qué se fiscaliza? Si sólo se cumplió con la norma legal, o si también se analiza el mérito, oportunidad y conveniencia de la medida. Al respecto, Gordillo señala que

... las sociedades latinoamericanas padecen por igual de un excesivo énfasis puesto exclusivamente en el cumplimiento del orden jurídico, con el alcance de olvidar de algún modo todo lo que no sea consagración normativa, legal o reglamentaria, de un principio. En realidad, cumplida que sea la ley, existe la intuitiva convicción generalizada de que lo principal ha sido logrado y que de algún modo puede descansar el control.

Ahora bien, es importante tener en cuenta que para un normal desarrollo del ejercicio de la administración pública, los actos estatales gozan de la presunción de legitimidad, es decir, que se presume que toda actividad de la Administración se realiza conforme al ordenamiento jurídico. De lo contrario, el Poder Ejecutivo no podría administrar ni cumplir sus metas políticas porque tendría que demostrar permanentemente la validez de sus actos. Esta presunción de legitimidad del actuar administrativo trae como consecuencia que los jueces no puedan declarar la invalidez del acto de oficio, porque implicaría violar la división de poderes y que ante la invalidez de un acto sea el particular (administrado) quién deba alegar y probarlo. En este ejercicio cotidiano del hacer del Estado moderno es en donde surge el control de legalidad como un mecanismo de freno ante el actuar estatal con abuso de poder. En la Argentina, los principales sujetos encargados de controlar que se cumplan el bloque de legalidad, en especial los derechos fundamentales y garantías estipulados en la Constitución Nacional y en los Tratados Internacionales adheridos por nuestro país son: el Presidente, el Jefe de Gabinete y sus Ministros, a través de la resolución de los recursos administrativos, reclamos y denuncias, el juez en el marco del proceso judicial y el Defensor del Pueblo. También, existen otros organismos encargados de controlar y fiscalizar al Estado, éstos son: la Auditoría General de la Nación (AGN) que realiza un control externo sobre el patrimonio y el gasto estatal, por ejemplo auditan cómo contrata el estado y realiza las licitaciones

públicas; la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) que efectúa un control interno contable y financiero supervisando la ejecución del presupuesto estatal y su contabilización pública; la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, la cual investiga delitos cometidos por funcionarios públicos o empleados; y la Oficina Anticorrupción que ejerce un control interno concurrente con la Fiscalía, por ejemplo registrando y evaluando las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos. Este concepto jurídico está intrínsecamente ligado a la figura del Defensor del Pueblo, dado que se relaciona con su misión primordial. A partir de los años '90, la figura del Defensor del Pueblo fue incorporada en la mayoría de las constituciones latinoamericanas con un mismo propósito, la defensa de los DD. HH. y la regulación de los servicios públicos frente a los actos de la administración pública, salvo Uruguay, Barbados, Belice, Haití, Jamaica, Panamá, Puerto Rico y República Dominicana que regularon el instituto por ley. Entonces, ¿Cómo ejercen este control las defensorías del Pueblo en Latinoamérica? En la mayoría de los países, su capacidad funcional se extiende a la función investigativa y educativa y, en algunos casos, alcanza expresamente la función mediadora como es el caso de Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Panamá. La mayoría de los países latinoamericanos adoptaron el procedimiento de la queja o la denuncia del particular para dar curso a las investigaciones y han intentado avanzar en ejercer funciones de auditorías sociales, de custodia de los intereses colectivos o difusos y de prevención de conflictos sociales. Por ejemplo, México otorgó la facultad a la CNDH de ejercitar acciones de inconstitucionalidad desde el 2006. Ahora bien, el problema del “control de legalidad” es que en la práctica se ha centrado en el análisis de cumplimiento de la legitimidad de los actos o comportamiento estatal como control predominante, lo cual conlleva a una creciente reglamentación y a una constante emisión de normas cada vez más detalladas y técnicas. Esto es así, en razón que la apreciación de la legitimidad en sentido amplio además de ser mayoritariamente aceptada, es mucho más sencilla de controlar, “lo dice la norma o no lo dice”. En cambio, el control de mérito, oportunidad y conveniencia recae en actos discrecionales donde el análisis es más sensible porque pueden tratarse de actos institucionales (intervención de una provincia) o políticos (indulto) que no son justiciables debido al imperio del principio de división de poderes. En estos

casos Gordillo, propone “admitir la interposición de recursos, reclamos y observaciones contra actos gravemente inoportunos, fundando la impugnación en la irrazonabilidad, arbitrariedad, o falta de sustento fáctico del acto”. Para concluir, ¿cómo se logra un control eficaz y oportuno? Todo indicaría que el exceso normativo no es el camino, quizás el aumento de la participación ciudadana ayude a garantizar transparencia y respeto de los derechos fundamentales por encima del contexto político–económico. [*Paula Victoria Ceriani. Universidad de Buenos Aires*]

Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN)

Se trata de un instrumento jurídico, acordado en el marco de Naciones Unidas, que reconoce los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes. Es la primera legislación vinculante referida a la niñez y la adolescencia a nivel internacional. En ella misma se plasman todos los derechos referidos a la protección de niñas, niños y adolescentes. Dicho documento reconoce tanto los derechos civiles y políticos como los culturales, económicos y sociales de esta población. Fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas (ONU) el 20 de noviembre de 1989 y entró en vigor el 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49. La Convención establece en forma de ley internacional que los Estados Parte deben asegurar que todos los niños y niñas –sin ningún tipo de discriminación– se beneficien de una serie de medidas especiales de protección y asistencia; tengan acceso a servicios como la educación y la atención de la salud; puedan desarrollar plenamente sus personalidades, habilidades y talentos y reciban información sobre la manera en que pueden alcanzar sus derechos y participar en el proceso de una forma accesible y activa. Todas estas garantías se expresan en los 54 artículos de los que está compuesta la Convención. La CIDN marcó un hito en la historia legislativa de cada país participante, ya que los países que formaron parte de la misma dieron su consentimiento, a través de la firma, de cambiar sus legislaciones nacionales para que estén acorde a los principios de la Convención. Este documento significa un cambio de concepción respecto de niñas, niños y adolescentes

C

y de los derechos que le son inherentes por su condición. Dio paso de ese modo a un sistema institucional, político, social y familiar que se orienta a proteger y promover los derechos de niñas, niños y adolescentes de manera integral y en todos los ámbitos de su vida y desarrollo. En este sistema, el Estado es el principal garante tanto de las políticas públicas básicas universales (salud, vivienda y educación), como de las de protección especial, que deben asegurar el cumplimiento efectivo de los derechos de la niñez y la adolescencia. La CIDN no solo fija lineamientos jurídicos sino también, políticos y sociales. Uno de los principales cambios culturales y simbólicos que introdujo este instrumento internacional fue en relación a la forma de ver a niñas, niños y adolescentes. Ya no se los considera personas incapaces que deben ser objeto de tutela, sino como ciudadanos que toman decisiones sobre lo que les afecta, demandan y proponen lo que les interesa, como sujetos de derecho. Ya no se los define por sus necesidades o por lo que les falta para ser adultos, sino que se los reconoce como un nuevo actor en la sociedad con derechos que les son específicos y que el Estado debe garantizar y proteger, teniendo en cuenta sus opiniones en las decisiones que los involucren. Así, se deja de lado la concepción de que son meros receptores de acciones tutelares o asistenciales por parte del Estado. Se los reconoce como parte activa y esencial de la sociedad. Políticamente marcó un punto de inflexión ya que comenzaron a proponerse políticas públicas específicas en materia de niñez y adolescencia. En el modelo anterior, las intervenciones estatales representaban respuestas asistenciales y fragmentadas a los problemas sociales de la niñez, asociándolos a patologías individuales, desdibujando el rol de las políticas públicas para proteger a niñas, niños y adolescentes. *[Analía Isabel Colombo. Universidad Nacional de Rosario. Defensora de Niñas, Niños y Adolescentes de la provincia de Santa Fe, Argentina]*

Cooperativismo

Según la Real Academia de la Lengua Española (RAE), es la tendencia a organizar un régimen de cooperación, especialmente, en el orden económico y social. La cooperación es considerada como la obra conjunta que se lleva a cabo con terceros para lograr un fin común.

Se caracteriza por ser una sociedad que se organiza de forma voluntaria por un grupo de personas con finalidad de servicio mutuo y a la comunidad. La finalidad es el bien común y no el individual. No hay un propósito de lucro, sino un mejor servicio para la comunidad. Las notas principales que podemos señalar en el cooperativismo son: autogestión, cooperación para el desarrollo, socialismo, justicia social, desarrollo integrado, participación ciudadana, globalización, economía social, trabajo asociado, valores éticos y responsabilidad, entre otras. Se distingue de cualquier otra fórmula societaria o empresarial de tipo capitalista, ya que éstas persiguen el beneficio económico y se regulan por la legislación mercantil que aúna las sociedades de capital. Se encuentra su origen en el siglo XIX, partiendo de los ideales de la Ilustración, como una alternativa que se fundamenta en la solidaridad laboral, ayuda mutua y que gira en torno al ser humano como elemento principal. Se impregna de la filosofía y la ideología de la doctrina empresarial de las figuras de Owen, Fourier, Saint Simon o Darwin, respecto del darwinismo social, en el sentido de superación de la selección de la especie en favor de la colectividad. La primera cooperativa que se funda fue en el poblado de Rochdale, Inglaterra, cuando un grupo de artesanos que trabajaban en las fábricas de algodón crearon la agrupación denominada “Sociedad de los Santos Justos Pioneros de Rochdale”. Su nacimiento también está ligado a la revolución industrial y a las fábricas, y se utilizó como fórmula para la solución de problemas económicos, al ser una modalidad de agrupación de miembros para la obtención de bienes y servicios para la comunidad. Se pretendía, pues, organizar a los trabajadores para lograr una sociedad más justa, evitando las diferencias económicas de las clases sociales, y teniendo como premisa la propiedad comunitaria y de trabajo de la colectividad. Son distintas las modalidades de C. y se distinguen entre cooperativas de primero y segundo grado. Las de primer grado se clasifican en: Cooperativas de trabajo asociado, cooperativas de consumidores y usuarios, cooperativas de viviendas, cooperativas agroalimentarias, cooperativas de explotación comunitaria de la tierra, cooperativas de servicios, cooperativas del mar, cooperativas de transporte, cooperativas de seguros, cooperativas sanitarias, cooperativas de enseñanza y cooperativas de crédito. La legislación regula específicamente su constitución y régimen de funcionamiento, siendo de destacar la siguiente

C

normativa: Declaración de Identidad Cooperativa de Manchester, de 1995, refrendada por la recomendación 193 del 2002 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Promoción de las Cooperativas; Declaración Mundial sobre cooperativismo de trabajo asociado aprobada por la Asamblea General de la ACI en Cartagena, Colombia, el 23 de septiembre de 2005; y la Resolución N° 62/128, de 29 de enero, de 2008, de la Asamblea General de Naciones Unidas. La Alianza Cooperativa Internacional (ACI) señala los principios que sigue el movimiento cooperativista (libre adhesión, control democrático, gestión, educación, reparto de excedentes, integración y preocupación comunitaria). Respecto a su funcionamiento en el orden jurídico podemos apuntar las siguientes notas: a) Tienen un capital variable; b) Disponen de una estructura y gestión democrática (en el sentido de un socio representa un voto); c) Los Estatutos por los que se rigen podrán establecer la constitución de secciones, que desarrollarán, dentro del objeto social, actividades económico-sociales que serán gestionadas de forma autónoma, manteniendo un patrimonio separado; d) Necesitan para su constitución escritura pública e inscripción en el Registro correspondiente; e) Adquieren personalidad jurídica propia con la inscripción; f) Se necesitan al menos tres socios, salvo que la respectiva legislación indique otro mínimo; g) En los Estatutos se deberá contener: denominación de la sociedad, objeto social, domicilio, ámbito territorial de actuación, duración, capital social mínimo, aportación obligatoria mínima al capital, forma de acreditación de las aportaciones al capital devenga o no de intereses por las aportaciones obligatorias, clases de socios, derechos y deberes de los socios, derecho de reembolso de las aportaciones, normas de disciplina social, y composición del Consejo Rector, número y período de actuación de los interventores, y si procede, de los miembros del Comité de Recursos; h) Los órganos de la sociedad cooperativa son la Asamblea General (ordinaria o extraordinaria), el Consejo Rector y la Intervención a través de los socios cooperativistas que desarrollan dicha función; i) Los socios tienen unos derechos (asistencia y participación en los debates, derecho de voto, ser elector y elegible para los cargos, participación en las actividades, retorno cooperativo, actualización y liquidación de las aportaciones y percepción de intereses, baja voluntaria y derecho a ser informado sobre sus derechos y cumplimiento de las obligaciones) y estarán so-

metidos al régimen de disciplina social. El movimiento cooperativo surge de la necesidad social de un grupo de trabajadores para unirse en busca de un fin común. Este sentimiento de unión determinará el funcionamiento de una figura social y jurídica que afecta a nivel mundial. Sus principios, inspirados en ideales ilustrados, van más allá de la obtención del lucro para enriquecerse sus miembros, y se construye sobre la solidaridad, ética y necesidad. Las cooperativas se incluyen dentro del denominado tercer sector, economía social y solidaria que participa de los conceptos económicos y del servicio público. La superación del lucro como elemento principal de la gestión económica en pro de la satisfacción de la necesidad social es su principal característica. La normativa internacional considera a las cooperativas como una fórmula para contribuir al desarrollo de la sociedad, erradicar la pobreza, generar empleo productivo y una mayor integración social, como afirma Antonio Colomer. Una cuestión grave, como señala este autor, es si en realidad se respetan actualmente los principios del cooperativismo, ya que en ocasiones se han producido prácticas mercantilistas, con desigualdad en el tratamiento de los socios. En la actualidad, el cooperativismo sigue vigente y dispone de una regulación específica para su funcionamiento, así como la gobernanza del mismo. No obstante lo anterior, la globalización y la necesidad de un mejor reparto de los recursos influyen positivamente en el cooperativismo que se propicia como una fórmula de autogestión de las comunidades para el autoabastecimiento solidario. *[Francisca Ramón Fernández. Universitat Politècnica de València]*

C

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)

La Corte IDH es una Institución Judicial Autónoma (cfr. art. 1 Estatuto Corte IDH) internacional creada por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (cfr. Capítulo VIII CADH) en el año 1969 que funciona en el marco de la Organización de Estados Americanos y forma parte del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. Se constituyó definitivamente después de la entrada en vigor

de dicha Convención –el 18 de julio de 1978– y tuvo su primera reunión en Washington los días 29 y 30 de junio de 1979 antes de instalarse en la que hasta el día de la fecha es su sede, San José de Costa Rica, el 3 de septiembre de ese mismo año. Está compuesta por siete jueces nacionales de los Estados miembros de la OEA (cfr. art. 52 CADH; art. 4 Estatuto Corte IDH) elegidos en votación secreta y por mayoría absoluta de votos de los Estados Parte en la Convención, en la Asamblea General de la Organización, de una lista de candidatos propuestos por esos mismos Estados (cfr. art. 53 CADH). Para ser elegible como juez de la Corte IDH es necesario ser jurista con la más alta autoridad moral, de reconocida competencia en materia de derechos humanos y reunir las condiciones requeridas para el ejercicio de las más elevadas funciones judiciales conforme a la ley del país del cual sean nacionales o del Estado que los proponga como candidatos (cfr. art. 52 CADH; art. 4 Estatuto Corte IDH). Los jueces son elegidos por un período de seis años y solo pueden ser reelegidos una vez. En la composición de la Corte no puede haber dos jueces de la misma nacionalidad. La Corte IDH ejerce competencia jurisdiccional de acuerdo con las previsiones de los artículos 61, 62 y 63 de la CADH y competencia consultiva de conformidad con lo previsto en el artículo 64 de la CADH. En cuanto a la competencia jurisdiccional, la Corte IDH es competente para conocer en cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos. Está facultada para decidir si se ha producido una violación a alguno de los derechos y libertades reconocidos por la Convención y para adoptar las disposiciones apropiadas derivadas de esa situación. Es igualmente competente para juzgar sobre los presupuestos procesales en que se fundamenta su posibilidad de conocer del caso y para verificar el cumplimiento de toda norma de procedimiento en la que esté envuelta la interpretación o aplicación de la Convención. (Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso “Velásquez Rodríguez vs. Honduras”. Sentencia del 26 de junio de 1987. Excepciones preliminares.) Del mismo modo, es competente para juzgar violaciones de derechos reconocidos en instrumentos que le confieren competencia material: sobre tortura, desaparición forzada y derechos económicos, sociales y culturales en el área americana. Los fallos de la Corte IDH son obligatorios, definitivos e inapelables (cfr. art. 67 CADH) y en caso

de desacuerdo sobre su sentido o alcance, es la Corte quien lo interpretará a solicitud de cualquiera de las partes. Las sentencias de Corte IDH tienen, de acuerdo con su propia jurisprudencia, efectos tanto respecto de los estados que han formado parte del caso sometido a su jurisdicción como respecto a aquellos que, sin ser parte del caso, han aceptado la jurisdicción de la Corte IDH. En relación con el primero de los supuestos la Corte IDH ha indicado que

... cuando existe una sentencia internacional dictada con carácter de cosa juzgada respecto de un Estado que ha sido parte en el caso sometido a la jurisdicción de la Corte Interamericana, todos sus órganos, incluidos sus jueces y órganos vinculados a la administración de justicia, también están sometidos al tratado y a la sentencia de este Tribunal, lo cual les obliga a velar para que los efectos de las disposiciones de la Convención y, consecuentemente, las decisiones de la Corte IDH, no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin o por decisiones judiciales o administrativas que hagan ilusorio el cumplimiento total o parcial de la sentencia. Es decir, en este supuesto, se está en presencia de cosa juzgada internacional, en razón de lo cual el Estado está obligado a cumplir y aplicar la sentencia. (Caso “Gelman vs. Uruguay”. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 20 de marzo de 2013.)

En cuanto al segundo de los supuestos, la Corte IDH ha dicho que

... en situaciones y casos en que el Estado concernido no ha sido parte en el proceso internacional en que fue establecida determinada jurisprudencia, por el solo hecho de ser Parte en la Convención Americana, todas sus autoridades públicas y todos sus órganos, incluidas las instancias democráticas, jueces y demás órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles, están obligados por el tratado, por lo cual deben ejercer, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, un control de convencionalidad tanto en la emisión y aplicación de normas, en cuanto a su validez y compatibilidad con la CCT, como en la determinación, juzgamiento y resolución de situaciones particulares y casos concretos, teniendo en cuenta el propio tratado y, según corresponda, los precedentes o lineamientos jurisprudenciales de la Corte Interamericana. (Caso “Gelman vs. Uruguay”. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 20 de marzo de 2013.)

En cuanto a la función consultiva de la Corte, la Convención Americana prevé en su artículo 64 que cualquier Estado miembro de la Organización puede consultar a la Corte acerca de la interpretación de la Convención Americana o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Este derecho de consulta le corresponde también a los órganos enumerados en el artículo 53 de la Carta de la OEA. La Corte puede también, a solicitud de cualquier Estado miembro de la Organización, emitir opinión acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, también de conformidad con el artículo 64 de la Convención Americana. La proyección de los efectos de las opiniones consultivas de la Corte IDH también alcanza a la totalidad de los Estados que aceptaron la jurisdicción de la Corte IDH. Así lo estableció la Corte IDH al expresar que “estima necesario que los diversos órganos del Estado realicen el correspondiente control de convencionalidad, también sobre la base de lo que señale en ejercicio de su competencia no contenciosa o consultiva, la que innegablemente comparte con su competencia contenciosa el propósito del sistema interamericano de derechos humanos, cual es, ‘la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos’” (Opinión Consultiva OC-21/14. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14. Resolución del 19 de agosto de 2014). [*Roberto Amette Estrada. Universidad de Buenos Aires*]

Cultura

El concepto científico de cultura suele no coincidir con su sentido coloquial usualmente asociado a la erudición, cierto tipo de arte, el conocimiento sofisticado y la alta cultura. Como categoría científica es el objeto de estudio de la Antropología Social y una dimensión de análisis preponderante en otras ciencias sociales. La primera definición de cultura que se reconoce como científica es la del antropólogo evolucionista E. B. Tylor, quien en 1871, escribió:

La cultura o civilización, en sentido etnográfico amplio, es ese todo complejo que incluye conocimiento, creencia, arte, moral, derecho,

costumbre y cualesquiera otras capacidades y hábitos adquiridos por el hombre como miembro de una sociedad (ver p. 5).

Los principales aportes de esta definición estuvieron vinculados a la idea de totalidad, de transmisibilidad y la universalización del concepto. Aparece claramente planteado el postulado de la unidad psíquica de la humanidad que marcará en buena medida el desarrollo posterior de la Antropología Social. Cincuenta años más tarde, el antropólogo estadounidense de origen judeo-alemán Franz Boas contrapondrá a las tesis evolucionistas una perspectiva particularista (particularismo histórico) en el marco de la cual redefinirá la cultura como

... la totalidad de las reacciones y actividades mentales y físicas que caracterizan la conducta de los individuos componentes de un grupo social, colectiva e individualmente, en relación a su ambiente natural, a otros grupos, a miembros del mismo grupo, y de cada individuo hacia sí mismo (ver p. 166).

Esta propuesta implicaba un fuerte corrimiento teórico y metodológico que destacaba el valor de la historicidad por sobre la comparación. Las culturas pasan a ser diversas y sólo pueden ser analizadas en su singularidad. De la mano de estos postulados se consagra, en la Antropología Social, el *relativismo cultural*. En la misma época, el trabajo del antropólogo polaco Bronislaw Malinowski tendrá también un destacado impacto en la Antropología Social. Desde una perspectiva funcionalista que vinculaba lo social a las necesidades individuales, para Malinowski la cultura:

... es esencialmente una realidad instrumental que ha aparecido para satisfacer las necesidades del hombre que sobrepasan la adaptación al medioambiente (...) La cultura, la creación acumulativa del hombre, amplía el campo de la eficacia individual y del poder de la acción: y proporciona una profundidad de pensamiento y una amplitud de visión con las que no puede soñar ninguna especie animal (ver pp. 126-127).

Esta perspectiva se destacó por haber logrado sistematicidad teórica y metodológica para el estudio de la cultura. Los desarrollos posteriores del concepto estuvieron marcados por la falta de consenso sobre su significado y alcance. En 1952, Alfred Kroeber y Clyde Kluckhohn llegaron a contabilizar en un estudio clásico sobre el tema una lista de 164 definiciones a las cuales ellos mismos sumaban otra. En el contexto



latinoamericano, el uso del concepto se encuentra marcado por esta dispersión semántica. Existen sin embargo una serie de referencias cuya recuperación permite caracterizar de alguna manera su desarrollo. La primera de ellas se relaciona con la presencia de la Antropología Estructural Francesa vinculada a la obra de Claude Lévi-Strauss quien integró la misión francesa universitaria en la Universidad de São Paulo a mediados de la década de 1930 del siglo pasado. Esta experiencia determinó en buena medida su pensamiento sobre los indios del Brasil Central y la posterior publicación de *Las estructuras elementales del parentesco* en 1949. En esta obra, el etnólogo desarrolla la noción de que la cultura es la afirmación de lo universal de la mente humana que, por medio de la regla del incesto, impone la ruptura entre naturaleza y cultura y afirma la diversidad de formas a partir de las cuales los grupos humanos se organizan.

Sostenemos, pues, que todo lo que es universal en el hombre corresponde al orden de la naturaleza y se caracteriza por la espontaneidad, mientras que todo lo que está sujeto a una norma pertenece a la cultura y presenta los atributos de lo relativo y de lo particular (ver Lévi-Strauss, p. 41).

De igual importancia será el texto *Raza e Historia* (1952), en el que Lévi-Strauss argumenta que las diferencias físicas y biológicas entre los seres humanos son tan pequeñas que no pueden servir para explicar la diversidad. De esta manera, Lévi-Strauss logra formular un argumento convincente para descartar el concepto de raza como explicación de la diversidad/diferencia humana y con ello desestimar el determinismo biológico imperante en su época. Otra referencia es la propuesta del antropólogo norteamericano Clifford Geertz quien propone un concepto semiótico de cultura. Escribe:

Creyendo con Max Weber que el hombre es un animal inserto en tramas de significación que él mismo ha tejido, considero que la cultura ha de ser, por lo tanto, no una ciencia experimental en busca de leyes, sino una ciencia interpretativa en busca de significaciones. Lo que busco es la explicación, interpretando expresiones sociales que son enigmáticas en su superficie (p. 20).

La cultura se convierte en un contexto semiótico en el marco del cual los fenómenos sociales se vuelven significativos y por ello antropológicamente comprensibles. En 1982 el antropólogo argentino Néstor

García Canclini publica su obra *Las culturas populares en el capitalismo* en donde desarrolla una crítica al valor científico y político de las definiciones vigentes. Su propuesta recupera los aportes de Antonio Gramsci a la teoría social y busca vincular el concepto de cultura con los de producción, superestructura, ideología, hegemonía y clases sociales. Sobre esta base llega a "... caracterizar la cultura como un tipo particular de producción cuyo fin es comprender, reproducir y transformar la estructura social y luchar por la hegemonía" (p. 26). Finalmente, buscando tomar distancia de perspectivas esencialistas y constructivistas, en los últimos años el antropólogo argentino Alejandro Grimson ha desarrollado una propuesta conceptual que gana terreno en las discusiones contemporáneas sobre el tema. El autor reemplaza el concepto de *cultura* por el de *configuración cultural* entendida como "un marco compartido por actores enfrentados o distintos, de articulaciones complejas de la heterogeneidad social" (p. 172). Plantea que una configuración cultural se caracteriza por cuatro elementos constitutivos: son campos de posibilidad; poseen lógicas específicas de interrelación; implican una trama simbólica común; y, como consecuencia de la sedimentación del transcurrir de los procesos sociales, tienen algo compartido. En esta conceptualización se incluyen dimensiones como: la heterogeneidad, la conflictividad, la desigualdad, la historicidad y el poder. [Juan Pablo Matta. *Antropólogo*. CONICET-UNICEN; y Kátia Sento Sé Mello. *Antropóloga*. Universidad Federal Fluminense y Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil]

D

Debido proceso legal

El debido proceso legal, como enseña Bacigalupo, “en una primera aproximación exegética, significa el proceso garantizado por la ley”. Se trata de una garantía genérica que abarca toda una serie de garantías específicas que tienden a asegurarlo con el fin de tutelar los derechos de las personas frente al accionar del Estado e incluso de otros particulares. En el ámbito interamericano, este puede ser construido a partir del amplio catálogo de garantías que establece el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sobre el cual, resaltando su amplio campo de aplicación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Genie Lacayo c. Nicaragua”, sentencia del 29 de enero de 1997, párr. 74, ha señalado que

... la norma se refiere a las garantías judiciales y consagra los lineamientos del llamado *debido proceso legal* o *derecho de defensa procesal*, que consisten en el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad a la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada en su contra o para la determinación de sus derechos de carácter civil, laboral, fiscal u otro cualquiera.

Su origen, al igual que buena parte de las garantías constitucionales, puede encontrarse en el derecho anglosajón, específicamente en la expresión *due process of law*, cuyo origen a su vez se remonta a la Carta Magna de 1215, siendo retomado por la Enmienda V de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, donde se dispuso que “en los asuntos criminales, nadie puede ser privado de su vida, de su libertad y de sus bienes sin el debido proceso legal, ni denegar a cualquier persona la igual protección de la ley”. Posteriormente, fue expandiéndose al resto de los textos constitucionales, teniendo anclaje al día de hoy en la mayoría de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, tal como puede observarse en el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 26 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en el ya citado artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Insistiendo en su función de tutela de los derechos de los particulares, Badeni señala que las garantías

comprendidas en la noción de debido proceso legal, están destinadas a “suministrar a los individuos el amparo necesario para la salvaguarda de sus derechos con motivo del ejercicio jurisdiccional del Estado”. Dicha limitación, en primer lugar, se concreta a través de la sujeción del poder público al principio de legalidad, al que Ferrajoli considera como

... la máxima adquisición y al mismo tiempo el fundamento del Estado constitucional de Derecho: la extensión del principio de legalidad también al poder de la mayoría y, por consiguiente, la rígida sujeción a la ley de todos los poderes públicos, incluido el legislativo, y su funcionalización a la tutela de los derechos fundamentales constitucionalmente garantizados.

No obstante, no cualquier “proceso” que cumpla con el límite anterior –es decir, estar establecido por ley– es suficiente para hablar de *debido proceso legal*. Además de este requisito formal, debe satisfacer toda una serie de requisitos sustanciales cuya presencia es necesaria para que este cumpla efectivamente con su función de tutelar los derechos de los particulares. Es así que en todos los ámbitos, y según el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ya mencionado, exige como requisitos sustanciales que se garantice a la persona: 1) el derecho ser oída con las debidas garantías, 2) el derecho a que ello lo sea dentro de un plazo razonable, 3) el derecho a que ello se realice ante un juez o tribunal que debe ser competente, independiente e imparcial y, además, estar establecido con anterioridad por la ley.

Por otro lado, la noción de debido proceso legal se torna aún más exigente en el caso del proceso penal, fundamentalmente por la naturaleza de los derechos que se encuentran en juego cuando el poder del Estado se manifiesta a través del uso de la fuerza más brutal de la que dispone. De este modo, el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para hablar de debido proceso penal, exige que se respeten, además de las garantías mencionadas anteriormente: 1) la presunción de inocencia, 2) el derecho a ser asistido gratuitamente por un traductor o intérprete, si la persona no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal, 3) la comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada, 4) la concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa, 5) el derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con

su defensor, 6) el derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley, 7) el derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos, 8) el derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y 9) el derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior. Finalmente, y a pesar de la clara enunciación anterior, resulta de vital importancia destacar que la noción de “debido proceso” es una garantía genérica que también puede vulnerarse por más que no se viole concretamente alguna de las garantías específicas que lo integran. Así, en el caso del debido proceso penal, el propio artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos refiere que las garantías específicas que lo integran son solo “garantías mínimas”, algo que refuerza el carácter de tutela que tiene, en sí misma, la garantía genérica del debido proceso legal. Así lo ha entendido, además, y en referencia a la noción más abarcativa del debido proceso legal, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Blake c. Guatemala”, sentencia de 24 de enero de 1998, párr. 96 al recordar que

... el artículo 81 de la Convención debe interpretarse de manera amplia de modo que dicha interpretación se apoye tanto en el texto literal de esa norma como en su espíritu, y debe ser apreciado de acuerdo con el artículo 29, inciso c) de la Convención, según el cual ninguna disposición de la misma puede interpretarse con exclusión de otros derechos y garantías inherentes al ser humano o que se deriven de la forma democrática representativa de gobierno.

[María Soledad Manin. Docente e investigadora UBA. Profesional de la Defensoría del Pueblo de la República Argentina]

Défenseur des droits

A su creación en 2011, el *Défenseur des droits* francés venía a sustituir, en cierta medida, al *Médiateur de la République*. Esta última figura, introducida en 1973, era una autoridad administrativa independiente y unipersonal, nombrada por el Consejo de Ministros a propuesta del

D

Presidente de la República por un período de seis años. De manera general, la misión del *Médiateur de la République* era la de atender las reclamaciones atinentes al funcionamiento de las administraciones y de los organismos que desempeñasen una función de servicio público, en su relación con los administrados. El recurso al *Médiateur*—que sin embargo requería, cuando se tratase de una reclamación individual, la intercesión de un miembro del Parlamento— podía dar lugar a la promoción de un recurso por la vía administrativa o contencioso-administrativa o, en caso de inejecución de una sentencia firme por un órgano de la administración, a un informe público de reproche. La insuficiencia de las garantías de independencia del *Médiateur* con respecto al Poder Ejecutivo (al que correspondían su nombramiento y el control de su presupuesto), así como la inadecuación de sus atribuciones para hacer frente a su misión (medios de intervención poco incisivos) fueron percibidas como puntos débiles de la institución a lo largo de su existencia. La necesaria renovación de la institución fue objeto de una ambiciosa propuesta por parte del *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République*, que preveía un incremento sustancial de las atribuciones del *Médiateur*, su elevación a órgano constitucional y su nombramiento por el Parlamento, siguiendo el modelo de los *ombudsman* en general y el del Defensor del Pueblo español en particular. La propuesta, que preveía igualmente la refundición de las competencias de varias autoridades administrativas de control en la nueva institución reformada, a fin de racionalizar las instituciones de garantía de los derechos fundamentales, tuvo un resultado desigual. La introducción del *Défenseur des droits* es consecuencia directa de la reforma de la Constitución francesa operada en julio de 2008. Esta reforma insertaba en el texto fundamental un nuevo artículo que sienta las bases de la nueva figura, cuyo régimen jurídico fue reglamentado por sendas leyes de marzo de 2011, con sus decretos correspondientes. De acuerdo con el artículo 71.1 de la Constitución francesa, la función del *Défenseur des droits* es la de velar por el respeto de los derechos y libertades fundamentales por parte de las administraciones y de los organismos que desempeñan una función de servicio público. La nueva figura mantiene el carácter unipersonal de su antecedente, si bien es asistida por un colegio, de conformidad con la previsión expresa del texto constitucional. A pesar

de que el proyecto de reforma había apuntado a un nombramiento del *Défenseur* por el Parlamento, se mantiene su designación por el Consejo de Ministros a propuesta del Presidente de la República durante seis años no prorrogables, si bien una mayoría cualificada de las comisiones permanentes de la Asamblea y del Senado competentes puede oponerse al nombramiento. Las innovaciones de mayor calado conciernen la extensión sustancial de las funciones del *Défenseur* y la mejora sustancial de su accesibilidad. En un afán de racionalización, el legislador ha concentrado en la persona del *Défenseur des droits* las funciones que habían correspondido a cuatro instancias administrativas de protección de los derechos fundamentales, a saber: el *Médiateur de la République*, el *Défenseur des enfants*, la *Commission nationale de déontologie de la sécurité* y la *Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité*. Por consiguiente, el *Défenseur des droits* acumula una función general de defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración con tres funciones especializadas: velar sobre la protección de los Derechos del Niño; luchar contra la discriminación prohibida por la ley y promover la igualdad; y velar sobre el respeto de la deontología por parte de los sujetos que ejerzan una actividad de seguridad. Esta diversidad de funciones determina una complicación del régimen jurídico aplicable al *Défenseur* (que varía en función de la función que ejerza), así como una fuerte personalización de la institución (a pesar del peso de los comités que le asisten en el ejercicio de sus amplias funciones). El recurso al *Défenseur des droits* es gratuito y puede ser ejercido por cualquier persona física o jurídica que estime lesionados sus derechos y libertades por toda administración u organismo que desempeñe una misión de servicio público. En sus funciones relativas a la protección de los Derechos del Niño, estarán facultados para acudir al *Défenseur* el propio menor, sus padres o representantes legales, los servicios médicos o sociales o las asociaciones de defensa de la infancia. En sus funciones de lucha contra la discriminación, podrá ser interpelado por el afectado o por las asociaciones de lucha contra la discriminación, mientras que cualquier persona víctima o testigo de hechos que estime contrarios a la deontología de la seguridad podrá acudir al *Défenseur*. Una red de Delegados facilita el acceso al *Défenseur* en todo el territorio nacional francés, así como fuera de él para los franceses residentes en el extranjero. A pesar de la

inclusión del *Défenseur* en el bloque de constitucionalidad y de su definición por el artículo 2 de la *loi organique* N° 2011-333 du 29 mars 2011 como *autorité constitutionnelle indépendante*, la jurisdicción constitucional francesa ha determinado que él debe ser considerado como “autoridad administrativa independiente”, por más que encuentre en la Constitución la garantía de su independencia (Decisión N° 2011-626 DC del *Conseil constitutionnel*, considerando N° 5). Una vez iniciado su mandato de seis años, el *Défenseur* es inamovible; solo puede dimitir por iniciativa propia o en caso de estar impedido para ejercer sus funciones. No recibe instrucción de ninguna otra instancia, y goza de una inmunidad jurisdiccional similar a aquella otorgada a los parlamentarios. El *Défenseur* es afectado por un marco especialmente exigente de incompatibilidades, y está obligado a publicar un reglamento interno y un código deontológico al que deberá atenerse él mismo, sus agentes y sus representantes. Su modo de nombramiento, así como la determinación de su presupuesto anual por el Ejecutivo, son las carencias más importantes en la independencia del *Défenseur*, de otro modo adecuadamente sostenidas por el marco de garantías que la rodea. Las atribuciones del *Défenseur des droits* son el resultado de la acumulación de aquellas que habían correspondido a las autoridades administrativas a las que este ha sucedido. Así, sus poderes son de tres tipos: a) poderes de investigación: el *Défenseur* puede solicitar cualquier información o documento, tanto público como privado, que se refiera a los hechos que justifiquen su intervención. Esta facultad de requisición se extiende a los documentos protegidos por el secreto de sumario, pero quedan fuera de ella las informaciones y documentos cubiertos por el secreto de defensa nacional, así como, en general, por el secreto profesional de los abogados y el de los profesionales de la medicina, salvo consentimiento de la persona afectada. Igualmente, se reconocen al *Défenseur* poderes importantes de inspección ocular, al punto de permitirle, en ciertos casos, penetrar en locales públicos y privados, incluso contra la voluntad de sus ocupantes, si bien estos poderes están sometidos a debate contradictorio y a control y confirmación judiciales (*loi organique* n° 2011-333 du 29 mars 2011, art. 22). b) poderes de resolución amistosa de conflictos: el *Défenseur* puede emitir toda recomendación que considere susceptible de contribuir al respeto de los derechos y libertades fundamentales (medio de intervención más

frecuente). Llegado el caso, esta recomendación puede revestir la forma de una exhortación dirigida a la persona o entidad objeto de la recomendación, instándola a resolver en equidad la situación de la persona afectada. Igualmente, puede recurrir a la mediación y, para el caso específico de la discriminación en el seno de una empresa, puede proponer una transacción, que puede culminar en una multa transaccional o en la publicación más o menos amplia de un comunicado por parte de la empresa. El *Défenseur* puede igualmente contribuir a la resolución de conflictos de modo indirecto, proveyendo de consejo jurídico a toda persona que se considere víctima de discriminación o que invoque una violación de los Derechos del Niño. c) poderes de apremio: en caso de discriminación el *Défenseur* puede exhortar a la autoridad administrativa competente a emprender las acciones disciplinarias sancionadoras que estime pertinentes. En caso de que la persona o entidad objeto de una recomendación no haya informado acerca del curso dado a la misma, o cuando el *Défenseur* estime que la recomendación no ha sido seguida por ninguna acción, este puede emplazar al destinatario de la recomendación a justificar las medidas tomadas para dar curso a la recomendación. De no haber respuesta en el plazo fijado, el *Défenseur* podrá emitir un informe público especial de reproche. En definitiva, la mecánica de este último tipo de poderes del *Défenseur* no se aleja de aquella propia de los poderes de su antecesor, el *Médiateur de la République*. [Xesús Pérez López. Universidad de Montpellier]

D

Defensor Civitatis

Las fuentes romanas (siglos IV a VI d. C.) de las que disponemos para el estudio de la institución son literarias (Eutropio, San Agustín, Casiodoro) y jurídicas. El presente estudio considerará esencialmente este segundo grupo de fuentes, especialmente el Código Teodosiano (año 439), el Código de Justiniano (año 534) y la Novela XV de Justiniano (año 535), títulos *De defensoribus civitatum*. La historia de esta institución a partir de sus orígenes (Constantino, comienzos del siglo IV) es compleja. Las etapas de su desarrollo y de su sistematización hasta Justiniano son múltiples, tanto más si consideramos que es necesario aprehenderlas desde el punto de vista de la división del Imperio entre

Oriente y Occidente llevada a cabo por Valentiniano I y Valente (año 364). Por lo demás, es una Constitución de estos dos emperadores la que fundó el principio, para la diócesis de Iliria, de la defensa de la ciudad: un mecanismo de defensa contra la injusticia de los poderosos (*contra potentium... iniurias*). Veinte años después, la institución fue extendida “a todas las provincias” (Constitución de 385). El jurista podrá hacerse una idea de esta categoría dogmática del *ius publicum* romano considerando, en la medida de lo posible, las fuentes de modo sincrónico, a fin de abstraerlas de su devenir histórico. Lo esencial es plantear el problema correctamente desde el punto de vista del *ius* romano (sistema de lo justo y equitativo) y no proyectar sobre él nuestras concepciones actuales del derecho (estatalismo, separación de poderes, individualismo, derechos fundamentales...). En esta línea de reflexión, podemos plantear desde este momento tres cuestiones: ¿Qué? ¿Cómo? ¿Por qué? La defensa civil (relativa a la ciudad, *civitas*) es un mecanismo jurídico de defensa (*defensio, tuitio*) de los ciudadanos de las ciudades del Imperio contra los “abusos de poder” de los funcionarios imperiales en provincias (oficiales, jueces, el propio gobernador) y/o de los magistrados municipales. Se trata, sin embargo, de un mecanismo cuya técnica y alcance deben ser entendidos en sentido más amplio, desde el punto de vista político y social (incluso económico), ya que es instituido en beneficio de la *plebs* urbana (y de los pobladores rurales, *rus*) contra la categoría general de los “poderosos” (*potentes*). De ahí la proximidad en las fuentes (si es que no puede hablarse de equivalencia) entre *defensor civitatis* y *defensor plebis*, nociones que una parte de la doctrina continúa distinguiendo por razones históricas (historia de las fuentes a partir de Constantino) y conceptuales (defensor de los ciudadanos/abogado de los pobres). Cosa que no hacía (ya) Justiniano en el siglo VI. Esta condición del *defensor*, una especie de tutela de Derecho Público, determina el funcionamiento jurídico de la institución: el defensor vela sobre el respeto de los intereses de la plebe (función de vigilancia); dispone en paralelo de libre acceso a las grandes autoridades administrativas para denunciar los abusos ante ellas (función de información), sin ser él mismo un magistrado (en cuanto que no dispone del derecho de imponer multas y de infligir castigos corporales). Se entiende bien que este dispositivo haya parecido curioso a ojos modernos, dada su condición particular al interior del sistema; no tanto, sin embargo, como para que no tratemos de compren-

der la línea de reflexión específicamente romana en la que se inscribe. Desde un punto de vista jurídico, es en efecto difícil para nosotros, hombres modernos, comprender la defensa civil de los siglos IV a VI sin considerar la noción (incluso la noción historiográfica) de “poder negativo”: un poder que existe junto a un “poder positivo” de gobierno (la magistratura). La referencia a la “plebe” es en este sentido particularmente pertinente, desde el momento en que se contrapone a esta no ya el patriciado, sino los poderosos. Esta estructuración jurídica bipolar de la vida política local (un rasgo tradicionalmente romano, si lo referimos a la República patricio-plebeya y al fundamento jurídico del poder imperial: *imperium* proconsular y *potestas* sacrosanta tribunicia) permite matizar ciertas explicaciones históricas (incluso coyunturales) del *defensor civitatis*, artificialmente ligadas a la tesis de la decadencia del Imperio. Si fuese necesario establecer nexos de causalidad, habría que hacerlo más bien con la introducción, desde Constantino, de posibilidades de justa *resistentia* del pueblo contra los agentes imperiales en provincias (sobre todo los del Fisco), a fin de garantizar una buena administración. Partiendo de estas grandes líneas, se entiende mejor el haz de competencias (más o menos estable a lo largo de tres siglos) atribuido a los defensores de la ciudad a favor de los habitantes de las ciudades y de los agricultores: secundar y controlar la actividad de los agentes del Fisco en provincias, garantizar que toda violación de la persona o de los bienes llegue a oídos de las autoridades competentes y sea juzgada por estas (ellos mismos entendían de los asuntos de menor importancia), velar por que ningún crimen quede impune (y enviar para ello a los culpables ante los tribunales ordinarios), recibir y transmitir las quejas de los ciudadanos a nivel de la diócesis o de la provincia, etc. La lectura de los Códigos arroja como conclusión que los emperadores fueron tenaces en la implantación y el mantenimiento de estas funciones de protección, tanto en el plano administrativo como en aquel judicial, prescindiendo del nombramiento administrativo o municipal de los *defensores* a lo largo del tiempo. En su Novela de 535, Justiniano se presenta como promotor de una nueva etapa de restauración de la institución contra los estragos del tiempo. A tal efecto, y siempre con vistas a combatir la *iniustitia*, su estrategia (realista para la época) es la de establecer una relación más eficaz entre los jueces ordinarios y los defensores, otorgando a estos últimos facultades jurisdiccionales civiles más extensas. A pesar de ello, el

emperador se inscribe en una digna continuidad: tomar a su cuidado (*cura*) a todos sus súbditos de manera igual, prescindiendo de su rango y de su fortuna, y todo ello para atraerse la mirada favorable de Dios. Los desarrollos ulteriores de la figura son variados (Italia ostrogoda, por ejemplo) y demuestran su supervivencia en Occidente después del Imperio. No obstante, la historia de las instituciones de Derecho Público en Europa no ha contribuido a poner de relieve la defensa civil durante la recepción/solicitud del derecho romano en época medieval, moderna y contemporánea. En 1688, Claude Joseph de Ferrière, escribe *La jurisprudence des Nouvelles de Justinien*, allí juzga por ejemplo que esta “*est inutile*” en el Reino de Francia. En el siglo XIX, sufre la misma desafección que el tribunado de la plebe en la historiografía germánica del derecho del estado, Theodor Mommsen, en *Römisches Staatsrecht* indica una anulación científica que comporta la construcción de un sistema jurídico sin el poder del tribuno. Más tarde, se presta una atención renovada al “poder negativo”, especialmente en Italia (tierra naturalmente sensible al constitucionalismo latino). Se considerará así que el *tribunus plebis* es, ciertamente, una institución republicana (año 493 a. C.), pero que su esencia, la defensa, es retomada, con un nombre diferente y con funciones específicas, en el Bajo Imperio (el *defensor plebis* o *civitatis*). Se puede aducir en apoyo de tal modelo, entre otras, la obra del historiador Flavio Eutropio (colaborador epistolar del emperador Valente, coautor de la constitución clave de la década de 360 sobre la defensa civil) quien, en su tratado sobre la historia romana desde la fundación de la ciudad (*Breviarium ab urbe condita* 1.13), ilustra a sus contemporáneos acerca de la función del antiguo tribunado romano: defender en la ciudad al pueblo frente al Senado y los cónsules. Más tarde, en el Digesto (1.2.2.20), Justiniano ha demostrado una sensibilidad idéntica poniendo la historia al servicio de la vida, al apropiarse de los desarrollos histórico-dogmáticos del jurisconsulto clásico Pomponio acerca de la experiencia tribunicia. [Laurent Hecketsweiler. Universidad de Montpellier]

Defensor o Defensora del Pueblo

Entre sus más variados nombres y modalidades, se los puede describir, antes que definir, a partir del reconocimiento de sus rasgos

comunes. El/la Defensor/a del Pueblo son funcionarios estatales no gubernamentales, que gozan de autonomía funcional y administrativa. Son designados generalmente por el parlamento o cuerpo legislativo por un período determinado y en la mayoría de los casos por mayorías calificadas. Son independientes aun del órgano que los designa y no reciben instrucciones de nadie. Su misión es proteger y promover los Derechos Humanos, y asistir y defender a los habitantes de un Estado de las arbitrariedades y abusos del poder público o de los organismos en los cuales ha delegado estas funciones públicas, a la vez que para asegurar la correcta gestión de la actividad administrativa mediante recomendaciones, consejos u opiniones. Puede actuar a pedido de un particular o de oficio y sus resoluciones no son vinculantes. Tienen facultades de investigación, y en la protección de intereses colectivos ejercen un poder negativo o impeditivo a través de la legitimación que generalmente se les atribuye para actuar ante la justicia, tanto para demandar una abstención o una acción ante los tribunales de justicia. Rinde anualmente un informe ante el cuerpo colegiado que lo designó, para que se tome cuenta de su actuación y sus observaciones sobre el comportamiento de la Administración. Algunos regímenes aceptan como forma de elección el voto popular. En algunos casos el/la Defensor/a del Pueblo puede vetar a través de un Consejo Constitucional una ley, un reglamento o un acto administrativo y en otro dictar medidas precautelares sometidas a posterior homologación judicial. Desde el momento en que se comenzó a pensar jurídicamente la organización de la sociedad, los griegos y especialmente los romanos dieron forma a la idea de que la democracia en un caso y la república en el otro, se asentaban sobre dos bases relacionadas y enfrentadas a la vez: la legitimidad y la desconfianza. Las defensorías del pueblo anidan en el espacio de la desconfianza. La legitimidad se sustenta procedimentalmente en la forma de elección de los cargos públicos y en la forma de ejercerlos. La desconfianza procura hallar mecanismos que reduzcan la posibilidad de que los gobernantes desvíen sus compromisos y deberes con la ciudadanía. Estos mecanismos de recelo pueden manifestarse institucionalmente o no. La Defensoría del Pueblo es el modo institucional más importante que habilita la desconfianza en el sistema representativo. Solo de esta manera encuentra su respuesta la perturbadora pregunta: ¿De quién defiende al pueblo el Defensor del Pueblo? Las Defensorías son consideradas como

organismos democráticos de quejas y reclamos por parte de personas individuales o colectivos de personas que sufren malas prácticas administrativas de parte de los gobiernos. Pero, además, los/as Defensores/as del Pueblo expresan un contrapoder, un poder obstructivo o poder negativo para limitar el poder positivo. No pueden hacer nada, pero pueden impedir leyes, actos y reglamentos a través de sus opiniones y también mediante instrumentos judiciales, constitucionalmente establecidos. Tienen potestades investigativas e iniciativa parlamentaria. Sus procedimientos tienen que ver antes por la protección de los derechos de las personas que del cumplimiento de la ley. Solo es un órgano de control secundariamente; es primordialmente un organismo de protección de derechos humanos, aun cuando esta protección contradiga las disposiciones de la ley. Sus competencias están determinadas por las necesidades que plantea la sociedad, más que por lo que dice su estatuto. Es como se aprecia una magistratura de enorme significación en la estructura de las instituciones políticas al punto de que su existencia condiciona la existencia misma de la democracia. En su *Tratado de las Leyes* decía Cicerón que sin tribunado –refiriéndose a los tribunos del pueblo en Roma– no hay república. Para cumplir con tan especiales responsabilidades las defensorías del pueblo deben actuar conforme a estos principios: 1) *Autonomía funcional y administrativa*. Esta es la primera nota característica. Sin ella no hay DP. Quien ejerce esta función lo debe hacer con total independencia y sin recibir instrucciones de nadie, ni siquiera del cuerpo que lo haya designado. A él le compete proyectar su presupuesto y ejecutarlo sin otra condición que la de cumplir las normas de contabilidad que aseguren una administración transparente. La norma legal que lo instituye además de consignar la duración de su mandato debe prever una remuneración adecuada, personal suficiente y autoridad para designarlo y a la vez liberarlo de responsabilidades legales por acciones desarrolladas en el ejercicio de sus competencias. 2) *Elección*. Razones prácticas aconsejan que sean los cuerpos colegiados (congreso, legislatura, asamblea, concejo, dieta, etc.) los que designen Defensor del Pueblo. En primer lugar porque es teóricamente insostenible su elección por parte del poder ejecutivo, ya que es este el objeto principal de su atención. Su elección por el sufragio directo de los ciudadanos no ha sido tomada en cuenta en el Derecho Comparado, para sustraerlo de las exigencias y modalidades de una elección propiamente

política salvo muy contadas excepciones en la escala local. Al Defensor del Pueblo se le exige como requisito esencial neutralidad política. Una elección popular requiere hacer una campaña electoral, lo que posibilita la generación de gastos, compromisos y obligaciones incompatibles con esta función. Situación agravada cuando la campaña se hace desde el ejercicio mismo de la función, frente a una eventual reelección. Por otra parte, el/la Defensor/a del Pueblo no debe ser expresión de voluntad de una parte, así sea mayoritaria sino la expresión de un consenso entre la mayoría de las fuerzas representativas de la sociedad. A nadie puede escapar sin embargo que la elección parlamentaria no es, ni mucho menos, la ideal si se designa, como muchas veces sucede, al Defensor del Pueblo para compensar obligaciones políticas, o por un simple acuerdo de conveniencia entre partidos, se rinde un mal servicio a la ciudadanía.

3) *Periodicidad*. Es consustancial a esta institución la periodicidad de su mandato. Su función, esencialmente activa, requiere una constante verificación de la opinión pública y de los órganos de representación de la voluntad popular. Siendo un órgano eminentemente político, no es conveniente acordarle una estabilidad *ad vitam* que es propia de los tribunales de justicia. Es recomendable que el período que debe desempeñar no coincida con el de las funciones ejecutivas o legislativas. 4) *Función unipersonal*. La Defensoría del Pueblo es, en principio, unipersonal. Solo a un individuo y no a un conjunto de personas colectivamente se puede reconocer autoridad moral para desempeñar esta responsabilidad porque se trata de una función íntimamente ligada al prestigio personal de quien la desempeña. La magistratura de opinión que desempeña el/la Defensor/a del Pueblo se fundamenta en el rigor técnico con que asuma sus responsabilidades, pero en mayor grado, en su imparcialidad ética, coherencia y equilibrio entre la firmeza de sus convicciones y la flexibilidad de los métodos de su actuación, valores estos que solo se pueden juzgar singularmente. En el Uruguay se ha optado por una institución colegiada de cinco miembros. 5) *Carácter no vinculante de sus resoluciones*. La Defensoría del Pueblo es una magistratura de conciencia, de influencia, cuyas resoluciones no tienen otra autoridad que las que les otorga el prestigio de su autor y el juicio y moderación de sus recomendaciones. No administran justicia ni sustituyen a la administración; no puede sancionar ni revocar o anular un acto administrativo. Solo aconseja y recomienda y en algunos casos puede acudir como parte

ante los tribunales. De estas afirmaciones, sin embargo, no se puede colegir que sus recomendaciones no tengan efecto jurídico. Las recomendaciones son exhortaciones, solicitudes, consejos, etcétera, pero a diferencia de los que se emplean coloquial o familiarmente, quien la receta debe obligatoriamente considerarla, aceptarla o desecharla, pero en este último caso, dando razón y fundamento a su oposición. 6) *Independencia partidaria*. Las defensorías del pueblo son espacios de hospitalidad (debo el concepto a Ana Agostino) y buena fe; se les reclama que no sesguen o inficionen su trabajo con criterios de política militante, intereses sectoriales, grupales o partidarios. Algunos estatutos inhabilitan a quienes ejercen esta función a presentarse, después de concluidos sus mandatos, como candidatos a ocupar cargos electivos por un período determinado. Esto lo pone al abrigo de la sospecha de que por esta vía un ciudadano se está haciendo una campaña gratuita para ocupar un cargo electivo. 7) *Informalidad*. Debe facilitar a la población la posibilidad de hacerle llegar reclamos. Las presentaciones que reciba deben estar libres de formalismos y no debe descartar por principio las denuncias anónimas. Las defensorías del pueblo deben ser una real alternativa de justicia informal accesible a todos sin sustituir los actos de la administración activa ni de las instancias jurisdiccionales. El informalismo también se relaciona con la manera en que puede actuar el/la Defensor del Pueblo frente a la Administración. En términos generales y salvo explícitas restricciones legales, el/la Defensor/a del Pueblo se puede dirigir a todos los niveles de la Administración, sin necesidad de seguir la vía jerárquica. Podrá indagar sobre cuestiones concluidas o archivadas; podrá pedir documentación o consultarla en sus oficinas de radicación y sus recomendaciones y amonestaciones tendrán un amplio arco de objetos: desde el repudio a una medida administrativa que afecte directamente la validez de un derecho, hasta la corrección por el desmedido rigor con el que se aplicó una norma. [Carlos R. Constenla. *Universidad de Buenos Aires*]

Defensor del Pueblo Adjunto

El Defensor del Pueblo Adjunto o Defensor del Pueblo Auxiliar es un órgano secundario y vicario del Defensor del Pueblo, su función

es la de auxiliar al Defensor del Pueblo en el ejercicio de sus tareas y sustituirlo en sus impedimentos y ausencias. Los Defensores del Pueblo Adjuntos podrán ser designados por uno de los siguientes métodos previstos en sus estatutos:

- a. por libre nombramiento del Defensor del Pueblo (en el marco de la Federación Iberoamericana de Ombudsman es la solución legal mayoritaria que está consagrada en los estatutos de los Defensores del Pueblo, independientemente de su denominación legal, de Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Portugal y Puerto Rico),
- b. por elección del Parlamento a propuesta de los diputados o de los grupos parlamentarios (Nicaragua y Paraguay), o por elección del Parlamento a propuesta del Defensor del Pueblo (Argentina, Bolivia y España).

A estos tres métodos, que podríamos llamar de *puros*, acrecen otros dos, que podríamos llamar de *mitigados*, pues una variante del primer método obliga al Defensor del Pueblo a convocar oposición pública para escoger a sus Adjuntos (Perú), mientras que, en una variante del tercer método, el Parlamento elige al Defensor Adjunto en el abanico más amplio de un listado de tres nombres propuestos por el Defensor del Pueblo (Costa Rica). A pesar de que en los Estatutos no se hace referencia alguna, los Defensores del Pueblo Adjuntos deberán empezar sus funciones cuando se determina por el Defensor del Pueblo porque es esa la regla de los órganos secundarios. De otra parte, los Estatutos tampoco prevén el momento del cese en sus funciones aunque, en este supuesto, se mantienen con el cese del Defensor del Pueblo, desemejante al que resulta de la regla general de los órganos secundarios, al prever los Estatutos competencias vicarias sucesivas, esto es, sustituir al Defensor del Pueblo cuando este cesa en sus funciones. Así, deberemos considerar que el Defensor del Pueblo Adjunto cesa en sus funciones en el momento en el que el Defensor del Pueblo elegido para el período siguiente empezar las suyas. A los Defensores del Pueblo Adjunto, los Estatutos les reconocen, en general, las mismas prerrogativas de independencia y de inamovilidad que a los Defensores del Pueblo respectivos, como la exención de cumplimiento de órdenes impartidas por los órganos de soberanía o por las demás autoridades públicas, el derecho a cumplir

su mandato sin que les puedan revocar por desconfianza política. Ocurre lo mismo en materia de impedimentos e incompatibilidades que necesitan ser respetados en el ejercicio de sus funciones (a título de ejemplo, la exclusividad). A los Defensores del Pueblo Adjuntos les está confiada la competencia para sustituir al Defensor del Pueblo en sus impedimentos y ausencias, debiendo distinguir la sustitución *simultánea*, que ocurre mientras el Defensor del Pueblo está en ejercicio de sus funciones, aunque impedido temporalmente por ejemplo por enfermedad), o ausencia en su puesto de trabajo por vacaciones, de la sustitución *sucesiva*, que ocurre cuando el Defensor del Pueblo cesa en sus funciones por alguna de las causas previstas en su Estatuto o demás leyes, debiéndose asegurar la continuidad del órgano. Si hay dos o más Defensores del Pueblo Adjunto en la misma Defensoría, usualmente los Estatutos establecen que deberá fijarse un orden entre los Defensores del Pueblo Adjuntos (primero, segundo, tercero...) en el momento de su designación, orden a utilizar cuando sea necesario sustituir al Defensor del Pueblo. Si esta regla no está prevista en los Estatutos, el Defensor del Pueblo deberá nombrar a uno de sus Defensores del Pueblo Adjuntos para la sustitución cuando sea necesario y si eso no ocurre, sustituirá al Defensor del Pueblo el de mayor antigüedad en su plaza y, en el supuesto de coincidencia, el de mayor edad. Las competencias legales del Defensor del Pueblo Adjunto son las de ayudar al Defensor del Pueblo en sus tareas legales. Estas pueden ser: genéricas, cuando las competencias del Defensor del Pueblo Adjunto puedan incidir en cualquier de las materias en el marco de las tareas legales del Defensor del Pueblo, o especializadas, cuando sus competencias están circunscritas a una materia previamente fijada, como por ejemplo, defensa de los derechos de la niñez, la adolescencia y la juventud, de la mujer, de la familia, de los derechos civiles y políticos, de los derechos económicos, sociales y culturales, del medio ambiente, de los Pueblos Indígenas, de las Comunidades Étnicas... En cualquiera de los casos, las competencias de los Defensores del Pueblo Adjuntos no devienen directamente de la ley sino que les son delegadas por el Defensor del Pueblo. [José Lucas Cardoso. Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Constitucional en la Universidade Lusíada de Lisboa. Investigador del Centro de Estudos de Direito e Sociedade y del Centro de Estudos Jurídicos, Económicos e Ambientais]

Defensor del Turista

Dentro del catálogo de las defensorías del pueblo especializadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se instituyó a partir del año 2004 la llamada *Defensoría del Turista*. Esta institución reúne las condiciones como para ser considerada una defensoría del pueblo, toda vez que es independiente del poder político y goza de autonomía administrativa; su titular es elegido por la legislatura con mayoría calificada y está ubicada orgánicamente como una adjuntía de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Si bien la protección de los derechos humanos de todas las personas que residan o estén transitoriamente en Buenos Aires compete a la Defensoría del Pueblo, y esta ha sido indudablemente una de las más significativas constataciones de la importancia y necesidad del instituto, la enorme cantidad de visitantes del interior y del exterior que recibe a diario plantea una cantidad de problemas específicos, que hace sentir a las personas que los sufren una fuerte sensación de desprotección. Por ese motivo, y por la singularidad de las respuestas que demanda, es que se ha creado esta defensoría especializada. La Defensoría del Turista tiene un importante nivel de competencias. Se ocupa de la defensa de todas aquellas personas sin distinción de nacionalidad que por alguna razón arriban transitoriamente a la Ciudad de Buenos Aires. Es innecesario consignar la variedad de dificultades que se le puede presentar a una persona que arriba a un lugar que no es el de su habitual residencia. Un arco que va desde problemas de salud, de pérdida de documentos, de ser objeto de un hecho de inseguridad, de la tentativa de ser una víctima de trata de personas o de cualquier otro abuso sexual, de extravíos, de incumplimientos de contratos de servicios, etcétera. Es decir, no se trata de una exclusiva y excluyente protección al turista entendido como aquel que viaja por una razón placentera (aunque también él puede ser objeto de la atención), sino de todos aquellos viajeros que pasen por Buenos Aires y que, eventualmente, puedan necesitar protección. Como decía Unamuno se "... viaja por pasión, por alegría o por tristeza, para recordar o para olvidar...". Habitualmente, es la misma Administración de la ciudad o del país la que se ocupa de prestar estos servicios, pero lo hace bajo la contradicción de que

las posibles violaciones a los derechos de las personas que arriban a las terminales ferroviarias, de ómnibus, fluviales o aéreas suelen responder a propios actos de esa Administración. No es descubrimiento si afirmamos, por ejemplo, que la discriminación es una de la más común violación a los derechos humanos que se ejerce contra un extranjero, sobre todo si revela una situación de cierta vulnerabilidad. Según Elias Canetti: “Cuando uno viaja lo acepta todo, la indignación queda en casa”. Los organismos administrativos y la misma policía se han mostrado la mayor parte de las veces ineficaces al momento de atender requerimientos de los viajeros y, por actos u omisiones, han debido intervenir las defensorías del pueblo en los pocos casos en que, por desconocimiento, llega una denuncia de esta naturaleza. Por otra parte, la Defensoría del Turista no puede omitir que el turismo, a pesar de los beneficios que importa, puede acarrear consecuencias negativas para las comunidades locales como por caso prostitución infantil, el tráfico de drogas y la afectación del medioambiente. Como lo ha establecido la Organización Mundial del Turismo (OMT), los agentes del desarrollo turístico y los propios turistas deberán prestar atención a las tradiciones y prácticas sociales, religiosas y culturales de todos los pueblos, incluso a las de las minorías nacionales y de las poblaciones autóctonas. La OMT condena enfáticamente la explotación de la persona en todas sus formas, sobre todo sexuales; destaca que la política turística debe beneficiar a las comunidades locales, contribuir a preservar y a embellecer el patrimonio y permitir el florecimiento de las tradiciones. Propone procedimientos para resolver los conflictos posibles entre un operador turístico o del mismo viajero y la comunidad de acogida. De allí que sugiere un programa de alerta temprana para contribuir con las autoridades a fin de evitar la proliferación de esos hechos. La Defensoría del Turista debe advertir también al poder local sobre eventuales daños que desde la propia población estable se puede hacer contra el Patrimonio Cultural a través de construcciones no reglamentarias o bien, aunque autorizadas, que puedan suponer una vulneración a valores que merecen preservarse. El turismo y los viajes en general son un fenómeno casi contemporáneo, masificado en la segunda mitad del siglo XX. Los grandes beneficios que generó a los países receptores puso en primer lugar la satisfacción de requerimientos paisajísticos y de infraestructura; en una etapa posterior, la

de su sustentabilidad ambiental y compatibilidad con las culturas locales. Hoy que vivimos el tiempo de los derechos, plantea la necesidad de establecer los instrumentos que protejan a todas las personas que viajan, en la certeza de que ya dejó de ser como se dijo antes sólo un valor placentero, sino también, y en gran medida, una necesidad. [José F. Palmiotti. *Defensor del Turista de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*]

Defensor Universitario

La Defensoría de los Derechos Universitarios o Procuraduría Académica u Ouvidoria o Defensoría Universitaria en general, es una instancia independiente de la estructura académica y administrativa de las universidades e instituciones de educación superior, que no constituye una autoridad de las mismas y cuyas recomendaciones no son vinculantes y funciona como un *Ombudsman* especializado al interior de las Instituciones que han decidido establecerla dotándola de autonomía, imparcialidad, accesibilidad e independencia, con funciones restaurativas y facultades conciliatorias y de intermediación, que además funciona como custodia del orden jurídico universitario y garante del régimen legal del país en donde se establece para la defensa de los derechos humanos, escolares y académicos de los miembros de la comunidad universitaria, alumnos, docentes, investigadores y eventualmente trabajadores administrativos para restaurar sus derechos a través de la recomendación, cuando se cometan actos irrazonables, injustos o inadecuados o se realicen acciones u omisiones contrarias a la Legislación Universitaria o a los Derechos Humanos de los miembros de sus comunidades, así como para lograr la difusión, divulgación y consolidación de una cultura de derechos humanos y, en su jurisdicción, contribuir democráticamente a la consolidación del estado de derecho constitucional en el país donde se encuentre ubicada. La Universidad Pública Autónoma y, en su caso, algunas privadas en Latinoamérica y el Caribe, por un lado, tienen además, dentro de las altas responsabilidades que le confiere su autonomía académica, administrativa de gestión y de normativa interna, así como de elección de sus autoridades y de libertad de cátedra, investigación y enseñanza, la facultad para expedir todas las normas, reglamentos y acuerdos necesarios, generales y

D

particulares, para el cumplimiento de sus fines dentro del orden jurídico nacional y con el respeto y la observancia de los derechos universitarios y humanos de los miembros de la comunidad universitaria y, desde luego, a través del cumplimiento de sus fines, de formar profesionistas, realizar investigación y extender y difundir la cultura y además actúa a través de sus egresados, en la solución de los problemas sociales. Como antecedentes de la institución, citaremos el establecimiento del Defensor del Pueblo Español (1978), que a su vez tiene antecedentes modernos en el *Ombudsman* Sueco y más atrás en la historia en el Justicia Mayor de Aragón y el *Sahib-al Mazalin* (Juez de Injusticias) en España ibérica y musulmana respectivamente. Mientras que en México donde se reconoce la cultura latina y por ende la española, aparecen el Procurador de los Pobres (1847) y, en el siglo XX, el Procurador de la Defensa del Trabajo (1937), el Procurador del Consumidor (1974), la Oficina Defensora de los Derechos Humanos (Nuevo León 1972), el Procurador de Vecinos (Colima 1984) y, en 1985, la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, establece la Defensoría de los Derechos Universitarios y como su consecuente inmediato, el Estado Mexicano establece constitucionalmente la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las legislaturas de los estados las Comisiones Estatales de los Derechos Humanos (a partir de 1990) y, finalmente en 2011, se crea la Red de Defensores, Procuradores y Titulares de Organismos de Defensa de los Derechos Universitarios, REDDU, originalmente con los Defensores de las Universidades de Aguascalientes; Benemérita Autónoma de Puebla; de Guanajuato; Autónoma de Guerrero y el ITESO, institución privada de Jalisco, bajo la propuesta de la UNAM y que actualmente cuenta con más de cincuenta Defensorías afiliadas de España, Austria, Canadá, Latinoamérica y el Caribe. Enseguida se plantean las modalidades de acción de las diversas instancias de defensa universitaria, especialmente en Latinoamérica y el Caribe. *Accesibilidad*: A través de las vías tecnológicas modernas del correo electrónico y la trasmisión de datos, imágenes y videos o la mera comparecencia personal, permiten el acceso y la aplicación del derecho de forma sencilla y con la confianza de que el procedimiento será comprensible y sin formalidades innecesarias. *Actuación a petición de parte o de oficio*: las Defensorías Universitarias pueden proceder de oficio ante una situación grave o de violación sistemática de derechos de los universitarios o a petición de parte agraviada, que son los

estudiantes, los miembros del personal académico, profesores e investigadores y, en algunos casos, los trabajadores administrativos. *Autonomía*: Es la capacidad del *Ombudsman* especializado de tomar decisiones y emitir recomendaciones, conforme a su propio criterio, basado en la equidad y en la buena fe. *Coadyuvancia*: es la consolidación de una cultura de cumplimiento de los derechos constitucionales, humanos y universitarios no solo en los espacios universitarios, sino en su entorno social y en consecuencia en el estado de derecho del país de que se trate. *Confidencialidad*: se refiere al procedimiento y al carácter de la recomendación que será impersonal, así como la obligación que tiene el Defensor de guardar la secrecía y confidencialidad sobre los asuntos que se atienden en la institución. *Imparcialidad*: es la obligación de atender equitativamente a todos los integrantes de la Comunidad Universitaria que así lo soliciten, Así, las partes en conflicto saben por propia experiencia, que su queja, demanda, denuncia o petición será atendida sin prejuzgar ni favorecer ni a los quejosos ni a las autoridades. *Independencia*: se refiere al hecho real de que los defensores gozan de plena libertad y en el ejercicio auto regulatorio de sus acciones, funciones y decisiones al no estar supeditado a ninguna autoridad interna de la universidad. *Inmediación, concentración y rapidez*: el procedimiento respecto a reclamaciones, quejas, inconformidades o denuncias es instructivo, no inquisitivo, evitándose formalismos innecesarios y apegados a estos principios. *Instancia Investigadora*: ante la presentación de quejas, reclamaciones, denuncias, inconformidades o peticiones ante la Defensoría de los Derechos Universitarios, como un derecho de instancia de parte ofendida y ejercido por estudiantes o miembros del personal académico y eventualmente por trabajadores administrativos, esta instancia realiza investigaciones para conocer a fondo la situación que subyace en una queja, mediante la reunión de los informes y pruebas que sean oportunos y necesarios solicitados a la autoridad señalada como responsable y relativos al caso presentado. *Limitaciones de actuación*: las Defensorías no intervienen en asuntos colectivos, laborales, resoluciones disciplinarias, evaluaciones académicas de profesores, comisiones de evaluación o consejos administrativos o académicos internos o en violaciones a derechos que puedan impugnarse por otras vías establecidas en la legislación universitaria y los pendientes de resolución jurisdiccional. *Mecanismo propositivo*: es la propuesta de modificaciones a la Legislación Universitaria en cuanto a

los derechos de estudiantes y académicos, cuando se detectan necesidades específicas que pueden, desde la perspectiva de la Defensoría, ser sujetas a la consideración de las Autoridades Universitarias para su eventual revisión y modificación. *Mediación y Conciliación*: la Defensoría realiza amigables composiciones, acciones y arreglos para resolver los asuntos en la etapa mediadora y sugiere que se tomen medidas preventivas y correctivas en la etapa conciliatoria para evitar violaciones a los Derechos Universitarios. *Ombudsman Especializado*: es el titular de la instancia comúnmente llamado Defensor de los Derechos Universitarios, Procurador Académico, *Ouvidor* o Comisionado. Requiere ser persona de reconocida solvencia, moral y ética, capaz de discernir, además de las violaciones a la legislación universitaria y a los derechos humanos de los miembros de la comunidad, los actos irrazonables, injustos, inadecuados o erróneos de las autoridades universitarias académicas y administrativas. Regularmente de profesión universitaria y en diversas Defensorías experto en Derecho, con alto sentido de la equidad y de la buena fe y miembro, regularmente, de la comunidad e invariablemente electo por un claustro académico o por el órgano colectivo superior universitario. *Recomendación*: es la resolución no vinculante, cuyas propuestas son el resultado de un procedimiento fundado en la convicción, debidamente probada en derecho y motivada en la equidad y en la buena fe, de la existencia de violación a la Legislación Universitaria en perjuicio de la persona que se quejó, la cual se dirige a la autoridad que resulta responsable de la violación y que es, además, un instrumento de buena fe y equidad que sugiere a la autoridad responsable la solución al asunto planteado. En relación al futuro, las Defensorías Universitarias avanzan rápidamente a la par que coadyuvan a consolidar o a establecer al mismo al interior de las universidades e instituciones de educación superior, así como a todo el entorno y medio de los egresados de las mismas en la Región, lo que crea un verdadero principio de justiciabilidad en las mismas y fortalece a nivel de país un nivel de especialización del ombudsman nacional, estatal, provincial, municipal, que además desahoga a este de la alta carga de asuntos y escasez presupuestaria y administrativo-técnica, así como ayudan de manera decisiva a fortalecer el sistema no judicial-mediatorio y recomendatorio haciendo la justicia más expedita, menos burocratizada y desde luego, finalmente, a consolidar un Estado de Derecho respetuoso, provisorio y restaurativo de los

derechos humanos de las personas en nuestra región. [Leoncio Severino Lara Sáenz. Ex Defensor de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM]

Defensores de prensa

Defensor del lector, de las audiencias, del espectador, del oyente, del público. *Ombudsman* de prensa. Defensores del derecho a la comunicación. Mediadores que articulan la relación entre los medios de comunicación social y sus destinatarios. “Lector de lectores” capaz de descifrar el sentido social de los requerimientos ciudadanos a los medios de comunicación. Representante de los intereses y derechos de los individuos frente a los medios de comunicación social. Se entiende al ombudsman como intermediario entre los individuos y las instituciones, representante de sus intereses frente al poder. Los orígenes de su función pueden rastrearse en la Roma antigua, pero recién es reconocido en el siglo XVIII como un funcionario designado por el gobierno para atender los reclamos de los particulares. Las organizaciones internacionales de derechos humanos contribuyeron fuertemente a que su figura se institucionalice, creando en 1978 el Instituto Internacional del *Ombudsman*. Los orígenes del Defensor de Prensa son más recientes. Aunque existen antecedentes de Consejos de Prensa a principios del siglo XX, este comienza a delinear su significación actual en 1967 cuando por primera vez es incorporado a un medio de prensa gráfica con dos objetivos: recibir, estudiar y tramitar demandas del público, y también determinar qué cuestiones estaban operando en la crisis de los diarios para ofrecer herramientas para su resolución. A partir de entonces, ha quedado ligado a estos objetivos, aunque su figura se ha ido expandiendo, adquiriendo diferentes características y nuevas funciones. La defensoría del lector se nuclea como actividad en 1980 a través de la Organización del *Ombudsman* de Noticias (ONO) que integra a los diferentes representantes a nivel mundial. Esta profesión se ha consolidado con un poco más de intensidad en Europa y Estados Unidos, pero su desarrollo es todavía muy incipiente en América Latina. En términos mundiales, el porcentaje de profesionales continúa siendo escaso en relación a la cantidad de medios de comunicación que

D

existen. La expansión de la figura del Defensor de Prensa se enmarca en el crecimiento que experimentan los medios de comunicación a nivel social y económico y a su cada vez más preponderante rol en la construcción de espacios para el intercambio y desenvolvimiento de las relaciones sociales. En este contexto se desarrolla a partir de 1980 el fenómeno conocido como *media criticism* o revisión crítica de las actividades de los medios. A partir del fenómeno de expansión de las comunicaciones, se generan críticas en relación al poder que los medios detentan y la responsabilidad con la que desempeñan su función social, la calidad de la información que proporcionan, la credibilidad, la diversidad y la concentración. Se vuelve necesario establecer mecanismos para fiscalizar las actividades de los medios. Bajo esta premisa comienzan a desarrollarse diferentes observatorios, asociaciones de consumidores y usuarios de medios, la figura del defensor de audiencias u ombudsman, las veedurías ciudadanas, los consejos de prensa, entre otras. Esta tarea de revisión crítica permite articular diferentes herramientas entre sí y es encarada por diferentes actores sociales y organismos internacionales. El Defensor de Prensa es un profesional autónomo e independiente que no está sujeto a estructuras jerárquicas para el cumplimiento de sus funciones. Es un órgano unipersonal cuya función es velar por el correcto funcionamiento deontológico de la actividad periodística y de los medios. Su tarea se orienta a recibir comentarios, quejas y observaciones del público sobre el accionar de los medios, investigarlas y buscar alternativas para corregirlas o aclararlas. Su tarea no tiene capacidad sancionadora y su intervención está determinada por la demanda de los ciudadanos. En su actividad se vincula con diferentes actores: los dueños de los medios, sus directivos, los periodistas y el público, estableciendo una red de relaciones entre estos. El control a la actividad de los medios pueden realizarlo agentes internos a la profesión o externos como el mercado y el Estado. Tal como señala Hugo Aznar, cuando la actividad es realizada por un profesional de la información se entiende el control como autorregulación que se orienta al ajuste de las acciones de los medios a valores éticos establecidos como deseables. Es decir, como parte de los mecanismos de rendición de cuentas de los medios y periodistas (*media accountability systems*). El Defensor de Prensa, para desarrollar su tarea puede operar al interior de un medio de comunicación o de manera externa. Actúa

de manera crítica sobre la información y ejerce su función por decisión del medio, sin la intervención del Estado. El defensor del lector, cuando opera al interior de un medio contribuye a su autorregulación y actúa como árbitro entre el medio y el público. En muchas ocasiones el defensor interno es un profesional que ya se ha desempeñado en el medio, mientras que el defensor externo no tiene una relación contractual con el medio. Dentro de los objetivos de su acción se señalan, principalmente, el aseguramiento de la calidad del periodismo y la intensificación de la participación de la ciudadanía en los medios, potenciando la capacitación de las audiencias en el análisis crítico de la información y en el conocimiento de sus derechos en el marco del derecho a la comunicación como derecho humano fundamental. El Defensor de Prensa se presenta así como garante del derecho a la información de la ciudadanía. Busca acercar las posiciones de destinatarios y medios. Verifica el tratamiento informativo de los acontecimientos que el medio realiza. Asimismo, asume una tarea pedagógica de formación del periodismo al analizar su tarea, con el propósito de perfeccionar la práctica profesional e incrementar la calidad de la información y los productos ofrecidos por los medios. También el Defensor de Prensa tendrá a su cargo la revisión del contenido del medio. La “pedagogía del derecho a la información” ha sido identificada por Restrepo como el fin superior de la tarea de los defensores. Dentro del nuevo paradigma comunicacional, se identifica como rol central del defensor la comprensión de la comunicación como derecho humano fundamental que requiere y reconoce el rol indispensable del público en el desarrollo de los medios. *[Nadia Carolina de Pablo. Docente UCES-UMSA. Prosecretaria Académica Universidad del Museo Social Argentino]*

D

Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes (NNA)

Es una institución de derechos humanos independiente encargada de promover y proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes. Sus funciones principales son vigilar, promover y proteger los derechos del niño con independencia y eficacia. Esta institución representa un

mecanismo significativo de las democracias para promover y asegurar la aplicación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, y el Comité de Seguimiento considera que el establecimiento de tales organismos forma parte del compromiso asumido por los Estados Parte, al ratificar la Convención, de garantizar su aplicación y promover la garantía universal de los derechos del niño. La figura de la Defensoría de NNA se institucionalizó en el marco de la figura del Defensor/a del Pueblo y adopta sus principales características. Configura un gran aporte al fortalecimiento de la democracia por tratarse de un órgano independiente que se ocupa de defender los derechos de un colectivo particularmente vulnerable como es el de los niños, niñas y adolescentes, para que sean escuchados, sean tenidos en cuenta, según los principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La primera Defensoría de NNA fue establecida en Noruega en el año 1981. En cuanto a sus funciones, se le asignó la de “promover los intereses de los niños frente a las autoridades públicas y privadas, y supervisar el desarrollo de las condiciones en las que crecen los niños”. Al igual que las Defensorías del Pueblo son consideradas un mecanismo de protección extra-jurisdiccional, que es a la vez un órgano de control de las actividades de la Administración Pública. Su estructura se complementa con otro tipo de controles tradicionales, tales como el control parlamentario, el administrativo y el jurisdiccional, los cuales se han mostrado insuficientes para garantizar los derechos humanos de las personas ante los poderes públicos. Tienen a su cargo velar por la protección y promoción de los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño, las leyes generales y locales de protección de los derechos de niños y niñas. Sus funciones difieren según la normativa específica de cada caso; sin embargo, las principales son: supervisar las entidades públicas y privadas del Sistema de Infancias, para incidir sobre aquellas políticas públicas que están ausentes o necesitan mejoras. Proporcionar asesoramiento a las niñas, niños y adolescentes y a sus grupos familiares. Recibir reclamos o denuncias formulados por las niñas, niños y adolescentes, o adultos a cargo, y llevar un registro estadístico de los mismos. Promover y proteger los derechos mediante acciones y recomendaciones ante las instancias públicas competentes. Denunciar las irregularidades detectadas. Informar a la opinión pública y a los denunciantes. Interponer acción judicial contra todo acto que vulnere o restrinja los derechos de

las niñas, niños y adolescentes. Difundir los principios emanados de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Proponer las reformas legales necesarias para garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Promover las acciones para la protección de los intereses difusos o colectivos relativos a la niñez y la adolescencia. Conformar y fortalecer una red articulada en el ámbito local para facilitar la confluencia de recursos destinados a la problemática de amenaza o violación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. *Las herramientas de actuación legítimas de las Defensorías de NNA: Recomendaciones:* transmiten la conclusión y postura de intervención tomada por el órgano de control (Defensoría) en un caso determinado. La recomendación es producto de una investigación tendiente a modificar, mejorar y/o reparar algún error, omisión, actuación deficiente y/o negligente de la Administración pública. *Opiniones Consultivas:* son dictámenes solicitados a la Defensoría de NNA que se constituye en una “cita de autoridad” en determinado tema. Aporta valor y aval simbólico a una iniciativa. *Presentaciones Judiciales:* se trata de ocurrencias acreditadas por violaciones a los derechos de niñas, niños y adolescentes que no pueden ser resueltos por otros medios. *Propuestas:* acciones, recomendaciones y sugerencias emitidas por la Defensoría de NNA destinadas a los distintos actores involucrados en el sistema. *Oficios:* son los usados más frecuentemente. Transmiten un requerimiento, generalmente de información, a otros actores del sistema. Además de estas herramientas formalizadas las Defensorías de NNA despliegan un abanico de acciones colaborativas para la promoción, protección y garantía de los derechos de las niñas y niños, como la participación en foros, congresos y ámbitos de labor sobre niñez, el desarrollo de redes temáticas y/o territoriales, la difusión pública y la formación en derechos, la animación de mecanismos de cooperación horizontal e interjurisdiccional. [Analía Isabel Colombo. *Abogada. Universidad Nacional de Rosario. Defensora de Niños, Niñas y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe, Argentina*]

D

Defensoría Pública (Arg.)

Como fórmula general, la Defensoría Pública o Ministerio Público de la Defensa es el órgano que tiene a su cargo la asistencia técnica

y letrada en distintos procesos judiciales de las personas carentes de recursos. Debe hacer la salvedad en tanto el proceso judicial sea penal, para lo cual toda persona puede optar por este tipo de representación cuando no designa abogado de su confianza, de las demás materias, como ser civil, comercial y contencioso administrativo en las que se deberá demostrar la carencia de sustento económico. En la República Argentina, previo a la reforma constitucional de 1994 la defensa pública dependió en un primer momento del Poder Judicial y luego del Ministerio Público Fiscal. Acertadamente, la nueva constitución en su artículo 120 instituyó al Ministerio Público como un órgano bicéfalo, incorporando un Defensor General de la Nación en cabeza de los defensores y al Procurador General como jefe máximo de los Fiscales, dotándolos de independencia, autonomía funcional y autarquía financiera. De esta manera se reconoció, al menos jerárquicamente, la paridad en el ejercicio del Estado de instruir la acción penal y su obligación de defender a los acusados. Tal como apunta Stella Maris Martínez, la Defensoría Pública debe contemplarse como obligación del estado y derecho de las personas. En este punto, es clave que nuestra carta magna reconoce al derecho de defensa en juicio como garantía fundamental de los argentinos tanto en su artículo 18 CN como en las siguientes normativas de derechos humanos que tienen jerarquía constitucional –conf. art. 75 inc. 22 CN: Declaración Universal de Derechos humanos (arts. 10 y 11), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 14.3) y Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 8.2.d.e.f)–. El Estado debe proveer asistencia jurídica integral a todo aquel que, aun poseyendo recursos económicos suficientes, desee ser defendido mediante el órgano en análisis. Pero no es solo una obligación de brindar un servicio, sino que este deber ser efectivo, inmediato, idóneo, confidencial y gratuito, para la correcta protección de los derechos fundamentales de las personas. En el derecho comparado hay distintas modalidades para brindar patrocinio jurídico gratuito, por ejemplo, mediante asociaciones civiles, universidades o abogados particulares pagados por el Estado, pero el más beneficioso es sin duda el de la defensa pública. Esto es así ya que, para lograr la tutela judicial efectiva, el Estado de manera institucional crea un órgano exclusivamente dedicado a la asistencia letrada, con independencia y autarquía de los demás poderes. Ahora bien, en cuanto al ámbito ne-

tamente penal, en la práctica las defensas oficiales nuclean la amplia mayoría de los casos instruidos por la Fiscalía. Esto se vislumbra si se tiene en cuenta la selectividad propia del sistema penal que cae con toda su fuerza punitiva sobre los sectores más marginados de la sociedad, quienes a todas luces serán los que utilicen este servicio. En la práctica esta situación no se tiene en cuenta, y se analiza simplemente con la premisa de que hay casos en los que intervienen abogados particulares, entonces a la acusación se le otorgan más herramientas, tanto presupuestarias como investigativas (manejo de las fuerzas de seguridad o cuerpo de investigaciones propio), mientras que las defensorías se encuentran mayormente rezagadas. En este sentido, la afectación a la garantía de defensa en juicio es clara. Para que eso cambie se debe garantizar el principio de igualdad de armas, uno de los motores del sistema acusatorio, otorgándole a los defensores las mismas herramientas técnico-probatorias con que cuenta la Fiscalía, afianzando el derecho contradictorio y algo muy fundamental que es que todos los operadores judiciales tomemos conciencia de que el imputado frente a la acusación es igual. Esto último en referencia a que en el día a día se evidencia cómo estas diferencias antes marcadas generan más poder en los encargados de la parte acusadora y en la práctica se termina trabajando respetando esa jerarquía tácita. Pero además al ser que casi la totalidad de los asistidos de las defensorías oficiales penales se encuentran atravesados por diferentes problemáticas sociales y económicas, desde el organismo se debe brindar una respuesta integral, es decir, no debe acotarse solamente a la asistencia gratuita del profesional letrado. Para ello es necesario que el tratamiento de la situación de la persona derive en un gabinete interdisciplinario y se refuerce el trabajo interfueros; caso contrario, la respuesta del Estado frente al problema de fondo no deja nunca de ser netamente punitiva. *[Paula Irene González. Abogada. Universidad de Buenos Aires]*

D

Defensorías especializadas

Las llamadas Defensorías especializadas o de mandato singular están referidas a un colectivo específico de la población. Tienen designación parlamentaria y reúnen los atributos de autonomía, independencia y

periodicidad comunes a todas las defensorías del pueblo. Son universalmente reconocidos como *Ombudsman* aunque con misiones acotadas. Sobre los beneficios de estos institutos hay discrepancias. Algunos los rechazan porque suponen un debilitamiento y mengua de las funciones de quien tiene la responsabilidad de ejercer la titularidad de esa función, y además, en consideración al carácter universal de los derechos humanos. Otros, por el contrario, aprecian que son de utilidad, ya que alivian a las defensorías del pueblo de muchas tareas específicas que pueden distraer su atención y eficacia en el campo de sus competencias generales. José Menéres Pimentel, que fue Provedor de Justiça en Portugal y que está en contra de la idea de favorecer la creación de defensorías especiales, trae una serie de antecedentes portugueses, que a su juicio pueden llevar por saturación al fracaso de la institución: a) *Ombudsman* ecológico o del Ambiente; b) *Ombudsman* de las Fuerzas Armadas; c) *Ombudsman* para la niñez; d) *Ombudsman* del contribuyente. A esto se puede agregar el *Ombudsman* de la tercera edad y el *Ombudsman* de los transportes públicos, etcétera. En análogo sentido se pronuncia Brian Elwood, quien fuera *Ombudsman* de Nueva Zelanda. Para ponderar la procedencia y utilidad de las Defensorías especializadas deben considerarse dos aspectos: el legal y el práctico. Si la norma que instituye a las defensorías del pueblo es de naturaleza constitucional, relativizaría la posibilidad de crear uno o varios defensores o defensoras sectoriales, porque las atribuciones conferidas por la ley fundamental no admiten mengua. Una ley podría crear una defensoría sectorial, pero en ese caso tendría una competencia superpuesta con el de jerarquía constitucional ya que este no perdería sus atribuciones originarias. En cambio, si la creación de la Defensoría del Pueblo no tuviera jerarquía constitucional, es decir, si fue instituida por una ley, no presentaría incompatibilidad alguna, por aplicación del principio de que quien puede lo más puede lo menos. Si un cuerpo legislativo puede crear por ley una defensoría del pueblo, también podrá crear una DE. Armonizando posiciones encontradas, otro autor portugués, Joao Caupers, entiende que nada obsta a la eventual creación de Defensorías especializadas en el sector público, en tanto no signifique retacear o disminuir atribuciones que le son propias a la Defensoría del Pueblo instituida constitucionalmente. Dice además que “la eventual institución de *Ombudsman* especializados representa un aumento de garantías para los ciudadanos, nunca una

limitación”. Por otra parte, en cuanto a las ventajas que representaría la creación de este tipo de *Ombudsman*, se manifiesta totalmente a favor, teniendo en cuenta la cada vez más diversificada y compleja actividad de la Administración Pública. Gustavo Briceño es partidario de la existencia de las Defensorías especializadas aun cuando su designación esté desvinculada del parlamento y solo responda a una decisión del Poder Ejecutivo, porque “su eficacia en la práctica protegen al ciudadano en una comprometida esfera de su vida social y personal”. Sobre las Defensorías especializadas existen numerosos ejemplos: en Suecia, cuna del *ombudsman*, el parlamento puede designar uno o más. De hecho en Suecia hay cuatro elegidos por el parlamento, cuyas competencias son: 1) derecho a la información, municipios, ejecución de sentencias y elecciones generales; 2) tribunales de justicia, del ministerio público, de la policía y de las prisiones, 3) Fuerzas Armadas y 4) bienestar y seguridad social. Existen en Suecia otros *ombudsman*, pero son designados por el Poder Ejecutivo. En la República Federal Alemana existe un *Ombudsman* militar, lo mismo que en el Reino Unido y en Irlanda. En Canadá se creó un comisario para Idiomas Oficiales; otro para los veteranos de guerra y hay un *Ombudsman* de los contribuyentes al igual que en Australia. En Bélgica se instituyó un *Ombudsman* para los pensionados y en Israel un *Ombudsman* judicial. En América latina uno de los primeros casos fue el del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario de la República Oriental del Uruguay. En la Argentina hay asimismo un Procurador Penitenciario. También en la Argentina existen defensorías de niños, niñas y adolescentes en las provincias de Córdoba, La Pampa, Misiones y Santa Fe. Hay igualmente un *Ombudsman* de los niños en Irlanda y en el municipio de Rotterdam en los Países Bajos. En Punjab, Pakistán, existe un *Ombudsman* para la protección de las mujeres en el trabajo. En Buenos Aires, Argentina, también existe una Defensoría del Turista autónoma. Casi todas estas oficinas han sido reconocidas explícitamente en carácter de defensorías del pueblo/*ombudsman* por el Instituto Internacional de *Ombudsman* (IIO). Todo ello sin perjuicio de las defensorías de los derechos universitarios que existen en muchísimas universidades autónomas de Europa y América. No resiste el menor cuestionamiento la existencia de Defensorías especializadas. Desde un punto dogmático jurídico porque una vez consagradas en la ley se convierten en un dato de la realidad institucional que debe ser asumido y reconocido como

tal. Desde un punto de vista político porque parece razonable que para ciertas materias se establezca una institución autónoma que coadyuve a proteger los derechos. Cuestiones tan particulares como la de las personas privadas de libertad, la de los niños niñas y adolescentes, la de los adultos mayores, o la de los derechos universitarios, justifican la existencia de Defensorías especializadas tanto por su especialización como por su inmediatez de información y de acción. La experiencia indica que por la cantidad de trabajo y por los conflictos que permanentemente la acosan, las instituciones protectoras de los derechos humanos muchas veces no llegan a tiempo y con eficacia a esos problemas. Por último, cabe señalar que el hecho de que existan Defensorías especializadas no impide ni condiciona que una institución nacional, regional, provincial o municipal ejerzan las acciones protectoras que la constitución o carta les encomienda. *[Amelia López. Médica. Universidad Nacional de Córdoba. Defensora de Niñas, Niños y adolescentes de la provincia de Córdoba]*

Defensorías locales

La promoción, respeto y protección de los derechos humanos de todas las personas, sumado a la insatisfacción ciudadana con la institucionalidad y las autoridades que administran el acceso, ejercicio y beneficio a esos derechos fundamentales tiene en las instituciones de poder locales y territoriales su más actualizada y sentida expresión. Es al nivel de territorios y gobiernos locales –más próximos a las personas y a sus diversas relaciones cotidianas– en donde se hace posible, amén de necesaria, la participación de la ciudadanía. Son estos los principales (aunque no los únicos) factores que explican el surgimiento –durante el último tercio del siglo XX– de una de las iniciativas a favor de la convivencia pacífica más trascendente de las renacientes democracias de América Latina: las Defensorías locales, que son la expresión institucional de la participación ciudadana y de la colaboración estado-sociedad civil en lo público que obrando en territorios de proximidad administrativa, cultural y jurídicamente determinados buscan asegurar el respeto, promoción y ejercicio de los derechos humanos y la convivencia pacífica de todas las personas. Las Defensorías locales actúan ajustándose a estos principios: 1) favorable acogida,

responsable tratamiento y solución de los problemas, reclamaciones y conflictos (privilegiando la justicia colaborativa y los medios amigables de resolución de conflictos) y 2) de una labor permanente y transparente de iniciativas y acciones de estudio, control, denuncia y propuestas para mejorar la acción de instituciones y autoridades que han asumido la responsabilidad de la administración de bienes y servicios públicos. Respondan o no al concepto y a la práctica histórica del *Ombudsman* como controlador del poder, la legitimación ética, cultural, jurídica y política de las Defensorías locales se fundamenta más en los valores, principios, normas y exigibilidad de los derechos humanos que solo en la normativa del poder municipal. Los fundamentos que caracterizan la propuesta y el accionar específico de las Defensorías locales son: 1) el ámbito propiamente local, con sus premisas y ventajas comparativas de mayor accesibilidad, de simplicidad y menor costo en procedimientos, y de participación, identidad y corresponsabilidad ciudadanas por la mayor cohesión, convivencia y gobernabilidad democrática comunitarias; 2) la autonomía en relación a las actuaciones de la autoridad política local (con perfil específico) que actúa como autoridad de persuasión, con el reconocimiento y la adhesión del pueblo soberano local, sin dependencias de orden partidario ni corporativo y con el respaldo de la máxima instancia del gobierno democrático local; 3) la participación ciudadana que debe expresarse en el origen y actuaciones de la Defensoría local; 4) la recepción de quejas que comprenden una amplia gama de necesidades y legítimos intereses, estén o no reconocidos como derechos humanos y que tienen relación con los servicios municipales o locales y las actuaciones de las respectivas autoridades. Así, las Defensorías locales como instituciones públicas del Estado de Derecho democrático y de la sociedad civil organizada a nivel local, corresponden a la institucionalidad principal en derechos humanos encargada de hacer efectivo el derecho a la participación ciudadana con responsabilidad social. Es característica importante –pero no condición de existencia ni funcionamiento– la mayor coordinación posible con defensorías del pueblo nacionales preexistentes. Las iniciativas y esfuerzos por encontrar líneas de trabajo conjuntas y cooperación siguen constituyendo un desafío y objetivo importante. Según antecedentes culturales propios a cada territorio-país, son diversas las realidades organizacionales y las denominaciones dadas a las D: así,

en función de la territorialidad político-administrativa en que existen, pueden ser vecinales, comunales, municipales, departamentales, distritales, provinciales, de ciudades o regionales. Las Defensorías locales también procuran promover y proteger los derechos y hacen frente a manifestaciones de violencia y discriminación que afectan a sectores especialmente vulnerables de la población: niños y niñas, migrantes, pueblos originarios, mujeres, personas con discapacidad, personas privadas de libertad. En este tema es obvia la significación del municipalismo. No solo como argumento a favor de la descentralización y búsqueda de mayor eficacia de las prestaciones de la Administración sino también por una comprensión más democrática del poder y de las políticas públicas locales enfocadas en los derechos humanos. Es en las Defensorías locales donde se expresan y legitiman mayormente los intereses y necesidades –tanto individuales como colectivos– de los habitantes de un territorio determinado. Es mediante las Defensorías locales que la ciudadanía encuentra acogida, respeto y debido tratamiento a sus peticiones y reclamaciones. Es también en las Defensorías locales en donde se puede ejercer el protagonismo ciudadano responsable para el control y exigibilidad del efectivo cumplimiento de los mandatos y obligaciones delegados a autoridades e instituciones de poder locales. Las modalidades con que vienen evolucionando las Defensorías locales en América Latina, indican que han encontrado mayor facilidad para su implementación y desarrollo en países con una institucionalidad de defensorías del pueblo ya existentes en otras escalas y legitimadas cultural y jurídicamente. Es el caso fundamentalmente de la República Argentina y de Colombia, con diferente base normativa de legitimación jurídico-política (establecimiento por normas constitucionales, por leyes u ordenanzas municipales). Es necesario también mencionar los esfuerzos que se hacen desde las universidades y organizaciones de derechos humanos de la sociedad civil en donde no existen defensorías del pueblo nacionales como en el caso de Chile y también, las contribuciones a procesos de implementación de redes y programas de coordinación entre Defensorías locales a escala nacional como internacional. *[Sebastián Cox Urrejola. Pontificia Universidad Católica de Chile. Universidad de París 3 Sorbonne]*

Democracia

La democracia es un criterio para medir la legitimidad del poder, uno de los elementos de la forma política Estado (los Estados suelen dividirse en autoritarios o democráticos) y un principio constitucional, consagrado en todas las Constituciones de Iberoamérica, que como tal puede cumplirse más o menos (grados de democracia) y ser más o menos efectivo. El concepto surge en la Grecia clásica, como poder del pueblo (los propios ciudadanos toman las decisiones más importantes, las que se imponen a la comunidad), si bien posteriormente y hasta la actualidad ese poder fue delegado hacia una minoría dirigente, sobre todo por obra del concepto de representación. Si bien hoy la democracia suele concebirse como participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, lo que puede realizarse por medio de representantes y solo excepcionalmente de manera directa, no debe olvidarse la centralidad que dicha participación directa tiene para el concepto genuino de democracia. La idea de participación ciudadana requiere algunas precisiones: a) participación implica sobre todo decidir, esto es, votar, no solo observar: la publicidad de la acción política no resulta suficiente y la democracia “de audiencia” (considerar a los ciudadanos como espectadores pasivos) no es auténtica democracia; b) participación no implica necesariamente capacidad de ejecución: por razones obvias, las decisiones no pueden ser ejecutadas por todos los ciudadanos, pudiendo encomendarse esta tarea a un grupo determinado de personas; c) los ciudadanos son quienes participan, lo que suele entenderse como sinónimo de nacionales mayores de edad, limitación (no participa toda la población) de por sí discutible, pues excluye a los residentes extranjeros; d) la participación se refiere a los asuntos públicos, no a cualquier clase de asuntos, y la delimitación del ámbito de lo público suele llevarse a cabo de manera formal (dónde y no qué); así, la democracia estrictamente considerada es, sobre todo, la democracia política (participación en las decisiones de los órganos del Estado) y nacional (la participación en el ámbito internacional es más difícil) y, en su caso, dentro también del llamado espacio público (participación en las decisiones de los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y, más raramente, medios de comunicación); e) la democracia es un procedimiento o, si se quiere, una cuestión de formas



(de ahí que se hable de democracia formal o procedimental), que atiende a una característica del proceso de toma de decisiones (la participación de los ciudadanos), no al contenido de las decisiones mismas: el Estado democrático es un Estado neutral (abierto, plural, de garantía de posibilidades), lo cual exige entre otras cosas igualdad de oportunidades en el proceso electoral y garantía de los derechos de las minorías en el Parlamento; f) la democracia es un elemento más de la forma de Estado, no la totalidad de esta, por lo que puede entrar en conflicto con otras normas constitucionales (democracia constitucional). Por ejemplo, los derechos fundamentales operan como límites a la democracia: ni los ciudadanos ni sus representantes pueden decidir vulnerar el principio de libertad (concretado en derechos específicos) y para garantizarlo está la justicia constitucional; g) la democracia es cuestión de grados (se puede participar más o menos) y está sometida en la práctica a importantes límites de orden económico e internacional; el Estado actual, condicionado por el poder económico y por su pertenencia a una comunidad internacional, es un instrumento a veces muy limitado para la toma de determinadas decisiones. Las diferencias entre las distintas concepciones de la democracia pueden explicarse mediante el contraste entre modelos: a) Democracia de identidad y democracia de mayorías. La primera pretende que el pueblo, entendido como unidad, tome decisiones en los asuntos públicos, a ser posible por unanimidad o, subsidiariamente, por consenso. Aunque cuenta con buenos referentes históricos (Jean-Jacques Rousseau, Carl Schmitt), puede considerarse superada, pues hoy se admite que las sociedades son plurales y que casi siempre resulta inevitable escoger la decisión de la mayoría. b) La democracia directa y la democracia representativa sostienen, respectivamente, que decidan los ciudadanos o que decidan por ellos sus representantes, elegidos por sufragio. En sociedades masificadas y complejas como las actuales predomina claramente la segunda concepción. Se trata sin embargo de concepciones extremas, que cuentan con puntos intermedios: así, dentro de la democracia representativa cabe integrar elementos puntuales de participación, como los referendos, las iniciativas legislativas populares, los revocatorios de cargos públicos o las audiencias parlamentarias. c) En la democracia negociadora los representantes no deciden según argumentos sino por el número de votos que los respaldan; siguiendo la lógica del mercado, se entiende que los políticos tenderán así a satisfacer mejor las

demandas del electorado; por el contrario, en la democracia deliberativa (que puede ser más o menos proclive a la participación) se destaca la necesidad de la discusión pública de los argumentos, para garantizar los derechos de las minorías y de los que no pueden votar. Asimismo, esta concepción pretende solventar en parte los problemas derivados de la desigualdad en el acceso a los medios de comunicación y las limitaciones prácticas al pluralismo en el debate público, hoy dominado por grandes conglomerados empresariales. En un momento de altos niveles de desafección ciudadana, la tendencia dominante propone mantener la democracia representativa pero corrigiéndola parcialmente mediante la introducción o potenciación de algunos elementos de democracia directa y deliberativa. De las Constituciones iberoamericanas actuales puede extraerse una cierta concepción común de la democracia, caracterizada por las siguientes notas: a) el órgano supremo del Estado constituido debe ser el que por su composición no solo más conectado esté con la soberanía popular sino quien mejor refleje el pluralismo social y la deliberación pública, es decir, el Parlamento; como consecuencia de ello, su producto más importante, la ley, ocupa una posición de preferencia respecto a las restantes normas (jerarquía superior a los reglamentos, privilegio jurisdiccional); b) todos los poderes del Estado están, de una forma o de otra, vinculados a los ciudadanos; de esta forma, la soberanía popular va más allá del ejercicio del poder de reforma constitucional y del derecho del sufragio: obliga a considerar que la democracia es un proceso continuo que exige una relación permanente entre el pueblo y los representantes, la sociedad y el Estado; c) se ha de favorecer la participación de los ciudadanos en los órganos del Estado, lo que se logra con fórmulas variadas (recuérdese que la democracia es cuestión de grados): elección directa (por ejemplo, Presidente de la República en el presidencialismo) o indirecta (por ejemplo, el Tribunal Constitucional o el Defensor del Pueblo, que suelen ser elegidos por el Parlamento); d) los ciudadanos colaboran parcialmente en la toma de decisiones de otros órganos, especialmente en la Administración (audiencias) y en los tribunales (jurados populares); e) las organizaciones que median entre la sociedad y el Estado suelen también estar sometidas a reglas democráticas: partidos políticos, sindicatos y organizaciones profesionales y, en alguna medida, asociaciones civiles y medios de comunicación. Las Defensorías del Pueblo han realizado algunas aportaciones interesantes a la mejora de la

democracia pero podrían mejorar su papel en este ámbito atendiendo a lo siguiente: a) El *Ombudsman* no puede ocupar el papel de Parlamentos y Gobiernos pero sí hacer llegar a unos y otros la voz de los que no tienen voz o no se sienten representados, la voz de los más débiles, presentando propuestas que defiendan sus intereses; para ello, es esencial que dialogue con la ciudadanía, que no la sustituya sino que, precisamente, la represente; b) Con la presentación de una queja, un ciudadano o un colectivo intenta una participación de calidad pues se dirige a las instituciones, proponiendo de forma constructiva algo, con razones y argumentos. El *Ombudsman* es el canal de comunicación, primero el filtro y después el interlocutor con las instituciones. Por ello, su función al servicio de la democracia participativa, en su mejor expresión (diálogo entre ciudadanos e instituciones), y por ello para la mejora de la democracia misma, en los términos expuestos, es fundamental; c) El *Ombudsman* puede mejorar la deliberación en el Parlamento porque tiene acceso a él y sobre todo en el conjunto de la sociedad, pues es claro que la democracia no se acaba en las instituciones. Para ello es fundamental que el Defensor del Pueblo se pronuncie, que participe en el debate público, que esté presente en los medios, sin miedo a las críticas o a las acusaciones de falta de neutralidad. Se encuentra en una posición privilegiada porque sale de las instituciones (es elegido por la clase política), entra en ellas cuando quiere (y las instituciones tienen la obligación legal de permitirlo) y conoce las aspiraciones de los ciudadanos. El Defensor del Pueblo puede así ser una pieza fundamental para que nuestra democracia sea mejor, algo menos negociadora y algo más deliberativa. Por definición: “magistratura de persuasión” se la llama, se persuade con argumentos, y los argumentos que pueden ser públicamente expuestos (no los argumentos de la negociación, que suelen ser vergonzantes) son la base de la deliberación, que es pública por naturaleza. Por último, la relación entre democracia y derechos humanos es ambivalente. En primer lugar, la democracia se funda en última instancia en los derechos humanos (una sociedad libre solo puede someterse a las normas que ella libremente decide) y se concreta en derechos de participación, que pueden ser más o menos amplios y dar así lugar a grados distintos de democracia. En segundo lugar, los derechos humanos son un límite a la democracia. Es una parte del sistema político, no es todo el sistema político, un principio que ha de convivir con otros y por ello limitarse y esta es la esencia misma

del constitucionalismo occidental. Nuevamente, el *Ombudsman* puede servir de instrumento de la “contra-democracia” o “contra-mayoritario”, no solo mejorando la representación y contribuyendo a la deliberación sino también, en último extremo, impugnando las leyes (el instrumento democrático por excelencia) ante el Tribunal Constitucional. Si la democracia fuera el único principio, no existiría este recurso; si el mecanismo de la representación funcionara adecuadamente (el interés general no es la dictadura de la mayoría, incluye el respeto de los derechos), no haría falta utilizarlo. [Guillermo Escobar Roca. Universidad de Alcalá]

Democracia participativa

La democracia participativa se define como la posibilidad real y concreta de que la ciudadanía intervenga en la faz pública, ya sea en forma activa, al momento de delinear políticas de gobierno, o bien controlando al Estado con el fin de garantizar la transparencia. Para lograr dicho cometido se han delineado distintas herramientas. Entre ellas, podemos mencionar el acceso a la información pública, la elaboración participativa de normas, las audiencias públicas, la gestión de intereses, el presupuesto participativo, las reuniones abiertas de los entes reguladores de los servicios públicos, entre otras. En la República Argentina, la noción de democracia participativa comienza a desarrollarse con mayor fuerza en el proceso de reforma constitucional de 1994, donde los convencionales constituyentes incorporaron nuevos desafíos en la búsqueda de la consolidación de una democracia que haga efectivo el reconocimiento de derechos. El principio rector de este nuevo modelo es la “participación plural de las personas” para garantizar la nueva gama de derechos colectivos. En este sentido, es posible desarrollar dos modelos. Por un lado, la participación de las personas y grupos en términos de asesoramiento, consultas u opiniones. Por el otro, el reconocimiento del poder de decisión de esos grupos y personas en el proceso estatal. Desde esta óptica, el propio Estado deja de ser el centro de atención y se contempla la posición del individuo en la sociedad, así como el rol activo de este en la esfera pública. Corresponde tener presente que en la organización del Estado Argentino rige el sistema de democracia representativa. No se debe confundir la participación

ciudadana con el reemplazo de los representantes elegidos democráticamente por el pueblo a través del sufragio. Por ello, el sistema de toma de decisiones colectivas debe cumplir con cuatro condiciones: cada uno de los participantes debe tener igual influencia en las decisiones colectivas (igualdad), cada uno de los participantes debe tener alguna influencia efectiva en las decisiones colectivas (participación), las decisiones colectivas deben ser implementadas por los hombres elegidos para ello (representación), y el orden legal debe permitir la cooperación segura sin interferencias indebidas (libertad). Participar en la faz pública como ciudadanos es realizar un conjunto de acciones políticas dirigidas a influir en el contexto del país y de esa forma lograr cambios específicos que benefician a toda la población. Tan es así que las nuevas tendencias para comprender el rol de la sociedad en el marco del Estado democrático constitucional han sido desarrolladas profundamente por diversos autores. En este marco, el rol de la sociedad puede comprenderse partiendo de los conceptos de pluralidad y conciencia pluralista; es decir, el reconocimiento de la sociedad tal como realmente es significa que al hombre hay que considerarlo por lo que es y por lo que hace. En este sentido, desde el momento en que el hombre vale por “lo que es”, allí juega la representación política, ahí juega la cosmovisión de ideas con que el hombre se ubica en este mundo, ahí está el terreno de los partidos políticos, ahí se manifiesta una expresión integral del individuo que trata de hacerla expresiva, volitivamente, cuando vota. En definitiva, allí es el terreno propio, repito, del sufragio. Es la dimensión política del hombre. Sin embargo, para comprender el lugar que ocupa la sociedad en el marco de la democracia participativa, el aspecto sobre el que más interesa profundizar es sobre la dimensión de que el hombre vale por “lo que hace”. Comprender al hombre desde esta cosmovisión supone las diversas formas de participación que el Estado contemporáneo no puede ignorar y no puede soslayar. Es la dimensión social del hombre. La participación, desde luego, se da en un marco parcial, porque nadie puede participar en todos los terrenos al mismo tiempo. En este sentido, las personas pueden participar en uno o varios aspectos de la vida, no en todos, porque el hombre no tiene una capacidad tan vasta y la complejidad de la vida contemporánea también lo impide. Pero participa a través de esos cuerpos intermedios, sectorialmente, y eso debe ser encauzado y en alguna medida debe ser institucionalizado

a efectos: primero, de que tenga un peso específico, es decir, que no sea una participación sin consecuencias; y, en segundo lugar, a efectos de que la participación sea orgánica, es decir, que no se esterilice, que no se disperse o no se frustre, en definitiva, por la falta del hallazgo efectivo de canales adecuados. Por tanto, para el Estado democrático y constitucional es importante que partidos políticos y cuerpos intermedios (es decir, los diversos grupos) tengan bien perfilados y bien diferenciados sus fines y sus medios. Sin embargo, parecería que desde este punto de vista, la gran masa de personas que no pertenecen a grupos políticos y/o los restantes grupos intermedios, quedarían excluidos de la posibilidad de participación activa en la toma de decisiones. En este sentido, cabe destacar que mediante la utilización de las técnicas de participación mencionadas se logra una de las mayores intervenciones activas por parte de la ciudadanía, propiciándose un espacio institucional para que la sociedad en su conjunto controle las actividades de gobierno. Desde esta perspectiva, al intentar precisar esta última noción de participación, debe tenerse particularmente en cuenta dos aristas fundamentales sobre los alcances de su significado: a) tener conciencia de que debemos controlar y exigir transparencia y responsabilidad a quienes elegimos con nuestro voto; y b) sentirse ciudadano en cada momento de nuestro quehacer cotidiano, respetar las normas y entender la democracia. En contraposición a los principios que pregona la democracia participativa puede advertirse que la ciudadanía, en ocasiones, se comporta con cierta indiferencia a la diagramación y ejecución de políticas públicas. En este sentido, la experiencia nos muestra que la sociedad ha limitado su participación cívica al acto de votar. Por ello, la definición de democracia es un punto de partida insoslayable, en tanto esta se nutre de los mismos valores que la participación ciudadana reivindica. Más aún, las técnicas de participación son modos de fortalecerla y ampliarla. Este ha sido sin lugar a dudas uno de los grandes desafíos de los regímenes democráticos modernos, y si bien se ha dado una gran evolución parecería verse con diáfana claridad que aún queda mucho por avanzar en este camino. En otros términos, modernización debe entenderse como un proceso cuya consecuencia es fortalecer y desarrollar la democracia. Porque la democracia no es solo una forma de gobierno, es también una forma de vida. Y por ello, la DP es un paso más en la construcción moderna del Estado por cuanto

introduce en todos los ámbitos, experiencias de gestión compartida que colocan al hombre y a la mujer como principales protagonistas de la sociedad, ampliando la democracia hasta el nivel de la vida cotidiana. [Nicolás Aguerre. *Universidad de Buenos Aires*]

Denominaciones

La enumeración de las diferentes denominaciones no es exhaustiva ni excluyente. Se registran los numerosos nombres utilizados para designar a esta institución, con la mayor amplitud; esto significa que no todas ellas reúnen las características que la caracterizan y le dan singularidad. Más aún, muchos de los países consignados no parecen en condiciones de garantizar, siquiera, estándares mínimos de respeto a los Derechos Humanos. Las denominaciones que se informan toman en general como referencia a las instituciones nacionales y detallan los nombres que se dan al interior, cuando tienen alguna particularidad. Se enumeran alfabéticamente con excepción de las dos primeras (*ombudsman* y defensor del pueblo) por ser las que más lo identifican. Lo abigarrado del texto impidió atender en muchos casos las exigencias de una perspectiva de género. En aquellos casos en los que su designación en el idioma de origen tiene una especial significación, se lo mantuvo. Una designación puede ser o no ser neutra. En este caso en general no lo es. Revela en cierto modo su naturaleza y el alcance de sus competencias. Los nombres recogidos son: *Ombudsman* por Suecia, Finlandia, Noruega, Dinamarca, Antigua y Barbuda, Australia, Austria, Barbados, Bélgica, Belice, Bermuda, Bosnia y Herzegovina, Botsuana, Bulgaria, Burundi, Canadá, Caribe Holandés (Bonaire, San Eustaquio y Saba), Ciudad del Cabo - Sud África, Corea, Curaçao, Eslovenia, Estados Unidos, Etiopía, Filipinas, Gambia, Granada, Guyana, Hong Kong (China), Indonesia, Islandia, Irlanda, Israel, Kosovo, Lesoto, Lituania, Macedonia, Malawi, Malta, Mauricio, Namibia, Países Bajos, Pakistán, Papúa - Nueva Guinea, Ruanda, San Cristóbal y Nieves, Sierra Leona, Trinidad y Tobago, Samoa, Sint Marteen, Sri Lanka, Suiza, Tailandia y Turquía. *Defensoría del Pueblo* en Argentina, y en algunas de sus provincias. *Defensoría Ciudadana* en la ciudad de La Plata, provincia de Buenos Aires, y *Auditoría* en Villa María, provincia de Córdoba. Igual D que Argentina

tiene Bolivia, Colombia, Ecuador, España, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela, *Defensoría de los Derechos del Pueblo* en Croacia, *Defensoría de los Derechos Humanos* en Armenia, *Defensoría de los Habitantes* en Costa Rica, *Defensoría de las Vecinas y de los Vecinos* en Montevideo, Uruguay, *Defensor Cívico (Difensore Civico)* en Italia, *Defensor de Derechos (Défenseur des Droits)* en Francia, *Defensoría de la Ciudadanía* (municipales) en Cataluña, España, *Defensoría Pública* en Georgia, Jamaica, *Defensoría Pública de Derechos Humanos* en República Checa, Eslovaquia, *Abogado del Ciudadano (Synigoros tou Politi)*, en Grecia, *Abogado del Pueblo* en Albania, Rumania, *Abogado Parlamentario* en Moldavia, *Alto Comisionado para la Protección de los Derechos y las Libertades* en Mónaco, *Ararteko* en País Vasco - España, *Canciller de Justicia* en Estonia, *Comisario para los Derechos Humanos* en Tayikistán, *Comisión contra la Corrupción* en Macao, China, *Comisión de Administración de Justicia* en Kenia *Comisión de Derechos Humanos y Administración de Justicia* en Ghana, *Comisión de Derechos Humanos y Buena Administración* en Tanzania, *Comisión de Integridad y Lucha contra la Corrupción* en Jordania, *Comisión Independiente por los Derechos Humanos*, en Autoridad Palestina, *Comisión Nacional Consultiva para la Promoción de los Derechos Humanos* en Argelia, *Comisión Nacional para los Derechos Humanos* en Egipto, *Comisión Pública de Quejas*, en Nigeria, *Comisionado de Quejas* en Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes, *Comisionado Investigador de las Decisiones y Actos Administrativos* en Alberta, Canadá, *Comisionado para la Protección de los Derechos Humanos* en Polonia, *Comisionado para los Derechos Humanos* en Azerbaiyán, Kazajistán, Kirguistán, Honduras, Rusia, *Comisionado para la Administración* en Chipre, *Comisionado para las Relaciones Públicas* en Tonga, Polinesia, *Comisionado Parlamentario (Parliamentary Commissioner)* en Nueva Zelanda, Reino Unido, Santa Lucía, Ucrania, *Comisionado Parlamentario para los Derechos Civiles* en Hungría, *Comité de Peticiones* en Alemania, *Consejo Público de Quejas* en Sudán, *Diputado del Común en Canarias*, España, *Inspección del Gobierno* en Vietnam, *Inspector General del Gobierno* en Uganda, *Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo* en Uruguay, *Justicia de Aragón* en Aragón, España, *Lokayukta* en India, *Mediador (Médiateur)* en Benín, Burkina Faso, Chad, Congo, Costa de Marfil, Luxemburgo, Mali, Marruecos, Mauritania, Níger, Senegal, Túnez, Vanuatu y Yibuti, *Oficina de Evaluación Institucional* en Japón, *Oficina de Inspección General* en Irán, *Organización Central de Control y Auditoría* en Yemen, *Ouvidor* en Brasil,

Personería (municipales) en Colombia, *Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos* en México, *Procuraduría de Derechos Humanos* en Guatemala, Nicaragua, Uzbekistán, Estados de Baja California, Baja California Sur y Guanajuato, México, *Procuraduría General* en Asturias, España, *Protector de los Ciudadanos*, en Serbia, *Protector de los Derechos Humanos y de las Libertades* en Montenegro, *Protector del Ciudadano (Protecteur du Citoyen)* en Haití, Quebec-Canadá, *Protector Legal* en Letonia, *Protector Público* en Sud África, *Provedor de Justicia (Provedor de Justiça)* en Angola y Portugal, *Raonador (Raonador del Ciudadá)* en Andorra, *Sindicatura de Agravios (Sindic de Greuges)* Cataluña, Comunidad Valenciana, Baleares en España, *Valedor del Pueblo (Valedor do Povo)* en Galicia, España, *argeny* en Taiwán. [Carlos R. Constenla. Universidad de Buenos Aires]

Derecho a la Ciudad

El Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos (Art. 1, punto 2, Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad).

El término “derecho a la ciudad” fue utilizado por primera vez por el filósofo, geógrafo y sociólogo marxista francés Henri Lefebvre en su libro *El Derecho a la ciudad*, publicado en 1969. En este libro reflexiona sobre las formas, funciones y estructuras de la ciudad y de las necesidades sociales inherentes a la sociedad urbana. Entre otros aspectos, destaca los impactos negativos que las ciudades de economía capitalista estaban atravesando como resultado de haber sido convertidas en mercancías al servicio de la acumulación de capital, con el consumo como eje de la vida de sus ciudadanos y ciudadanas.

En contraposición a esta realidad, menciona en su reflexión un aspecto que será retomado posteriormente en los diversos análisis sobre el derecho a la ciudad referido a “la necesidad de actividad creadora, de obra (no solo de productos y bienes materiales consumibles), de necesidad de información, simbolismo, imaginación, actividades lúdicas”. Se refiere asimismo a la ciudad como espacio de simultaneidad y de encuentro, de cambio. (pp. 123, 124). En este sentido afirma que el derecho a la ciudad es el derecho a la vida urbana transformada, renovada (p. 138). De modo que en sus orígenes el término refiere a un derecho no solo de disfrute y goce de la vida urbana en las ciudades sino de generación de las particularidades de esa vida a partir de la imaginación de quienes las habitan. Este concepto es retomado con claridad por David Harvey quien afirma que “El derecho a la ciudad no es simplemente el derecho de acceso a lo que ya existe, sino el derecho a cambiarlo a partir de nuestros anhelos más profundos”. La Carta por el Derecho a la ciudad, que retoma estos conceptos, es resultado de varios años de trabajo conjunto por parte de una diversidad de actores incluyendo movimientos populares, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones profesionales, redes nacionales e internacionales, organismos de derechos humanos, entre otros. Esta articulación de actores sociales tuvo lugar en torno a conferencias organizadas por Naciones Unidas y foros convocados por la propia sociedad civil. El texto final que ha tenido difusión por múltiples medios, incluye en su encabezado la referencia a las instancias donde el mismo se fue elaborando: Foro Social de las Américas (Quito, julio de 2004), Foro Mundial Urbano (Barcelona, octubre de 2004), Foro Social Mundial (Porto Alegre, enero de 2005) y Revisión previa a Barcelona, setiembre de 2005. Este trabajo sostenido de las organizaciones de la sociedad civil y de organismos de derechos humanos permitió incluir el derecho a la ciudad en el acuerdo alcanzado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) que tuviera lugar en octubre de 2016 en Quito, Ecuador, donde se aprobó la Nueva Agenda Urbana (Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos). Dicho documento hace referencia a “Nuestro Ideal Común”; es decir, la visión de una agenda urbana compartida. El propio texto plantea que

D

esta visión es conocida como “el derecho a la ciudad”. Concretamente, en su artículo 11, la Nueva Agenda Urbana dice:

Compartimos el ideal de una ciudad para todos, en cuanto a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos, buscando promover la integración y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles, y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. Tomamos nota de los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como “el derecho a la ciudad”, en sus leyes, declaraciones políticas y cartas” (Naciones Unidas: 2016).

La Carta por el Derecho a la Ciudad hace referencia a los principios y fundamentos estratégicos de este derecho referidos al pleno ejercicio de la ciudadanía y la gestión democrática de la ciudad, la función social de la ciudad y de la propiedad urbana, la igualdad y no discriminación, la protección de personas y grupos en situación de vulnerabilidad y una economía solidaria y con compromiso social. Como fue planteado previamente, el Derecho a la Ciudad incluye una diversidad de derechos consagrados en instrumentos internacionales pero es más que la sumatoria de los mismos. En este sentido, Jordi Borja propone un catálogo de derechos a ser considerados como parte del derecho a la ciudad que, retomando el concepto original de Lefebvre, trasciende los derechos garantizados en el marco de la ciudadanía y enfatiza en la concepción de iniciativa y propuesta para transformar el espacio urbano, con un foco importante en la identidad y la diversidad. Entre otros (derecho a la vivienda y al lugar, a la centralidad, a la movilidad y a la accesibilidad, al acceso y uso de las tecnologías de la información y la comunicación, a la justicia local y a la seguridad, al empleo y al salario ciudadano, a la calidad del medio ambiente), la lista sugerida incluye el derecho a la belleza (incorporación de la calidad estética como prueba de calidad urbana y de reconocimiento de la necesidad social), a la identidad colectiva dentro de la ciudad, a la conversión de la ciudad marginal o ilegal en ciudad de ciudadanía, a la innovación política, a la ilegalidad (partiendo de iniciativas ilegales que se convierten en demandas hacia su reconocimiento como derechos legales), a la diferencia, la intimidad y la elección de los vínculos

personales, como parte de un conjunto de 21 propuestas (pp. 317-322). La referencia al derecho a la ciudad implica tener presente que la ciudad tiende a ser escenario de conflictos entre instituciones, entre colectivos de población con expectativas diferentes, entre voluntades y propuestas diversas sobre el uso del espacio público lo que permitiría caracterizar a la ciudad como lugar en disputa, de confluencia de intereses no solo diversos sino muchas veces contrapuestos. Estas contradicciones a su vez se acentúan pues, como plantea Jordi Borja la ciudad, el espacio público y la ciudadanía,

... son conceptos que por una parte tienden a confundirse (o encapsularse los unos dentro de los otros) y por otra a confundirnos por su tendencia expansiva, siendo hoy considerados usualmente polisémicos. La hipótesis subyacente [...] es que estos tres conceptos están relacionados dialécticamente, que ninguno de ellos puede existir sin los otros dos, que nuestra vida depende en buena medida de esta relación. (pp. 22, 23).

En esta relación, además, es fundamental incorporar un cuarto concepto que es el medio ambiente natural del que depende nuestra vida y la del propio planeta. Por lo tanto, la ciudad, y en consecuencia el DC, implica la consideración de esa compleja interrelación de derechos vinculados a la ciudadanía y el derecho a un medio ambiente sano (o incluso los derechos de la naturaleza como ocurre en países como Bolivia y Ecuador). Esta complejidad que surge de la propia realidad de la vida en las ciudades hace parte también del propio concepto del DC. Al tiempo que, como la Carta plantea, se trata de un derecho exigible, el artículo 20 dice: “Toda persona tiene derecho al acceso y uso de recursos administrativos y judiciales eficaces y completos relacionados con los derechos y deberes enunciados en la presente Carta, incluido el no disfrute de tales derechos”, sus propias características como derecho en permanente construcción y que se asienta en el cambio, la transformación y la imaginación presentan desafíos a esta exigibilidad. Asimismo, existen tensiones inherentes al propio concepto de ciudadanía, en particular sus distintos énfasis en los derechos sociales y colectivos o en la predominancia del interés individual, que también presentan retos al derecho a la ciudad. Y, como ya fue planteado, se suma a estos retos el desafío de la satisfacción de las necesidades materiales en un contexto de incertidumbre global resultado de los impactos que los modelos de vida dominantes tienen en el entorno

natural, en particular los que prevalecen en los espacios urbanos. Lo que estos desafíos y retos evidencian es que esta construcción del derecho a la ciudad, necesariamente requiere procesos democráticos y participativos que permitan tomar decisiones sobre los procesos urbanos anclados en la diversidad de la población y del entorno natural que la sostiene. Borja plantea que hacer la ciudad es ordenar un espacio de relación, es construir lugares significantes de la vida en común, y que por lo tanto, “las ciudades son las ideas sobre las ciudades” (p. 26). Esas ideas deben construirse sobre una multiplicidad de variables, de aportes disciplinarios diversos, de búsquedas individuales, colectivas e institucionales que contemplan los retos mencionados en un marco de diálogo y respeto mutuo que permita consolidar el derecho a la ciudad y su pleno goce y disfrute. *[Ana Agostino. Asistente Social, Universidad de la República (Uy) doctorada en la Universidad de Sud África. Ex Defensora de Vecinas y Vecinos de Montevideo, Uruguay]*

Derecho a la cultura

El derecho a la cultura y los derechos culturales constituyen un campo en pleno desarrollo desde el punto de vista del análisis del derecho. Los destacados juristas latinoamericanos Rodrigo Uprimny Yepes y Luz María Sánchez Duque sostienen que los derechos culturales

... en comparación con otras categorías de derechos humanos, se encuentran todavía en un punto incipiente de su desarrollo, de tal modo que en este momento hay más preguntas que respuestas concluyentes sobre su especificidad y las vías para hacerlos efectivos.

En la misma dirección, manifiestan que “es usual calificar a los derechos culturales como la cenicienta de los derechos humanos”. Una vez garantizado el derecho a tener derechos, de acuerdo con el concepto desarrollado por Hannah Arendt, es posible establecer que tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos como la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre no realizan una clasificación de derechos entre los civiles y políticos (DCP) y los económicos, sociales y culturales (DESC), si bien es posible identificar primordialmente DCP en la primera parte (art. 1 al 15) y DESC en los artículos siguientes. En ambas Declaraciones se establece una serie de derechos

y garantías que poseen todos los seres humanos por el hecho de ser seres humanos. En el año 1948, la comunidad internacional consagró en la Declaración Universal de Derechos Humanos tal vez el primer instrumento normativo de carácter universal en el que se desarrolló el alcance de los derechos humanos. El artículo 27 establece que

Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.

Annamari Laaksonen sostiene que

... en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el acceso a la cultura constituye uno de los rasgos centrales, así como uno de los elementos fundamentales a la hora de traducir los derechos culturales en políticas, junto con el derecho a la cultura.

La doctrina tradicional suele establecer una distinción entre DCP y DESC, afirmando que los DCP se traducen fundamentalmente en acciones negativas u obligaciones de no hacer para los Estados y los DESC requieren acciones positivas u obligaciones de hacer por parte de los Estados para garantizar su satisfacción. Víctor Abramovich y Christian Curtis sostienen que

... la distinción, sin embargo, es notoriamente endeble. Todos los derechos, llámense civiles, políticos, económicos o culturales tienen un costo, y prescriben tanto obligaciones negativas como positivas.

Tal vez como consecuencia de la guerra fría y la construcción de un mundo bipolar de poderes dominantes, en el año 1966 se sancionaron dos Pactos Internacionales que plasmaron normativa la clasificación entre DCP y DESC. El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales reconoció el derecho de toda persona a participar en la vida cultural y dispuso como obligaciones a los Estados Parte llevar a cabo acciones para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura. Asimismo, establece que los Estados se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora. En el ámbito interamericano, el Pacto de San José de Costa Rica (PSJCR) establece que los Estados Parte se comprometen a lograr progresivamente la plena efectividad

de los derechos económicos sociales y culturales, hasta el máximo de sus recursos disponibles. Otros instrumentos normativos de derechos humanos que se refieren en mayor o menor medida al derecho a participar en la vida cultural son la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5, apartado e. vi), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (art. 13, apartado c), la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 31, párr. 2), la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (art. 43, párr. 1 g), la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (art. 30, párr. 1), entre otros. Una voz autorizada para definir el alcance del DC y la interpretación del PIDESC es el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), órgano creado por medio de la Resolución N° 1985/17 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. El Comité DESC sostiene en su Observación General N° 21 del año 2009 que

... los derechos culturales son parte integrante de los derechos humanos y, al igual que los demás, son universales, indivisibles e interdependientes. Su promoción y respeto cabales son esenciales para mantener la dignidad humana y para la interacción social positiva de individuos y comunidades en un mundo caracterizado por la diversidad y la pluralidad cultural.

En el mismo sentido, el Comité DESC establece que el derecho a participar en la vida cultural se encuentra íntimamente relacionado con otros derechos, como lo son el derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones, el derecho de toda persona a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora, el derecho a la indispensable libertad para la investigación científica y la actividad creadora, el derecho a la educación “los individuos y las comunidades transmiten sus valores, religión, costumbres, lenguas y otras referencias culturales, y que contribuye a propiciar un ambiente de comprensión mutua y respeto de los valores culturales”, el derecho de todos los pueblos a la libre determinación y el derecho a un nivel de vida adecuado. Asimismo, el Comité DESC expresa que

... el derecho a participar en la vida cultural puede calificarse de libertad. Para realizarlo, es necesario que el Estado parte se abstenga de hacer algo (no injerencia en el ejercicio de las prácticas culturales y en el acceso a los bienes culturales), por una parte, y que tome medidas positivas (asegurarse de que existan las condiciones previas para participar en la vida cultural, promoverla y facilitarla y dar acceso a los bienes culturales y preservarlos), por la otra.

El Comité DESC considera la cultura como un concepto amplio. En este sentido, considera que comprende, entre otras cosas, las formas de vida, el lenguaje, la literatura escrita y oral, la música y las canciones, la comunicación no verbal, los sistemas de religión y de creencias, los ritos y las ceremonias, los deportes y juegos, los métodos de producción o la tecnología, el entorno natural y el producido por el ser humano, la comida, el vestido y la vivienda, así como las artes, costumbres y tradiciones, por los cuales individuos, grupos y comunidades expresan su humanidad y el sentido que dan a su existencia, y configuran una visión del mundo que representa su encuentro con las fuerzas externas que afectan a sus vidas. La cultura refleja y configura los valores del bienestar y la vida económica, social y política de los individuos, los grupos y las comunidades. Por otra parte, establece como obligaciones jurídicas específicas de los Estados la obligación de respetar, de proteger y de cumplir con el alcance del derecho a la cultura. El deber de cumplimiento por parte de los Estados de estas obligaciones resulta fundamental a fin de garantizar el pleno ejercicio del derecho. Por último, a modo de conclusión, citamos a Annari Laaksonen quien sostiene que

... hace ya bastante tiempo que la creatividad, el ocio y la cultura ocupan un lugar importante en la lucha en pos de los Derechos Humanos, pero el derecho a la autodeterminación cultural o los propios derechos culturales han constituido, durante mucho tiempo, una dimensión ‘subdesarrollada’ de los Derechos Humanos [...] El derecho a participar en la vida cultural es, sin duda, menos vital para la integridad física que las necesidades humanas básicas, pero el hecho de posicionar a los derechos culturales en situación de prioridad junto a otros Derechos Humanos supondría afirmar que el derecho a la autodeterminación cultural o al disfrute de la creación no pertenece a los económicamente menos favorecidos.

[Diego Ramón Fidel. Abogado. Universidad de Buenos Aires]



Derecho a la identidad

El derecho a la identidad, tal como ha sido entendido en un estudio desarrollado por la Clínica de Derecho Internacional de los Derechos Humanos de la Escuela de Derecho de la Universidad de California, protege las características personales y sociales significativas y reconocibles de un ser humano. De acuerdo a Calvo Suárez, es el derecho de cada persona a ser reconocida por las demás como poseedora de una identidad propia e inconfundible, a ser quien auténticamente es. De tal modo, es un derecho humano fundamental que protege a cada persona frente a la alteración, desfiguración o negación de su “verdadera persona” y de su proyección externa o social. La identidad está atravesada por múltiples factores. No solo comprende información personal como el nombre, la fecha de nacimiento, el código genético, la historia médica, el sexo biológico, el género, sino también los vínculos sociales, como lazos familiares, sexuales, afectivos, culturales, religiosos, políticos, ideológicos, geográficos, etcétera. Se trata de una construcción simbólica cuyos componentes personales y sociales representan la individualidad de cada ser humano y que, con frecuencia, se hallan interrelacionados. Asimismo, se trata de características significativas para la persona y reconocibles para el resto de la sociedad. En rigor, la identidad es autopercebida o autodeterminada, en la medida en que cada persona puede tomar decisiones al respecto y darle forma. A su vez, es dinámica, ya que es susceptible de una continua transformación, como proceso de construcción personal y social, a medida que la persona interactúa y reacciona frente al contexto socio-cultural. En definitiva, la identidad es lo que somos, porque lo sentimos y lo llevamos a la práctica. En el campo jurídico, las discusiones relativas al derecho a la identidad han cobrado notoriedad en las últimas décadas. Si bien los instrumentos internacionales de derechos humanos adoptados a partir de la segunda mitad del siglo XX no contienen una consagración expresa del derecho a la identidad, sí protegen algunos de sus elementos constitutivos, como el nombre, la nacionalidad, la vida privada y familiar, la personalidad jurídica, la cultura o la libertad de conciencia y religión. Esto fue especialmente considerado, con relación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los

votos disidentes de los jueces Cançado Trindade y Ventura Robles en el caso de las Hermanas Serrano Cruz ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En la historia reciente, han sido lamentablemente frecuentes las violaciones al derecho a la identidad a través de las desapariciones forzadas de personas, la apropiación de niños/as y la incorporación forzada de niños/as de minorías étnicas a culturas o sociedades dominantes. Las iniciativas de asociaciones de víctimas y familiares de estas violaciones han sido fundamentales para el desarrollo del derecho a la identidad. Particularmente relevante ha sido el trabajo de la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo, que ubicó el tema en la agenda internacional a partir de sus reclamos por la apropiación de niños/as durante la última dictadura militar en Argentina. En efecto, se les reconoce haber logrado la inclusión del derecho a la identidad en el artículo 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño:

1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.
2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad.

Aquí, la referencia a la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares no resultan exhaustivas, existiendo múltiples elementos que constituyen la identidad que la norma jurídica pretende preservar. En la doctrina contemporánea sigue discutiéndose la naturaleza del derecho a la identidad. Por un lado, se argumenta que se trata de un derecho que nuclea y unifica conceptualmente a otros derechos relacionados, como los mencionados anteriormente. Por otra parte, se sostiene que se trata de un derecho independiente y autónomo, anclado en la dignidad humana, que no puede entenderse exclusivamente en relación con los derechos a los cuales se lo asocia usualmente. En cualquier caso, el vínculo entre el derecho a la identidad y otros derechos humanos es innegable. En la Opinión aprobada por el Comité Jurídico Interamericano sobre el Alcance del Derecho a la Identidad (CJI/RES. 137 de 2007) se ha explicado que el derecho a la identidad tiene un valor instrumental para la plena realización y ejercicio de otros derechos. Los Estados tiene la obligación

de respetar, proteger y garantizar la identidad. Esto implica que deben abstenerse de interferir en la identidad de la persona, tomar medidas para prevenir que otros interfieran y asegurar progresivamente que cada persona tenga oportunidades para desarrollarla. Asimismo, el Estado debe proveer los medios necesarios para contar con una identidad particular, constatarla oficialmente e instrumentar los mecanismos institucionales que esto requiera. En este sentido, una variedad de tratados internacionales contienen obligaciones estatales vinculadas con la preservación y el desarrollo de la identidad individual, como el registro de recién nacidos, la preservación de información acerca de adopciones o la regulación de documentos de identidad para evitar el tráfico de personas. Es preciso notar que el derecho a la identidad también tiene una dimensión colectiva, en la medida que se protegen las características que distinguen a una comunidad como tal. Por ello, se comprende que actualmente las discusiones sobre el tema también aborden la identidad étnica y la identidad cultural de diferentes comunidades. [Marcos D. Kotlik. *Universidad de Buenos Aires/CONICET*]

Derecho a la memoria

De acuerdo a José Darío Antequera Guzmán:

El derecho a la memoria emerge como la garantía en virtud de la cual el Estado se ve obligado a implementar mecanismos necesarios para que la sociedad reconozca las vulneraciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, desde una política de elaboración constante, pedagógica, pública, participativa y exigible socialmente, destinada a la consolidación de los ejercicios de memoria pública como un bastión cultural de la sociedad, sobre la base de la garantía integral de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

En efecto, la memoria puede concebirse como un derecho individual y colectivo, destinado a entender y elaborar el pasado, mediante su búsqueda activa. En este sentido, Lizandro Alfonso Cabrera Suárez señala que

... la indagación sobre la memoria es un ejercicio de comprensión del presente, de las formas como se moldea socialmente el pasado y se definen las bases que fundamentan nuestros futuros posibles.

Se trata de un proceso de construcción colectiva en el que participan múltiples actores, especialmente víctimas sobrevivientes y sus familias, mediante testimonios sobre los acontecimientos, las experiencias personales, de sus allegados y comunidades. De esta manera, se resignifica el pasado y se determina de qué modo se produjeron las violaciones a los derechos fundamentales, quiénes fueron afectados y cuál fue la magnitud de los hechos. Gracias a la memoria se (re)construye nuestra identidad. En el campo jurídico, las discusiones sobre el tema emergieron luego de la Segunda Guerra Mundial, con el desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Sin embargo, cobraron mayor visibilidad a partir de la década de 1980, fundamentalmente a partir del reclamo de las víctimas de diferentes contextos de violencia. Si bien el DM no ha sido consagrado expresamente como tal en instrumentos jurídicos internacionales de carácter vinculante, ha sido desarrollado en el marco de los sistemas de protección de los derechos humanos a nivel universal y regional. En 1997, el Relator Especial de la ONU Louis Joinet elaboró el “Conjunto de Principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad”, estructurándolos sobre la base del derecho de saber, el derecho a la justicia y el derecho a obtener reparación, incluyendo las garantías de no repetición. En dicho contexto, se señaló que el derecho de saber tiene una dimensión individual, que corresponde a las víctimas, así como una colectiva, destinada a evitar la repetición de las violaciones en el futuro. Vinculado con esta última, el Principio 2 establece el deber de la memoria:

El conocimiento por un pueblo de la historia de su opresión forma parte de su patrimonio y, por ello, se debe conservar adoptando medidas adecuadas en aras del deber de recordar que incumbe al Estado. Esas medidas tienen por objeto preservar del olvido la memoria colectiva, entre otras cosas para evitar que surjan tesis revisionistas y negacionistas.

Esto fue reiterado en 2005 por Diane Orlenticher, en la versión actualizada de los Principios. De tal modo, el origen de la concepción de la memoria como un derecho tiene como punto de partida su reconocimiento internacional como elemento esencial del derecho a la verdad. En tal sentido, cobra relevancia la observación de Cabrera Suárez, quien entiende el derecho a la memoria como una prerrogativa de la sociedad y de los individuos para que el Estado no deforme

los hechos constitutivos de graves violaciones a los derechos humanos y haga todo lo posible por que se conozcan con el mayor grado de veracidad posible. Frente a las técnicas de olvido intentadas con posterioridad a la ocurrencia de contextos violentos, el derecho a la memoria se presenta como una dimensión cultural necesaria. Es que la memoria supone el reconocimiento de la victimización de los/as integrantes de una sociedad y de ésta en su conjunto, proveyendo la base fáctica sobre la cual se construyen la historia y la “verdad judicial”. El fundamento del derecho a la memoria puede hallarse en las violaciones a derechos fundamentales que no pueden permanecer impunes. Por lo tanto, se relaciona con el deber de justicia, ya que el acto de recordar constituye un momento y un medio para la realización de la justicia con relación a aquellos a quienes se recuerda. A su vez, el conocimiento de la verdad acerca de los crímenes cometidos, su difusión pública y la preservación del recuerdo de las víctimas depende, en parte, de evitar la impunidad. Por su parte, como ha explicado Felipe Gómez Isa, en una concepción integral de la reparación, la memoria y el recuerdo se convierten en un ingrediente esencial. Es que el derecho a obtener reparación no solo incluye la compensación económica, sino también componentes de otro tipo, incluso simbólicos. Estos se dirigen a reconocer la dignidad de las víctimas, fomentar el recuerdo de hechos históricos relevantes, expresar una crítica hacia los perpetradores, señalar la importancia de la prevención, además de vincularse con los procesos de duelo y el recuerdo familiar o colectivo. Las medidas relativas a la conservación de la memoria tienen, de esta manera, un carácter restaurativo. Se pretende lograr un relato que dé sentido y permita poner en palabras la victimización y la necesidad de reparación, colectiva o individual. Precisamente, en el ámbito interamericano el tema se ha abordado, esencialmente, a través de la prescripción por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) de medidas de reparación consistentes en políticas de memoria. En numerosos casos se ha ordenado la identificación de espacios públicos con el nombre de víctimas, la realización de actos de reconocimiento de responsabilidad internacional y la presentación de disculpas públicas. Este tipo de medidas han sido entendidas como formas de dar cumplimiento a la garantía de no repetición y de preservar la memoria de las

víctimas. Asimismo, se ha considerado que las sentencias de órganos judiciales internos y de la propia Corte IDH constituyen, en sí mismas, medidas de reparación que contribuyen a la construcción de la memoria histórica de las víctimas y de la sociedad. La protección del derecho a la memoria de las víctimas de violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario concierne a todas las esferas del Estado, materializándose a través de diversas medidas que, en su conjunto, dan forma a una política de memoria. En tal sentido, además de los ejemplos ya mencionados, las distintas experiencias transitadas en el continente americano y en otras regiones del mundo permiten enumerar otras formas en las que se ha hecho efectivo el deber estatal de recordar: el dictado de leyes de memoria histórica, la celebración de actos conmemorativos y de homenaje, la construcción de objetos de memoria como monumentos, la creación y administración de archivos oficiales, museos y espacios de memoria destinados a la reflexión pública y a la organización de víctimas, entre otras. Desde luego, las comisiones de verdad y los procesos de investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de la comisión de crímenes también tienen un rol de relevancia en una política de memoria. Este tipo de iniciativas son indispensables para establecer un registro irrefutable y evitar la repetición de los abusos. Las investigaciones desarrolladas por otros organismos oficiales, como defensorías del pueblo, aunque más limitadas, también pueden generar contribuciones significativas para dar cumplimiento al deber de recordar. Con frecuencia, los procesos de memoria han sido impulsados por asociaciones de víctimas, comunidades religiosas u otros sectores de la sociedad civil, cuya persistencia ha demostrado ser efectiva para lograr que muchos Estados asuman roles activos en la implementación de procesos de memoria, verdad y justicia. Sin embargo, existen numerosos Estados en los que las medidas adoptadas distan de ser suficientes para cumplir con los estándares internacionales en la materia. En este sentido, debe observarse que una de las cuentas pendientes es la elaboración, tanto en el ámbito universal como en el interamericano, de instrumentos que desarrollen acabadamente el contenido del derecho a la memoria. [Marcos D. Kotlik. *Universidad de Buenos Aires/CONICET*]

Derecho a la salud

La Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS), aprobada en 1946, definió a la salud como “el estado de completo bienestar físico, mental y social y no solo como la ausencia de afecciones y enfermedades”. La salud tiene una importancia vital para los seres humanos. Una persona con deficiente estado de salud tendrá dificultades o se verá imposibilitada de estudiar, trabajar, hacer deportes, relacionarse con los demás y participar de las actividades de la comunidad. En suma, no podrá disfrutar plenamente de su vida. Teniendo en cuenta esas consideraciones, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos reconoció que el derecho a la salud es el “derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física, mental y social sin distinción de edad, género, nacionalidad, raza, religión, ideología o condición socioeconómica, que permita el desarrollo de una vida digna”. Se trata de un derecho humano fundamental, inescindiblemente ligado al derecho a la vida y a la integridad física y psíquica, que resulta indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. En efecto, los derechos humanos son interdependientes e indivisibles y están relacionados entre sí. Ello implica que el derecho a la salud no podrá realizarse si la persona no disfruta de sus otros derechos y viceversa. De modo tal que el derecho a la salud depende y se vincula directamente con otros derechos humanos tales como el derecho al agua y el derecho a la alimentación adecuada, pero también se relaciona estrechamente con los derechos a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la igualdad y a la no discriminación, a la intimidad, a no ser sometido a torturas o tratamientos degradantes, y al acceso a la información. El derecho a la salud es un derecho inclusivo, pues no solo abarca el derecho de toda persona a acceder a servicios sanitarios y recibir atención médica oportuna y adecuada, sino que además comprende un conjunto de factores determinantes que contribuyen a una vida sana. Según el Comité DESC, esos factores son los siguientes: a) acceso al agua potable y al saneamiento; b) alimentos sanos y aptos para el consumo y nutrición adecuada; c) vivienda adecuada; d) condiciones sanas en el trabajo y en el medio ambiente; e) acceso a la educación y a la información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la

salud sexual y reproductiva. El derecho a la salud, además, entraña algunas libertades, tales como el derecho de las personas a controlar su salud y su cuerpo (que incluyen los derechos sexuales y reproductivos) así como el derecho a no ser sometido a tratamientos o experimentos médicos no consentidos, ni a torturas, tratos crueles e inhumanos. El derecho a la salud, como derecho social de carácter predominantemente prestacional, obliga al Estado a garantizar los medios adecuados para que los ciudadanos tengan atención médica y a su vez le exige adoptar todas las medidas necesarias, dentro de los límites de los recursos disponibles, para hacer posible el disfrute efectivo de ese derecho. Desde esa perspectiva, el derecho a la salud comprende como mínimo los siguientes derechos específicos: a) a un sistema de protección de la salud que brinde igualdad de oportunidades a todos; b) a la prevención y tratamientos de enfermedades; c) acceder a medicamentos esenciales; d) a la promoción de la salud materna, infantil y reproductiva; e) a la educación e información sobre la salud. La concreción del derecho a la salud requiere que se establezcan servicios de salud que estén disponibles, sean accesibles para todos, aceptables y de buena calidad, de acuerdo a las condiciones existentes en cada país. Ello significa que:

a) Cada Estado debe tener *disponibles* un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios de salud y centros de atención de la salud públicos, así como de programas y políticas públicas de protección a la salud. b) Deben ser físicamente *accesibles*, es decir, estar al alcance geográfico de todos los sectores de la población, en especial de los niños, adolescentes, adultos mayores, ancianos, personas con discapacidad y otros grupos vulnerables (migrantes, indígenas, enfermos, etc.). c) Deben ser *asequibles*, esto es económicamente accesibles a todos sin discriminación. d) Debe asegurarse también el *acceso a la información*, que incluye el derecho de toda persona a solicitar, recibir y difundir información relacionada con la salud, sin menoscabar el derecho de que los datos personales relativos a la salud sean tratados con confidencialidad. e) Los establecimientos, bienes y servicios de salud también deben ser respetuosos de la ética médica y de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades, deben respetar la confidencialidad y ser sensibles a los requisitos de género. En otras palabras, deben ser *aceptables* desde el punto de vista médico y cultural. f) Además deben ser apropiados desde el punto de vista científico y médico y *de*

buena calidad. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico y profesional capacitado, bien remunerado, medicamentos esenciales, equipos hospitalarios científicamente aprobados y en buen estado, agua potable y condiciones generales adecuadas. Numerosos instrumentos internacionales han reconocido expresamente el derecho a la salud, entre ellos a nivel universal destacamos el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y, muy particularmente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en su artículo 12, cuyo alcance, contenido e interpretación ha sido exhaustivamente analizado por el Comité DESC en la Observación General N° 14, adoptada el 11/08/2000. A nivel regional, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador” (1988), además de reconocer el derecho a la salud en su art. 10 considera a la salud como un *bien público* y enumera una serie de medidas que los Estados Partes deberán aplicar para garantizar este derecho (art. 12); la Carta Social Europea, en el artículo 11 de su versión revisada, establece el derecho *de protección* a la salud y dispone un conjunto de acciones que los Estados Partes se comprometen a adoptar para garantizar el ejercicio efectivo de ese derecho; por su parte, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1981), también lo reconoce expresamente en el primer párrafo del artículo 16 y, seguidamente, obliga a los Estados firmantes a tomar las medidas necesarias para proteger la salud de su pueblo y asegurar la asistencia médica frente a las enfermedades. Por otro lado, el derecho a la salud también ha sido reconocido en instrumentos internacionales dedicados a proteger específicamente los derechos humanos de ciertos grupos de personas o colectivos vulnerables o en situación desaventajada (por ej. niños, mujeres, migrantes, personas con discapacidad, etc.). La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965) reconoce en su artículo 5, inc., IV) apartado e), “el derecho a la salud pública, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales”. La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) promueve la adopción de medidas que le aseguren a las mujeres, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, entre ellos “el derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la sal-

vaguardia de la función de reproducción” (art. 11, ap. f), como asimismo, “el acceso a los servicios de atención médica, inclusive los referidos a la planificación de la familia, servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el post parto, y una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia”. La Convención sobre los Derechos del Niño (1989), reconoce, en su artículo 24, “el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud” al mismo tiempo que insta a los Estados Parte a “que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios”. Luego desarrolla un conjunto de medidas que los Estados Partes deben implementar para asegurar la aplicación de este derecho, entre ellas: reducir la mortalidad infantil; combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud; suministrar alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre; atención sanitaria prenatal y postnatal; información sobre las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental; acceso a la educación pertinente, atención sanitaria preventiva y orientación a los padres en materia de planificación familiar. La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares (1990) promueve la igualdad de trato de estos grupos migrantes y sus familias con los nacionales de cada Estado, entre ellos, “el derecho a la salud” (arts. 28, 43 inc. e) y 45 inc. c); La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006), en su exhaustivo artículo 25, les reconoce a estas el derecho “a gozar del más alto nivel posible de salud sin discriminación por motivos de discapacidad”, y seguidamente dispone una batería de medidas para que los Estados Partes aseguren el acceso de las personas con discapacidad a servicios de salud que tengan en cuenta las cuestiones de género, incluida la rehabilitación relacionada con la salud. [*Norberto C. Darcy. Universidad de Buenos Aires*]

D

Derecho a peticionar

Facultad que posee toda persona (física, humana o jurídica, ideal) de solicitar o demandar, en forma individual o colectiva, un reclamo, petición, o poner en conocimiento un hecho o una opinión a las

autoridades –*competentes*– o a los particulares mismos; es entendido como una proyección de la libertad de expresión, ya que si no se le otorga a los hombres la facultad de enunciar libremente sus pensamientos formulando peticiones que sean encaminadas a salvaguardar derechos subjetivos, generar actos o poner en conocimiento determinadas situaciones, la subsistencia de las restantes libertades carecería de un fundamento. Por lo general, se encuentra emparentado con la elección de la democracia como sistema de gobierno, ya que la misma se sustenta en la participación de las personas, por lo que además de existir la iniciativa legislativa, las consultas populares, también el derecho de petición se conforma como un instrumento de participación democrática, incluso se considera que la iniciativa popular o legislativa es una forma concreta del derecho a peticionar ante las autoridades, como también las audiencias públicas. Pero no es un derecho exclusivo del sistema democrático, es un derecho reconocido desde tiempos antiguos, incluso ha regido en sistemas autoritarios. Uno de los primeros antecedentes tiene cabida en el Imperio Inca (las peticiones se hacían cargando un costal pesado para presentarse inclinados ante el Inca), respecto de regímenes autoritarios, tiene su reconocimiento en monarquías autocráticas y feudales (países árabes y africanos). Respecto a su recepción, otros antecedentes se encuentran en la Carta Magna 1215 (de Juan Sin Tierra), la *Petition of Rights* de 1628 (documento constitucional inglés que establece garantías concretas para los súbditos que no pueden ser vulneradas) y la *Bill of Rights* de 1689 (declaración de derechos en Inglaterra) que proclamaban los derechos de los súbditos a presentar peticiones. Las reclamaciones o peticiones pueden ser orales u escritas, individuales o colectivas; es un derecho que tiene acogida en la mayoría de las constituciones, funcionando como un canal para que los habitantes hagan llegar reclamos u opiniones a los gobernantes, sin perjuicio de que puedan ser sujetos pasivos los particulares en general, como postula Miguel Ángel Ekmekdjian. El derecho a peticionar no es un medio para ejercitar otros derechos, consiste y se agota en sí mismo –*en el derecho a pedir*–; por ello es considerado un derecho de contenido formal, porque no comprende el derecho a obtener una respuesta favorable a lo solicitado, o reclamado. El derecho a peticionar se entiende como el género, donde la especie más importante es el derecho a peticionar *a las autoridades*; de ahí las distinciones

respecto de la obligatoriedad de la respuesta. Además, el derecho a peticionar puede responder a objetivos genéricos o específicos. Los autores coinciden, en general, en que la respuesta respecto a las peticiones es obligatoria cuando el reclamo se funda en un derecho subjetivo o interés legítimo, y a su vez debe ser argumentada, de lo contrario la doctrina mayoritaria entiende que solo hay obligación de responder si normativamente así se lo determina; dentro del sector minoritario, en el que se encuentra Ekmekdjian, entiende que la contestación es siempre obligatoria. Las peticiones o reclamaciones ante las autoridades pueden ser de tipo judiciales o administrativas, incluso legislativas, siendo las que son presentadas ante los órganos representativos o parlamentarios, (todo lo cual tiene relación con la competencia, entendida como la potestad para intervenir o dar curso a peticiones dentro de las facultades fijadas legalmente), ello es así porque comprende todas las categorías de órganos públicos, estatales o no, de todos los niveles. Las peticiones ante la autoridad (órganos representativos del poder estatal) deben ser respondidas dentro de un plazo, los tiempos como los mecanismos varían según los países. Particularmente en los sistemas republicanos, el ejercicio del derecho de petición genera para las autoridades una obligación mínima, la de atender y analizar las peticiones o reclamaciones que recibe. En cambio, cuando la petición no recae sobre temas para los cuales se impone normativamente al funcionario la obligación de expedirse, o sobre cuestiones que no involucran un derecho subjetivo o interés legítimo, el ejercicio de la facultad de peticionar no trae aparejada la obligación correlativa de pronunciarse sobre la petición. Con fundamento en estas modalidades es que se discute el carácter de este derecho; las posiciones dominantes se dividen entre los que consideran que tiene naturaleza de derecho subjetivo, y para otros se considera que la dicotomía se centra entre su fundamento civil y los que sostienen que su carácter es político. No se trata necesariamente de una libertad política, que su ejercicio en determinadas oportunidades tenga por objetivo controlar u orientar la actuación gubernamental (carácter político en su faceta de derecho de participación política administrativa), no significa que el derecho sea de imposible concreción en ámbitos que son ajenos al poder; tiene carácter de derecho público subjetivo en la medida en que las peticiones se dirigen al poder público con fundamento en un derecho subjetivo

o interés legítimo, pudiendo basarse en el derecho civil cuando la petición tiene un carácter exclusivamente personal (defensa de intereses particulares). Entendemos, como la mayoría de la doctrina, que el derecho a peticionar –en sentido genérico– es de gran importancia para el fortalecimiento y funcionamiento de los Estados e incluso de la sociedad misma, pero lo más relevante reside en la necesidad de una respuesta más que en el ejercicio de la petición, y como en ciertos supuestos no es exigida, es catalogado como inocuo. [*Romina Micaela Nattini. Universidad Nacional de La Plata*]

Derecho ambiental (I)

El derecho ambiental puede ser definido como aquel derecho que a través de normas locales, nacionales y supranacionales tiene por objeto la protección del ambiente. Si bien al derecho ambiental la mayoría le reconoce autonomía, tal protección todavía se sostiene también a través de normas propias de otras ramas “tradicionales” como el Derecho Civil, Penal, Administrativo e Internacional. En doctrina se enfatiza la necesidad de distinguir la atención de una determinada sociedad por el ambiente de su tutela jurídica. Surge así en la ciencia jurídica la tarea de individualizar exactamente los objetivos del derecho ambiental y los intereses protegidos. Tarea ardua, que la industrialización y la globalización de un lado y la siempre creciente sensibilidad ambientalista del otro, determinan contracción o expansión de los ámbitos del derecho ambiental. A esto se añade la dificultad derivada del hecho de que las causas de las agresiones al ambiente se verifican a menudo en áreas geográficas diversas de aquellas en las cuales se producen: basta pensar por ejemplo en la contaminación que se exhala en el aire. La ciencia jurídica del siglo pasado intentó eludir esa tarea, deteniendo su atención en el valor jurídico del ambiente. Al respecto son dos las grandes orientaciones: la primera siguiendo a Massimo Severo Giannini, el concepto de ambiente, sería solo una “síntesis verbal” y no un concepto jurídico con una dimensión unitaria. La segunda que adopta en Italia un pronunciamiento de la Corte Constitucional (del 30 de diciembre de 1987 N° 641), el ambiente sería un bien unitario, a cuyo interior es posible individualizar diversos bienes tales como

el paisaje, la salud, el patrimonio artístico, etcétera. Se trata de una cuestión con implicancias prácticas, porque a través de ella se precisan los fines y las competencias conexas a la tutela ambiental y una mayor “participación” de los ciudadanos en la toma de decisiones vinculadas a tal tutela. El origen del derecho ambiental es referenciado en doctrina a una perspectiva supranacional: cuestiones tales como las emanaciones industriales, la contaminación de los ríos, de los lagos, la migración de los pájaros, requirieron a partir de los años 70 la estipulación de tratados internacionales. En el plano histórico hay que señalar sin embargo que ya en Roma las fuentes literarias, por ejemplo Marco Terencio Varrón en *De re rustica*; Caio Plinio en *Naturales Historiæ*, y las otras fuentes jurídicas, atestiguan la existencia de una conciencia social de las consecuencias nocivas de la actividad humana en el ambiente (Paolo Fedeli; Laura, Solidoro Maruotti). En la edad arcaica, la protección ambiental pasó a través del plano de la religión con importantes implicancias también sobre el derecho. La idea del crecimiento de la ciudad (*civitas augescens*; D. 1,2,2,7 [Pomponio] *libro singulari enchiridii*) está en conexión con una armónica relación entre dioses, hombre y naturaleza a cuya conservación se invocan los augurios encomendados, según Cicerón (*leg. 2,21*), también a favorecer el mejoramiento de las plantaciones y de la salud del pueblo (L. Mónaco). Siempre y en ese mismo plano, se funda la tutela de los bosques sacros (*Plinio*, cit. 12,2,3). Ya en la ley de las XII Tablas (V a.C.) hay normas que revelan atención en relación con el ambiente. Así por ejemplo, aquellas que prohíben los sepulcros en el interior de la ciudad (XII Tab. 10,1); sancionan talar árboles ajenos (XII Tab. 8,11=Plinio cit. 17, 1,7), prevén los ilícitos por los daños a los frutos de las cosechas por pronunciar fórmulas mágicas o de encantamientos (Tab. 8,8a) y de incendios dolosos (XII Tab. 8,10= D.47, 9,9 [Gayo 4, *ad I, XII Tab.*]). En ellos además de la protección a la propiedad privada, está presente la tutela de bienes esenciales desde el punto de vista de lo público para proteger la vida del pueblo. En la era republicana como en la imperial, la tutela ambiental era mixta, en cuanto se fundaba en la intervención pública y privada (A. Trisciuglio) Los magistrados romanos garantizaban la salubridad de los lugares públicos (Séneca, epístola a Lucillo 11, 86,10) a través de sus agentes vigilantes, mediante sanciones pecuniarias a cargo de aquellos que contaminaban las aguas (Front., *de aq.* 97,5-6;

lex rivi incerta [FIRA III, 224 s.]). De los siglos III a II a. C, el edicto del pretor sentó las bases para una tutela de la *salubritas* a través de interdictos específicamente dirigidos a extender su protección a tales fines. Se pueden recordar algunos interdictos populares a la protección de los bienes públicos, entre ellos “lugares de la vía pública” y “de ríos y arroyos públicos” con el objeto de impedir la contaminación de los lugares públicos y garantizar la navegabilidad de los ríos y del uso de las alcantarillas necesarias para asegurar la limpieza y manutención de las cloacas y de ese modo la salud pública. De la época clásica, especialmente cuando la agresión del ambiente sucedía en un espacio público, cualquier ciudadano tenía asignado un rol esencial para su cuidado. El jurista Nerva padre (D. 43, 8, 2,29 [Ulpiano 68 *ad. Ed.*]) admitía el empleo del interdicto “que nada puede estar en un lugar público o en el camino” al que podía recurrir un ciudadano por algún acto que pudiese haber envenenado el aire en el espacio público. El aire, el agua corriente, el mar y las playas y riberas, eran consideradas, en la clasificación del jurista Marciano (D. 1, 8,2 Marc.3 *inst.*) en el siglo III d.C., entre las cosas que eran bienes comunes en cuanto pertenecían por derecho natural a todos los hombres (Paolo Maddalena), concepción esta que hoy, en el plano internacional se aprecia, a pesar de algunas críticas (Mario Fiorentini) con universal aceptación. Todavía más, surge hoy la tendencia a individualizar un “modelo” en la protección antigua de la *res publicae in publico usu*, mediante interdictos populares que facilitan formas de participación popular al uso de los bienes comunes (Antonio Saccoccio). Es esta una vía de fortalecimiento de las relaciones entre Europa y América Latina donde la participación popular en la protección del ambiente encontró una formalización en el artículo 11 del Tratado de Lisboa y en el artículo 18 de Brasilia a cuya promoción, el Defensor del Pueblo está llamado a desempeñar un papel esencial. [Pietro Paolo Onida. Universidad de Sassari]

Derecho ambiental (II)

El derecho ambiental es aquella disciplina jurídica que tiene por objeto regular y proteger el medio ambiente, los recursos naturales y el equilibrio ecológico, para lo cual investiga y analiza las diferentes rela-

ciones entre los bienes naturales y la actividad antrópica, orientando la regulación jurídica de las conductas y actitudes humanas respecto al uso, explotación y aprovechamiento de recursos naturales, conservación de la naturaleza y protección del ambiente. La doctrina discute si el derecho ambiental es una ciencia informativa, una disciplina académica o una rama autónoma del derecho. Lo cierto es que todos los requisitos que se exigen para clasificar a un sector del ordenamiento jurídico como rama autónoma se cumplen con mayor o menor intensidad en el caso del derecho ambiental, debido a que tiene sus propios principios, sus propias técnicas jurídicas, regula relaciones específicas y tiene un objeto de estudio propio que, en este caso, es el medio ambiente. En opinión de algunos autores, el derecho ambiental constituye una rama del derecho público, mientras que para otros rebasa en muchas ocasiones la perspectiva *ius publicista* y se coloca en el ámbito de las relaciones privadas, por lo que en cierto modo, también corresponde al derecho privado. La discusión quedaría resuelta entonces ubicando al derecho ambiental tanto en el derecho público como en el privado ya que utiliza este de forma residual normas tanto del derecho civil como del administrativo. En cuanto a su objeto de estudio, el ambiente, se han planteado diferentes posturas en cuanto su concepto y contenido: dos posiciones extremas y una intermedia. La primera, excesivamente amplia, plantea que prácticamente todo es ambiente. En la posición restringida se encuentran quienes circunscriben demasiado la problemática ambiental al ámbito de los bienes comunes, es decir, el agua, el aire y los procesos de contaminación que los afecta. La posición intermedia, por último, establece que el objeto material del ambiente comprende tres aspectos: a) los recursos naturales y su uso; b) los accidentes naturales; y c) la problemática de los asentamientos humanos. El derecho ambiental reúne una serie de características que le son propias y que permiten determinarlo como tal. En este sentido se señalan las siguientes: *Sustratum ecológico*, se refiere a su carácter sistémico. Esto significa que la regulación de conductas por el derecho ambiental no se realiza aisladamente, sino teniendo en cuenta el comportamiento de los elementos naturales y las interacciones determinadas en ellos como consecuencia de las actuaciones del hombre. *Interjurisdiccionalidad*: los problemas ambientales no conocen de límites espaciales por lo que se presentan con cierto carácter global y énfasis *preventivo*: aunque él se apoye a la postre en un dispositivo

sancionador, sus objetivos son fundamentalmente preventivos; todo ello debido a que cuando en esta disciplina hablamos de daño, el mismo no es reparable ya que existe una imposibilidad manifiesta de volver las cosas al estado anterior. La coacción *a posteriori* resulta entonces ineficaz, pudiendo tener una trascendencia moral pero difícilmente compensará graves daños, quizá irreparables. *Componente técnico-reglado*: la normativa del derecho ambiental incluye prescripciones rigurosamente técnicas que marcan sobre todo límites y umbrales, a la vez permiten modulaciones y apreciaciones cuando se entrecruzan factores diversos que se resisten a un planteamiento puramente científico y matemático, determinando los niveles de tolerancia, de emisión o de inmisión, la altura de las chimeneas, las características de los motores, etcétera. *Primacía de los intereses colectivos*: el derecho ambiental es un derecho sustancialmente público que no excluye, sin embargo, el concurso del ordenamiento privado tanto en lo que respecta a las relaciones de vecindad como a la posible exigencia de compensaciones y reparaciones en caso de culpa contractual o extracontractual. La problemática ambiental, aun cuando sea planteada por un individuo particular, es siempre una problemática colectiva: es necesario plantearse que no es el individuo particular o un grupo de individuos los que tienen un problema; por el contrario, vemos que un problema ambiental se desarrolló en un lugar determinado afectando al reclamante y al resto de la población. Cuando se trata de ambiente todos nos vemos afectados por la magnitud de sus consecuencias. *Multidisciplinar*: El derecho ambiental es una disciplina jurídica que une las ciencias biológicas con las sociales y las exactas, requiriendo los saberes de distintas disciplinas a fin de armonizar dichos conocimientos y así poder traducirlos en normativas y métodos técnicos precisos. Por ello, debe imponerse la obligación de considerar los problemas del ambiente en forma interdisciplinaria, abarcando integralmente las diferentes relaciones que interactúan en la realidad y que generan el carácter sistémico. El derecho ambiental es entonces una nueva rama del Derecho que, por su carácter interdisciplinario, se nutre de los principios de otras ciencias. *Mixtura normativa*: dado que el derecho ambiental es un Derecho moderno que se encuentra en pleno desarrollo, cuando ante determinada situación no regulada por el derecho ambiental, el viejo derecho no-ambiental, se constituye como norma provisoria, residual, hasta tanto sea dictada la norma consecuente por el derecho am-

biental. La combinación correcta de ambos tiempos del Derecho permite que la normativa ambiental sea la regulación más próxima y precisa de los problemas actuales del medio. La sensibilidad del asunto radica en que en varias ocasiones la autonomía del derecho ambiental es olvidada por legisladores locales y por jurisconsultos por lo cual continúan resolviendo problemas ambientales con la lógica del derecho civil o administrativo, obstaculizando el arribo a una construcción jurídica particular. En el último tiempo presenciamos una proliferación de normas, que podemos llamar ambientales, emanadas en todos los niveles de organización política: internacional, comunitario, nacional, provincial y municipal lo que permite dejar de lado la legislación antigua y acentúa la autonomía del derecho ambiental. Pero es necesario aclarar que el derecho ambiental no viene a reemplazar a los antiguos derechos agrarios, mineros o de aguas, sino que se dedica a estudiar las implicancias jurídicas de las relaciones de todos esos elementos entre sí y con el hombre, impregnando las otras ramas del Derecho, como el constitucional, el administrativo y el civil. *Local*: Si bien una de las características del derecho ambiental es su “interjurisdiccionalidad” (puesto que los problemas ambientales no conocen de límites políticos), tanto la normativa ambiental como su autoridad de aplicación deben ser preferentemente locales. Todo ello en virtud de que cada lugar tiene sus propias características y necesidades las cuales deben ser reguladas y controladas de forma específica por los organismos locales, logrando así un control más personalizado e inmediato, que tome como base la normativa internacional y nacional para luego ser adaptada por la Administración local a la problemática específica del lugar. La regionalización del derecho ambiental permite que varias localidades que forman parte de distintas jurisdicciones armonicen su normativa local, logrando así cierto grado de concordia en la política ambiental de la región. Finalmente, debemos señalar la urgencia con la que la población necesita la regulación local de la normativa ambiental ya que de ella depende el lugar y las condiciones en las que vivimos, la calidad del agua y de los alimentos que consumimos, los recursos con los que trabajamos y las condiciones en que lo hacemos, tanto para las generaciones presentes como para las venideras, ya que la legislación y el control responsable permite prever daños futuros en el ambiente, los cuales son irreparables. [María Emilia Pirera. *Abogada. Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires. Argentina*].

Derecho humano a la paz

Trasladar el valor universal de la paz a la categoría jurídica de derecho humano ha sido el propósito de la iniciativa legislativa llevada a cabo por la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH) a partir de la *Declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz*, que fue adoptada el 30 de octubre de 2006 por un comité de redacción de 15 expertos españoles. Desde entonces, la AEDIDH lideró exitosamente la campaña mundial a favor del reconocimiento del DHP (2007-2010), en el curso de la cual la *Declaración de Luarca* fue compartida y debatida por personas expertas independientes en consultas organizadas por la AEDIDH en todas las regiones del mundo. Las contribuciones regionales a la *Declaración de Luarca* se recopilaron en las declaraciones sobre el derecho humano a la paz adoptadas por personas expertas de la sociedad civil en La Plata, Argentina (noviembre de 2008 y septiembre de 2013); Yaundé, Camerún (febrero de 2009); Bangkok, Tailandia (abril de 2009); Johannesburgo, Sudáfrica (abril de 2009), Sarajevo, Bosnia y Herzegovina (octubre de 2009); Alejandría, Egipto (diciembre de 2009); La Habana, Cuba (enero de 2010); Morphou, Chipre (octubre de 2010); Caracas, Venezuela (noviembre de 2010); Nagoya y Tokio, Japón (diciembre de 2011); Slovenj Gradec, Eslovenia (octubre de 2012); San José, Costa Rica (febrero de 2012, 2013 y 2014); Oswiecim, Polonia y Londres, Reino Unido (mayo de 2013). Al final de la campaña mundial, las organizaciones de la sociedad civil (en adelante OSC) adoptaron el 10 de diciembre de 2010 en un congreso internacional la *Declaración de Santiago sobre el Derecho Humano a la Paz* y los Estatutos del *Observatorio Internacional del Derecho Humano a la Paz*. Este recorrido puso de relieve que una iniciativa legislativa conjunta de la sociedad civil y la academia puede abrir el camino a la codificación y al desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos, incluso en un campo particular –guerra y paz– que tradicionalmente se reserva a los representantes de los Estados soberanos. Mientras la *Declaración de Santiago* recogió en términos jurídicos las aspiraciones de paz de las OSC de todo el mundo, los Estatutos del ODHDP aportaron a las OSC la estructura institucional apropiada para promover la *Declaración de Santiago* en

todo el mundo. Además, este mismo documento definió la posición de las OSC ante el proceso de codificación oficial del derecho humano a la paz que, a instancias de la sociedad civil, se inició en 2010 el marco del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. El preámbulo de la *Declaración de Santiago* defiende una visión holística de la paz, pues esta no se limita a la estricta ausencia de conflicto armado (paz negativa). Tiene también una dimensión positiva orientada a alcanzar tres objetivos, a saber: en primer lugar, satisfacer las necesidades básicas de todos los seres humanos, con miras a erradicar la violencia estructural originada en las desigualdades económicas y sociales mundiales. En segundo lugar, eliminar la violencia cultural (por ejemplo, violencia de género, familiar, en la escuela o el puesto de trabajo, etc.). En tercer lugar, la paz positiva requiere el efectivo respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales de todos, sin discriminación. En consecuencia, el preámbulo de la *Declaración de Santiago* subraya la necesidad de establecer un nuevo orden económico internacional que elimine las desigualdades, la exclusión y la pobreza, porque son las causas básicas de la violencia estructural, la cual es incompatible con la paz tanto a nivel nacional como internacional. Además, este orden debe ser sostenible, con el debido respeto al medio ambiente. También debe dedicar al desarrollo económico y social de los pueblos los recursos liberados por el desarme internacional, que deberá llevarse a cabo bajo un estricto y eficiente control internacional. Los 29 párrafos del preámbulo de la *Declaración de Santiago* también indican el fundamento jurídico de los derechos reconocidos en la parte dispositiva, que a su vez constituyen los elementos principales del derecho humano a la paz (Parte I). Además, se hace una distinción entre derechos (Sección A: artículos 1 a 12) y obligaciones (Sección B: artículo 13). La Parte II se dedica al mecanismo de supervisión de la futura declaración de las Naciones Unidas (artículos 14-15). La *Declaración* concluye con tres disposiciones finales. El artículo 1 de la *Declaración de Santiago* reconoce los titulares (personas, pueblos, grupos y humanidad) y los sujetos obligados del derecho humano a la paz (Estados y organizaciones internacionales). Los artículos 2 a 12 desarrollan el contenido material del derecho humano a la paz, a saber: derecho a la educación en y para la paz y los derechos humanos (art. 2); derecho a la seguridad humana y a vivir en un entorno sano y seguro (art. 3);

derecho al desarrollo y a un medio ambiente sostenible (art. 4); derecho a la desobediencia civil y a la objeción de conciencia (art. 5); derecho de resistencia y oposición a la opresión (art. 6); derecho al desarme (art. 7); libertad de pensamiento, opinión, expresión, conciencia y religión (art. 8); derecho a obtener el estatuto de refugiado (art. 9); derecho a emigrar y a participar (art. 10); derechos de las víctimas de violaciones de derechos humanos a la verdad, justicia y reparación (art. 11); y derechos de las personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad (art. 12). El artículo 13 de la *Declaración de Santiago* se refiere a las obligaciones de todos los actores internacionales en la realización del derecho humano a la paz. Mientras la responsabilidad principal de preservar la paz recae sobre los Estados y organizaciones internacionales (párrafos 2 a 6), todos los actores internacionales, incluyendo empresas, personas, grupos en sociedad, y la comunidad internacional en su conjunto, deben asumir sus obligaciones para realizar el derecho humano a la paz. En particular, los Estados tienen la responsabilidad de proteger a la humanidad del flagelo de la guerra. Esto, sin embargo, no implica autorización a ningún Estado para intervenir en el territorio de otros Estados. Además, toda acción militar fuera del marco de la Carta de las Naciones Unidas es contraria al derecho humano a la paz (párrafo 7). Para garantizar la realización del derecho humano a la paz, el sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta debe ser fortalecido. Con este propósito, se deben revisar urgentemente la composición del Consejo de Seguridad, el derecho de veto de los cinco miembros permanentes y los métodos de trabajo del mismo CS. Por último, debe permitirse a los representantes de la sociedad civil tomar parte en las reuniones ordinarias del CS (art. 13.8). La supervisión de la aplicación de la futura declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho humano a la paz (Parte II) se confía al grupo de trabajo sobre el derecho humano a la paz (art. 14), compuesto por diez personas expertas independientes que serán elegidas por la Asamblea General para un mandato de cuatro años. Entre sus funciones principales (art. 15), el grupo de trabajo debe promover el derecho humano a la paz; adoptar acciones urgentes; realizar investigaciones *in loco* sobre violaciones del derecho humano a la paz; presentar informes anuales a los órganos políticos relevantes de las Naciones Unidas; preparar un proyecto de convención internacional sobre el derecho

humano a la paz; y contribuir a la elaboración de definiciones y normas relativas al crimen de agresión y a los límites jurídicos del derecho de los Estados a la legítima defensa. Por último, las disposiciones finales sitúan la *Declaración de Santiago* en el contexto de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y el DIDH. También aseguran la prevalencia del principio *pro persona*. Por último, se subraya que todos los Estados deben aplicar de buena fe las disposiciones de la Declaración “adoptando las medidas pertinentes de carácter legislativo, judicial, administrativo, educativo o de otra índole, que fueran necesarias para promover su realización efectiva”. Las estrategias desarrolladas por la AEDIDH, junto con 2000 OSC, ciudades e instituciones públicas asociadas de todo el mundo (entre ellas la Asamblea de Defensores del Pueblo de la Argentina y el Instituto Iberoamericano del *Ombudsman*), aseguraron que la *Declaración de Santiago* y sus trabajos preparatorios fueran tenidos debidamente en cuenta tanto por el Comité Asesor (18 personas expertas), como por el Consejo de Derechos Humanos (47 Estados). El resultado fue inicialmente muy positivo, dado que la Declaración sobre el derecho humano a la paz que presentó el Comité Asesor a pedido del Consejo en 2012 incluyó el 85% de las normas propuestas por la *Declaración de Santiago*. Por su parte, culminó cuatro años de trabajos preparatorios el 01 de julio de 2016 con la adopción de la resolución 32/28, por la que recomienda a la Asamblea General la aprobación de la Declaración sobre el derecho a la paz que se anexa. Tal Declaración es claramente insuficiente pues, a diferencia de la *Declaración de Santiago*, no reconoce el derecho humano a la paz ni sus elementos esenciales. En efecto, el artículo 1 se limita a afirmar que “toda persona tiene derecho a disfrutar de la paz de tal manera que se promuevan y protejan todos los derechos humanos y se alcance plenamente el desarrollo”. Se añade en el artículo 2 que

... los Estados deben respetar, aplicar y promover la igualdad y la no discriminación, la justicia y el estado de derecho y garantizar la liberación del temor y la miseria, como medio para consolidar la paz dentro de las sociedades y entre estas.

Aunque se presentó como un texto que representaba el consenso de los Estados, lo cierto es que la citada resolución fue adoptada por 34 votos a favor (Estados en vías de desarrollo africanos, asiáticos y

latinoamericanos, además de China, Qatar, Federación de Rusia y Arabia Saudita), nueve en contra (Alemania, Bélgica, Eslovenia, Francia, Letonia, Macedonia –antigua República Yugoslava de–, Países Bajos, Reino Unido y República de Corea) y cuatro abstenciones (Albania, Georgia, Portugal y Suiza). Con esa mayoría de votos el texto de la Declaración pudo haber sido mucho más ambicioso. Las OSC rechazamos la Declaración propuesta por el Consejo DH y continuaremos defendiendo la pertinencia de la *Declaración de Santiago*. [Carlos Villán Durán. Profesor de Derecho internacional de los derechos humanos. Presidente de la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH)]

Derecho humano al agua

La comunidad internacional ha reconocido que el derecho al agua es un derecho humano esencial, indispensable para vivir dignamente y una condición previa para la realización de otros derechos humanos. Conforme a ello, todas las personas tienen derecho a disponer de agua, de forma continuada, suficiente, salubre y de calidad aceptable, físicamente accesible y económicamente asequible, para satisfacer necesidades de uso personal y doméstico. El agua es un elemento *vital* –en el sentido más literal del término– pues sin ella la vida deviene inviable. El ser humano necesita y depende del agua para su subsistencia y además para el desarrollo de una vida digna. El agua es indispensable tanto para evitar la muerte (por ejemplo, por deshidratación) como para reducir el riesgo de ciertas enfermedades; también para satisfacer necesidades básicas de consumo, alimentación, higiene personal y doméstica. En suma, el agua resulta un elemento insustituible para la vida, el cuidado de la salud, la higiene, la alimentación adecuada y la vivienda digna. Por otro lado, el agua, si bien indispensable, es también un recurso natural limitado. Por ende, debe tratarse como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico. El modo en que se ejerza el derecho al agua debe ser sostenible, de manera que este derecho pueda ser ejercido por las generaciones actuales sin comprometer a las futuras. Ello implica un compromiso –a escala universal– de los Estados, pero también de los sectores productivos y de la comunidad en su conjunto, para un uso racional del agua, evitar su de-

rroche y reducir o frenar la contaminación de los cursos naturales de agua. Reconocer formalmente el derecho humano al agua y expresar la voluntad de darle contenido y efectividad debe impulsar a la comunidad internacional y a los gobiernos a redoblar sus esfuerzos para satisfacer las necesidades humanas básicas y para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El 28 de julio de 2010 la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció expresamente que “el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos” (A/RES/64/292). Con anterioridad, en noviembre de 2002, el Comité para los Derechos Sociales, Económicos y Culturales adoptó la Observación General N° 15 sobre el DHA. El Comité consideró que el derecho se halla implícitamente ubicado en los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, pues se deriva del derecho de toda persona a *gozar de un nivel de vida adecuado para sí y su familia*, que incluye otros derechos como a *la alimentación, vestimenta y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia*, y que por ello se entrelaza con el *derecho al más alto nivel posible de salud*. La OG N° 15 afirma que el derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos, y lo define como *el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable y asequible para el uso personal y doméstico*. *Suficiente*, implica que el abastecimiento de agua por persona debe ser continuo y en cantidades bastantes para cubrir el uso personal y doméstico: consumo (para beber), saneamiento (evacuación de excretas), para realizar la colada, preparar los alimentos (lavado y cocción), la limpieza del hogar, la higiene y aseo personal. La Organización Mundial de la Salud (OMS) señala que son necesarios entre 50 y 100 litros de agua por persona y día para garantizar las necesidades más básicas. *Salubre*, significa que el agua necesaria para el uso personal y doméstico no debe contener microorganismos, sustancias químicas o radiactivas que constituyan una amenaza para la salud humana. La OMS periódicamente edita y actualiza las *Guías para la calidad del agua potable*, que suelen ser utilizadas por muchos países, como bases para el desarrollo de estándares nacionales orientados a garantizar la inocuidad del agua. *Aceptable*, supone que el agua debe presentar un color, olor y sabor que resulten admisibles para ambos usos, personal y doméstico. *Accesible*,

implica: i) *accesibilidad física*, el servicio de agua y saneamiento y sus instalaciones deben estar al alcance físico de todos, situados dentro o en las cercanías inmediatas del hogar, de las instituciones educativas y de salud, o del lugar de trabajo. Para la OMS la fuente de agua debe encontrarse a menos de 1000 metros del hogar y el tiempo de desplazamiento para la recogida no debería superar los 30 minutos; ii) *accesibilidad económica*, los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben poner en peligro el ejercicio de otros derechos. Nadie debería verse privado del acceso al agua potable por no poder pagar. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sugiere que el coste del agua no debería superar el 3% de los ingresos del hogar; iii) *accesibilidad a la información*, que comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua. Los sujetos obligados a lograr *progresivamente* la plena realización del derecho humano al agua son los Estados, los que deben demostrar que están haciendo todo lo posible, dentro de los límites de los recursos disponibles, para proteger y promover mejor este derecho. Las obligaciones específicas que les fija la OG 15 son de tres categorías: a) la obligación de *respetar*, que exige a los Estados abstenerse de obstaculizar directa o indirectamente el goce del derecho al agua (no contaminar los recursos hídricos; no efectuar cortes arbitrarios e ilegales de los servicios de agua y saneamiento; no reducir el suministro de agua potable a los asentamientos precarios; etc.); b) la obligación de *proteger* exige que los Estados impidan a terceros –particulares, grupos, empresas, etc.– menoscabar el disfrute del derecho al agua (adoptando las medidas que sean necesarias y efectivas para impedir, entre otras cosas, que terceros denieguen el acceso al agua potable en condiciones de igualdad y contaminen o exploten en forma no equitativa los recursos de agua; que la seguridad física de las mujeres y los niños no se vea amenazada cuando van a recoger agua o utilizan servicios de saneamiento situados fuera del hogar; que las leyes y prácticas relativas a la propiedad de la tierra no impidan a las personas y a las comunidades acceder a agua potable, etc.); c) la obligación de *cumplir*, que se puede subdividir en: i) *obligación de facilitar*, que exige que los Estados adopten medidas positivas que permitan y ayuden a los particulares y las comunidades a ejercer el derecho; ii) la *obligación de promover*, que impone al Estado la adopción de medidas para difundir

información adecuada acerca del uso higiénico del agua, la protección de las fuentes de agua y los métodos para reducir los desperdicios de agua; y iii) la *obligación de garantizar*, es decir de hacer efectivo el derecho en los casos en que los particulares o los grupos no están en condiciones, por razones ajenas a su voluntad, de ejercer por sí mismos ese derecho con los medios a su disposición. No obstante, la OG N°15 señala que algunas medidas deben adoptarse con efecto inmediato, por ejemplo, garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y para prevenir las enfermedades; asegurar el derecho de acceso al agua y las instalaciones y servicios de agua sobre una base no discriminatoria, en especial a los grupos vulnerables o marginados; garantizar que la seguridad personal no se vea amenazada cuando las personas tengan que salir en busca de agua y de servicios de saneamiento; prevenir, tratar y controlar las enfermedades relacionadas con el agua, y en particular garantizar el acceso a un saneamiento adecuado; adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales sobre el agua para toda la población, y supervisar eficazmente en qué medida es efectivo el acceso de las personas al agua potable y el saneamiento, entre otras. [Norberto C. Darcy. *Universidad de Buenos Aires*]

D

Derecho Público

Según una concepción muy divulgada y de cuño netamente positivista, el Derecho Público se refiere al conjunto de normas jurídicas de naturaleza pública, comprendiendo tanto las que regulan la relación entre el particular y el Estado, como las que regulan las actividades, funciones y organización de sus poderes y de sus servidores. Sin embargo, ese concepto requiere una profunda revisión crítica, porque no tiene en consideración su evolución histórica, a partir de sus remotos orígenes de carácter eminentemente popular. La simple consulta a un buen diccionario latino es suficiente para que percibamos el sentido genuinamente popular del vocablo: *Publicus, a, um*, adj. (= *publicus*, *contrac.* de *publicus*, de *populus*) Se evidencia pues, la evolución lingüística del adjetivo público, en el sentido verdaderamente popular: *poplicus* > *populicus* > *publicus* = del pueblo. Derecho viene del

adjetivo *directum*, originario de la expresión *ius directum* de fundamento religioso, conforme la explicación de Sebastián Cruz. Eso nos lleva a profundizar el sentido original de la palabra *ius* que, a su vez, en la afirmación de Cicerón, emana de su propia naturaleza: *Iuris initium a natura ductum est* (el inicio del Derecho fue guiado por la naturaleza). Se trata, evidentemente de la naturaleza humana, lo que nos lleva a concluir que el Derecho Público en su verdadera expresión natural, debe ser entendido profundamente humano y popular. El binomio Derecho Público - Derecho Privado es visto generalmente por la doctrina a partir del célebre texto atribuido a Ulpiano:

Dos son los aspectos de este estudio: el público y el privado. El derecho público es el que versa sobre la situación de la cosa romana; el privado, sobre el interés de los particulares. En efecto, algunas cosas son de utilidad pública otras privadamente. (D. 1, 1, 1,2).

En la mejor época de la Historia del Derecho, que corresponde ciertamente a la experiencia popular de la República Romana ¿qué sentido tenía la contraposición *ius publicum - ius privatum*? La respuesta puede estar en un texto de Cicerón: de los escritos hay el que es privado y hay el que es público. Público: ley, senadoconsultos, tratado; privado: contrato, pacto, estipulación. Se trata pues de una distinción meramente formal. El derecho publicado se convierte así en Derecho Público que afecta a todos los ciudadanos, al tiempo que el Derecho Privado es el creado por la autonomía privada y su conocimiento queda limitado a las personas que intervienen en determinado negocio. La contraposición entre el Derecho Privado y el Público corresponde, por lo tanto, a la antítesis *ius - lex* y tal vez más claramente a la oposición entre la *lex publica* y la *lex privata*. La *lex publica*, propuesta por el magistrado, aprobada por los comicios y, posteriormente, publicada pertenecerá en cualquier caso al Derecho Público, sea cual fuera la materia a que se refiera, aunque se sabe que las leyes comiciales en su gran mayoría, trataban de asuntos públicos y criminales, totalmente ajenos al *ius*. Por el contrario, la *lex privata* o *lex rei suae dicta* es la que, en un negocio privado da a una persona el derecho de disponer de lo que es suyo. Así la *lex publica* debe considerarse una de las fuentes del Derecho Público, conjuntamente con los senadoconsultos, los plebiscitos o el edicto del pretor. La crisis de esta

distinción formal comenzó en la época del Principado con la introducción del *ius publice respondendi* –el derecho de responder públicamente– esto es, el derecho de responder de acuerdo con la autoridad del Príncipe, desarrollándose con la sucesiva burocratización de la jurisprudencia a lo largo de todo el régimen imperial. Sin embargo, este fenómeno no es más que el reflejo de otro más general que influyó en esta crisis: la gradual absorción de las fuentes normativas que considera al derecho como un monopolio del Príncipe. El establecimiento del *ius publice respondendi*, aunque sus consecuencias no hubiesen sido inmediatas, supone una radical transformación en la jurisprudencia. A partir de entonces, la actividad de los juristas “titulados” deja de ser privada para convertirse en pública y oficial. Las respuestas de los jurisconsultos no provienen ya de su propia autoridad, sino de la autoridad del Príncipe, naciendo entonces la expresión *ius publice respondendi ex auctoritate Principis* –el derecho de responder públicamente por la autoridad del Príncipe–. Se percibe así que el adverbio *publice* en la expresión *publice respondendi* (responder públicamente) adquiere un nuevo sentido, directamente ligado al poder dominante emanado del príncipe en la época del Principado, del emperador durante el Imperio, de los monarcas en las monarquías absolutistas y hoy del Estado, perdiendo totalmente su sentido popular. El célebre texto atribuido a Ulpiano, antes citado, se proyectó vigorosamente en el derecho moderno, asumiendo un sentido estatal, no popular sencillamente porque el Estado no es el pueblo. Conviene recordar que la expresión *status rei Romanae* (la cosa romana), del texto de Ulpiano, nada tiene que ver con el actual sentido del Estado. Examinándose las fuentes romanas encontramos frecuentemente el empleo de esa expresión, en relación al pueblo (*civitas*), en cuanto *status* significa el ser, la situación, el estado en su acepción más genérica. Por una singular evolución, esta palabra *status*, omitiendo el genitivo específico *civitatis, reipublicae*, con el cual significaba el bienestar o el interés del Municipio, de la colectividad, pasó posteriormente a significar el “Estado” como ocurre hoy. La República romana, en virtud de su propia denominación –*res publica*– cosa del pueblo (*populica*) era entendida en el sentido de que los ciudadanos se consideraban realmente partícipes, como siendo condóminos de la cosa pública, ya que los romanos no concebían la idea de persona jurídica tal como hoy se

personifica el estado. A propósito, Jean Gaudemet, comentando un pasaje de Cicerón (“*es res publica res populi*”) afirmó enfáticamente: “La *res publica* es la cosa del pueblo, no es el Estado en el sentido moderno de la expresión. La República no es lo mismo que el Estado”. Esas reflexiones son necesarias para que el mundo contemporáneo tome conciencia de los valores auténticamente populares heredados del Derecho Romano con el doble objeto de rescatar la figura histórica del Defensor del Pueblo y, al mismo tiempo, advertir la tergiversación que implica la eliminación de las fronteras entre el Derecho Público y el Derecho Privado. [Aloísio Surgik. Universidad Federal de Parana. Traducción del portugués por Carlos R. Constenla]

Derechos civiles y políticos

Los derechos civiles y políticos son aquellos que procuran realizar las libertades individuales, por ejemplo, el derecho a la vida, el derecho a transitar, la igualdad ante la ley, el derecho a no ser torturado/a ni esclavizado/a, la libertad de pensamiento y de culto, la libertad de expresión, de voto, la participación en los asuntos públicos, la libertad de petición, asociación y reunión, el derecho a la no discriminación, al debido proceso. En otras palabras, son los derechos que protegen las libertades individuales de posibles transgresiones legales de parte de los gobiernos y/o agentes públicos o privados, además de garantizar la capacidad política del ciudadano para participar en la vida civil y política del Estado en condiciones de igualdad, y sin discriminación. Remontándonos a los orígenes de cada derecho, los derechos civiles y políticos nacen como producto de las tesis liberales clásicas en las que se resalta la posibilidad de proteger la libertad e intimidad del individuo frente al ejercicio arbitrario del poder, por parte del Estado (en consecuencia, el individuo es el centro de estos derechos). El liberalismo como doctrina política tuvo, entre otros objetivos, la lucha por la satisfacción de los intereses de los individuos, lo cual entrelaza el liberalismo con el individualismo. Para el momento del surgimiento de estos Derechos Humanos, existía un Estado de tipo abstencionista, a saber: este actuaba inspirado, en los lemas *laissez-faire* (dejar hacer, libertad de producción) y *laissez-passer* (dejar pasar, libertad de comercio). El Estado

tenía un limitado papel de vigilar y garantizar la libre competencia económica entre los individuos. En rigor, la ideología liberal construyó alrededor del individuo la idea de que este disponía de un campo de acción en el que se realizaba la libertad personal, en el cual el poder político del Estado no tenía competencia para intervenir, salvo que se sometiera a normas jurídicas expedidas por el mismo (Estado liberal de derecho). Al respecto, Héctor Gros Espiell ha señalado, en relación con estos derechos que “supone en general una actitud pasiva o negativa del Estado, dirigida a respetar, a no impedir y garantizar el libre y no discriminado goce de estos derechos”. Por ende, la obligación del Estado respecto a los derechos civiles y políticos es, en lo esencial y estricto, la de no violarlos, no lesionarlos mediante la acción u omisión, en su caso, de un órgano o agente gubernamental o administrativo o de cualquier persona cuyo hacer sea imputable al hacer del aparato gubernamental o administrativo. Todo ello sin perjuicio del deber primigenio de establecer y garantizar la posibilidad de existencia y ejercicio de estos derechos. Por lo tanto, se obtiene una categoría de derechos donde el Estado no tiene injerencia ni participación. Por otra parte, en los derechos civiles y políticos, el individuo se configura como el sujeto activo, ya que este es objeto de una doble consideración por parte de la ley: como persona humana y como miembro activo del Estado. En cuanto a la persona, a él le corresponden los llamados derechos civiles, los cuales son inherentes a su condición humana y se extienden a todos los individuos. En cuanto a su papel como miembro activo del Estado, le corresponden los derechos políticos que le permiten formar parte de la vida cívica de la comunidad a través de los diversos medios establecidos por la organización democrática para que haga valer su voluntad en la resolución de las cuestiones de interés general. En definitiva, el individuo encarna dos personalidades: una personalidad jurídica privada y otra pública. A la primera corresponden los derechos civiles, reconocidos por igual a todos los individuos que habitan en el territorio del Estado, independientemente de cualquier otra consideración; y a la segunda pertenecen los derechos políticos propios de la persona en cuanto miembro activo del Estado, es decir, en cuanto a ciudadano. En resumen, el titular o sujeto activo de los derechos civiles es la persona humana y de los derechos políticos el ciudadano. Por su parte el sujeto pasivo es el Estado, el cual asume la obligación de la omisión, o de no

hacer, es decir, de abstención. En relación con la clasificación de estos derechos, podemos señalar que los derechos civiles son los siguientes: los derechos a la vida, la libertad, la seguridad y la integridad física y moral de la persona humana, la propiedad privada, la intimidad personal y familiar, la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia privada, la libertad de pensamiento y expresión, las libertades espirituales, la libertad de tránsito, el derecho a la defensa y al debido proceso, basados estos últimos en el principio de legalidad. Por su parte, los derechos políticos, en el sentido más amplio, son: el derecho a la ciudadanía, el derecho al sufragio y el derecho a la participación democrática directa en la vida política del Estado. Estos derechos giran en torno al principio de la soberanía popular. La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 contempla en su Capítulo III, desde el artículo 3 al artículo 25, los derechos civiles y políticos, a saber: derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; derecho a la vida; derecho a la integridad personal, prohibición de la esclavitud y servidumbre, derecho a la libertad personal, garantías judiciales, principio de legalidad y de retroactividad, derecho a la indemnización, protección de la honra y de la dignidad, libertad de conciencia y religión, libertad de pensamiento y expresión, derechos de rectificación o respuesta, derecho de reunión, libertad de asociación, protección a la familia, derecho al nombre, derechos del niño, derecho a la nacionalidad, derecho a la propiedad privada, derecho de circulación y de residencia, derechos políticos, igualdad ante la ley, protección judicial. Asimismo, estos derechos cuentan con el sistema de protección establecido por la Convención Americana, el cual permite la justiciabilidad de los mismos, a través de la presentación de casos contenciosos ante la Corte, en los cuales se alegue una violación cometida por un Estado parte a alguno de los derechos anteriormente señalados. Para concluir, un mensaje de su Santidad Juan Pablo II, para la celebración de la XXXII Jornada Mundial de la Paz, 01 de enero de 1999:

Los derechos humanos son agrupados tradicionalmente en dos grandes categorías que incluyen, por una parte, los derechos civiles y políticos y, por otra, los económicos, sociales y culturales. Ambas categorías están garantizadas, si bien en grado diverso, por acuerdos internacionales; en efecto, los derechos humanos están estrechamente entrelazados unos con otros, siendo expresión de aspectos diversos del único sujeto, que es la persona.

La promoción integral de todas las categorías de los derechos humanos es la verdadera garantía del pleno respeto por cada uno de los derechos.

[Juan Pablo Santángelo. Universidad de San Andrés. Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, Argentina]

Derechos colectivos e intereses difusos

El tema de los intereses difusos es todavía novedoso, su elaboración y desarrollo se han producido principalmente debido al dinámico avance de la tecnología contemporánea, afectando no solo a las naciones altamente industrializadas, sino también a los países en vías de desarrollo. Como punto de partida hemos tomado la definición de *interés* hecha por el Diccionario de Lengua Española y las acepciones relevantes son las siguientes: 1ª acepción (Derecho). *Interés legítimo*: Es el interés de una persona reconocido y protegido por el derecho; 2ª acepción (Derecho). Situación jurídica que se ostenta en relación con la actuación de otra persona y que conlleva la facultad de exigirle, a través de un proceso administrativo o judicial, un comportamiento ajustado a derecho. Los intereses difusos o colectivos son aquellos que pertenecen a una multiplicidad de sujetos, más o menos extensa y que puede ser determinada o determinable, una comunidad a la que afectan situaciones contingentes y/o potencialmente perjudiciales, donde resulta difícil ser identificada estrictamente en una colectividad, en cambio pertenecería a la categoría de intereses colectivos, si puede fácilmente identificarse y tiene además el poder de representación del grupo. Se distinguen según la doctrina dos concepciones diversas de interés, una objetiva y otra subjetiva. La primera concibe el interés como la relación entre una necesidad del hombre y el medio idóneo para satisfacer tal necesidad, determinada en la previsión general y abstracta de una norma. Carnelutti indica que el interés no significa un juicio, sino una posición del hombre, o más exactamente, la posición favorable a la satisfacción de una necesidad. Por lo tanto, el interés es la relación que existe entre un individuo o un conjunto de individuos y el bien con el cual pueden satisfacer sus necesidades, de lo cual se deduce que el interés siempre supone una relación en la que figuran seres humanos, sea considerados individualmente o colectivamente. Cuando el autor se refiere a los elementos del litigio aclara que al

hablar de parte en el conflicto intersubjetivo de intereses se indica más bien su posición que su individualidad. Al tratarse de intereses colectivos, el sujeto del litigio no se considera en tales casos solo como el titular del interés ni el único titular de la voluntad, sino el grupo formado por la combinación de uno y otro. El bien es el medio para la satisfacción de la necesidad; es decir, bien es *lato sensu* todo aquello que puede ser –devenir idóneo– para satisfacer una necesidad. A la vista del bien presentado, el sujeto interesado realiza, motivado por su propia voluntad, las actividades necesarias para conseguirlo, esto responde –según Pablo Gutiérrez de Caviedes– a la estructura del binomio intelecto-voluntad, proceso lógico descrito clásicamente en la filosofía para describir el comportamiento humano, indicando que el interés puede definirse como el elemento conectivo entre la necesidad humana y el bien apto para satisfacerla. Parte de la doctrina ha destacado que la idea de interés es meta-jurídica; además el interés es un concepto común a otras ciencias humanas, no solo jurídicas, que son abordadas desde distintos enfoques, incluso previos al mundo del Derecho. En el campo del Derecho es un concepto común a todas sus ramas y su examen pertenece fundamentalmente a la Teoría General y a la Filosofía del Derecho. En el terreno filosófico se le conecta con la noción de necesidad, predominando la concepción del interés como inclinación de la voluntad hacia un determinado bien, como la actitud favorable o desfavorable de una persona ante un objeto. Estos intereses derivan de los derechos económicos, sociales y culturales; sin embargo, una sociedad que no encuentre los mecanismos jurídicos, en referencia a su tutela jurídica en el ámbito de las situaciones subjetivas, que permitan la defensa de estos intereses parece que elabora su auto-destrucción, asunto que ha sido debatido sobre todo en el Derecho Procesal y Administrativo. Es preciso destacar que los intereses colectivos y difusos, entendidos en sentido propio, no tienen entre sí diferencias esenciales u ontológicas; ambos hacen referencia a un mismo fenómeno jurídico, a un mismo tipo de situaciones jurídicas con idéntica estructura, que comportan problemas jurídicos y procesales similares referidos a los intereses supraindividuales, como una entidad distinta de cualquier individuo o grupo de individuos. Las definiciones y términos utilizados en las distintas disciplinas varían; de lo que no cabe duda es de que los intereses difusos aparecen en una sociedad de producción intensiva, de intercambio y consumo masivo, de violaciones a los derechos humanos y

conflictos bélicos, problemas del medio ambiente, salud, vivienda y educación, entre otros. A la conjugación de estos factores económicos y sociales, deben unirse otros de tipo cultural, como la creciente aspiración a mejorar la calidad de vida y la paulatina concienciación por parte de los ciudadanos de sus derechos y posibilidades de participación cuando se ven deteriorados o amenazados, a veces por el propio progreso de la civilización postindustrial. Además, la noción de interés tiene un carácter predominantemente interdisciplinario, el alcance e implicaciones de esta problemática afecta tanto a cuestiones de Derecho Privado, Público, Procesal, así como a diversas ramas del derecho sustantivo, tales como el Derecho Constitucional, Civil, Penal, Administrativo, Derecho Interno y Derecho Internacional. Actualmente, los ciudadanos pueden cuestionar si los diversos grupos políticos que ejercen el poder emplean de mejor forma, los instrumentos a su alcance para garantizar sus derechos, y pueden valerse de mecanismos para evaluar si los resultados de las instituciones y de los sistemas de adopción de decisiones del Gobierno y de la Administración corresponden al sistema de sus preferencias. No solo los intereses colectivos en cuanto tales, sino que también los intereses individuales y el interés público general, a todos alcanza la acción administrativa que perpetra cada día atentados a intereses colectivos pertenecientes a diversos grupos, sectores sociales o comunidades de ciudadanos, que ni pueden solicitar adecuada protección judicial ni han sido tomados en consideración, por falta de cauces para ello, a la hora de adoptar las decisiones que directamente les afectan. Justamente, solo el hecho de pertenecer a una determinada categoría hace que los intereses colectivos sean más fáciles de identificar a efectos de la imputación de tales intereses, lo mismo se aplica a sus representantes que son generalmente asociaciones, organizaciones, u otras entidades, siempre grupos organizados en virtud de intereses compartidos frente a amenazas o perjuicios comunes. En aquellos casos sujetos que estén sin representación legal o en situación de desigualdad o desventaja, el objetivo primordial de su defensa es tener acceso a diversos procedimientos legales, cuya ampliación es necesaria para asegurar una adecuada protección de los intereses difusos, garantizando así el principio de acceso a la justicia.

[Ana María Moure. Universidad de Chile]

Derechos del consumidor

El Derecho del consumidor constituye un microsistema jurídico de normas, principios e instituciones destinado a proteger a las personas en su rol de consumidores y usuarios, para fortalecer su posición frente a los proveedores de bienes y servicios y equilibrar las desigualdades en el mercado. Se entiende por *consumidor* –independientemente de la mayor o menor amplitud con la que cada legislación lo define– a toda persona física o jurídica que adquiere, contrata o utiliza bienes y servicios como destinatario final, ya sea a título oneroso o gratuito, para beneficio propio o de su grupo familiar o social. Con el vocablo *usuario* –si bien suele quedar comprendido dentro del concepto de consumidor– se alude a toda persona que solicita, contrata, usa y/o requiere la prestación de un servicio, público o privado, para satisfacer necesidades de la vida cotidiana (servicios de agua y saneamiento, energía eléctrica, calórica, salud, educación, transporte, comunicaciones, turismo, recreación, bancarios y financieros, etc.). Se considera *proveedor* a toda persona física o jurídica, de naturaleza pública o privada, que en forma profesional o habitual fabrica, elabora, produce, distribuye, comercializa o importa bienes, cosas y/o productos, o presta servicios a los consumidores y usuarios. La relación de consumo es el vínculo jurídico que se entabla entre los proveedores y los consumidores, que abarca desde las etapas previas a la adquisición de un bien o a la celebración de un contrato (oferta, tratativas, información, publicidad, etc.) y se extiende a las consecuencias y efectos posteriores (rescisión, incumplimientos, daños, etc.). El principio que guía y da sustento al derecho de defensa del consumidor es la protección al débil, pues se parte del presupuesto fáctico de que los consumidores y usuarios se encuentran en un plano de desigualdad estructural en el mercado. En efecto, en las múltiples relaciones de consumo que se dan en las sociedades modernas, es dable advertir una notoria disparidad de fuerzas que coloca a los consumidores y usuarios en una situación de subordinación, minusvalía, y, muchas veces, indefensión frente al poderío económico de los proveedores. Estos cuentan con mayores recursos técnicos y profesionales, y con el conocimiento pleno de los bienes y servicios que ofrecen o introducen al mercado. Además, desarrollan

diversas estrategias de venta dirigidas a inducir, influenciar y hasta condicionar a los consumidores en sus elecciones. Mediante técnicas de marketing y publicidad (que, muchas veces, incurren en ocultamientos y falsedades) se crean nuevos hábitos de consumo o se imponen modas que no siempre atienden a las “necesidades reales” de las personas. En ese contexto, de relación asimétrica y condicionante, se erige el Derecho del consumidor como una herramienta jurídica tendiente a equipar tales desequilibrios y dotar de mecanismos de tutela a los consumidores tanto para prevenir como para reparar daños, abusos, arbitrariedades, inequidades, malas prácticas comerciales, tratos descomedidos, incumplimientos, engaños y/o fraudes. Si bien se trata de un derecho nuevo –pues sus primeras manifestaciones datan de la segunda mitad del siglo XX– muchos autores subrayan que sus orígenes pueden rastrearse en el principio *favor debitoris* acuñado en el Derecho Romano. El primer hito histórico, en cuanto al reconocimiento de los derechos del consumidor, ha sido el *Mensaje especial sobre la protección de los intereses de los consumidores*, pronunciado por el presidente estadounidense John F. Kennedy ante el Congreso de su país, el 15 de marzo de 1962, donde afirmó:

Por definición, el término Consumidores, nos incluye a todos [...] Somos el grupo económico más amplio que es afectado por casi toda decisión económica pública o privada. No obstante, es el único grupo importante [...] cuyas opiniones a menudo no son escuchadas.

Fue la primera vez que un jefe de Estado –nada menos que de la sociedad más consumidora del planeta– puso en la agenda pública la necesidad de proteger a los consumidores, mediante un conjunto de medidas administrativas y legales que reconozcan sus derechos. El movimiento de consumidores eligió el 15 de marzo como fecha simbólica para celebrar el Día Mundial de los Derechos del Consumidor. En 1985, las Naciones Unidas (ONU) dieron otro paso importante al aprobar las *Directrices sobre Protección al Consumidor*. Entre los principios generales se insta a los gobiernos “a formular o mantener una política enérgica de protección del consumidor” y a “establecer o mantener una infraestructura adecuada que permita formular, aplicar y vigilar el funcionamiento de las políticas de protección al consumidor” para que ellas se apliquen a “todos los sectores de la población y en particular de la población rural

y los pobres”. Dicho documento contribuyó a fijar un marco de referencia internacional para que cada Estado impulse políticas de protección a los consumidores y desarrolle su propia legislación. Las Directrices señalan que son *necesidades legítimas* de los consumidores: 1) la protección frente a los riesgos para su salud y su seguridad; 2) la promoción y protección de sus intereses económicos; 3) el acceso a una información adecuada que les permita hacer elecciones bien fundadas según los deseos y necesidades de cada cual; 4) la educación al consumidor; 5) la posibilidad de obtener compensaciones efectivas; 6) la libertad para constituir grupos u organizaciones de consumidores, que hagan oír sus opiniones en la adopción de decisiones que los afecten; 7) la promoción de modalidades sostenibles de consumo (incorporadas en 1999). En Latinoamérica las primeras leyes de protección al consumidor aparecieron en Venezuela (1974) y México (1976). En 1990, Brasil sancionó su *Código de Proteção e Defesa do Consumidor*, considerado como la norma más relevante del subcontinente. Luego, con los sucesivos procesos de reforma constitucional, casi todos los países de la región (a excepción de Chile y Uruguay) insertaron cláusulas constitucionales que consagran los derechos del consumidor o aluden a la protección de ellos. Las Directrices fueron fuente de consulta de los constituyentes y legisladores. En general, las constituciones latinoamericanas reconocen que los consumidores y usuarios tienen derecho a: a) el acceso a bienes y servicios esenciales (agua, alimentación, vestimenta, energía, etc.); b) un trato respetuoso y digno; c) la protección de su salud y seguridad (para que los bienes introducidos al mercado sean inocuos y no presenten riesgos para la integridad física de las personas); d) la protección de sus intereses económicos (calidad, eficiencia y precios razonables); e) la libertad de elección (libre ejercicio de la voluntad, sin condicionamientos arbitrarios o ilegítimos); f) información cierta, veraz y adecuada (indispensable para conocer y tomar decisiones razonadas). A su vez, imponen mandatos a los poderes públicos para que establezcan políticas de protección, aseguren la competencia en el mercado, fiscalicen la prestación y la calidad de los servicios públicos, promuevan la educación para el consumo, la participación ciudadana y la organización de asociaciones, y garanticen el acceso a la justicia. La legislación consumerista, por su parte, desarrolla esos derechos y acentúa los deberes que le incumben a los proveedores; regula las modalidades de contrata-

ción, precisando las cláusulas que serán consideradas abusivas y, como tales, ineficaces o anulables; reglamenta la publicidad y sus efectos; establece la responsabilidad por los daños causados; designa autoridades de aplicación y fija el régimen de sanciones a los infractores, y prevé los mecanismos de protección al consumidor (administrativos y judiciales). El 22 de diciembre de 2015, la Asamblea General de ONU aprobó –tras un largo proceso de revisión– la versión actualizada de las Directrices. Se refuerzan las políticas protectoras y se incorporan otras acciones a tenor de las nuevas modalidades de consumo que rigen la actual economía global: 1) acceso a bienes y servicios esenciales; 2) protección a los consumidores vulnerables y desaventajados; 3) equiparación de trato y garantías de protección a los consumidores que acuden al comercio electrónico; 4) protección de la privacidad de los consumidores, mediante mecanismos adecuados de seguridad, transparencia y consentimiento en la recopilación y divulgación de datos personales; 5) promoción de políticas que fomenten las buenas prácticas comerciales; 6) políticas especiales de protección a los consumidores de servicios financieros; 7) creación del Grupo Intergubernamental de Expertos, como un foro de intercambio para monitorear la aplicación de las Directrices. El Derecho del consumidor tiene un profundo sentido humanista: su objeto de estudio no es el mercado, sino la *persona humana* que actúa en el mercado. Apunta a protegerla de los abusos y a que se respete su dignidad. Desde esa perspectiva, se conecta y entrelaza con los derechos humanos, en particular, con la efectiva realización de los derechos sociales, económicos y culturales. Se enrola en los llamados *derechos de tercera generación* o *derechos de incidencia colectiva*. El sentido protectorio del derecho del consumidor no solo alcanza a la persona individualmente afectada, sino que se proyecta hacia el conjunto de la comunidad y adquiere relevancia colectiva, puesto que, muchas veces, un mismo hecho afecta, simultáneamente, a una pluralidad de individuos. No es un derecho neutral. Toma partido a favor de los débiles, pero además exige una activa intervención de los poderes públicos. Es de naturaleza mixta. Si bien el Derecho del consumidor surge como un desprendimiento del derecho privado (básicamente de los contratos) su importancia social involucra al interés público. Tiene una finalidad principalmente *preventiva* y subsidiariamente *reparadora*. Es una herramienta reguladora del mercado, que apela a la responsabilidad social

empresaria (mediante advertencias legales o sanciones ejemplificadoras) y, llegado el caso, busca resarcir los daños ocasionados. Las actuales sociedades de consumo, en el marco de la globalización reinante y el avance incesante de las tecnologías, hacen que el Derecho del consumidor sea, tal vez, el más dinámico y cotidiano de todos los derechos. La mayoría de los países cuentan con una profusa legislación al respecto. Pese a ello, los consumidores siguen siendo objeto de nuevas y diversas formas de vulneración a sus derechos, a veces ostensibles, otras veces solapadas. Ello exige mejorar la eficacia del sistema de protección. Pero, además, es imprescindible insistir, como metas de políticas públicas, en la implementación de programas de educación para el consumo y de concientización de buenas prácticas comerciales. Un consumidor educado, informado y consciente de sus derechos será un sujeto menos vulnerable. Y, probablemente, contribuirá a la tarea de reclamar un mayor compromiso de responsabilidad social empresaria por parte de los proveedores. [Norberto C. Darcy. *Universidad de Buenos Aires*]

Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC en adelante) son derechos humanos que se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana; tienen como finalidad satisfacer las necesidades básicas del ser humano, como son la salud, alimentación, vivienda, educación, trabajo, entre otros. En este sentido, el ejercicio pleno de los DESC posibilita que las personas alcancen un nivel de vida digna, pero también es imprescindible para garantizar el bienestar colectivo pues estos derechos protegen aspectos fundamentales de la vida y el desarrollo de la humanidad. Comúnmente se remonta el origen de los DESC a las luchas obreras y reivindicaciones sociales que estallaron en el corazón del capitalismo industrial en el siglo XIX. Su reconocimiento a nivel internacional se concretó el 10 de diciembre de 1948 con la proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que los enumera en un conjunto de seis artículos relacionados con la seguridad social, el trabajo, el descanso, el nivel de vida

adecuado, la educación y la cultura. A finales de los años 60, la Asamblea General de las Naciones Unidas complementó la Declaración Universal con la adopción de dos pactos, uno que agrupa los derechos civiles y políticos y otro, los derechos económicos, sociales y culturales. Así nació el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que a lo largo de sus 31 artículos reconoce los derechos al trabajo; a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias; derechos sindicales; a la seguridad social; a la protección de la familia; a un nivel de vida adecuado, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia; al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; a la educación; a la cultura. Obliga asimismo a los Estados Parte a presentar informes sobre las medidas que hayan adoptado y los progresos realizados con el fin de asegurar el respeto a estos derechos. A diferencia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el PIDESC no contemplaba en su origen un Protocolo Facultativo en el que se establecieran mecanismos para la presentación de denuncias individuales o colectivas en caso de violaciones a los derechos en él reconocidos; es hasta finales del año 2008 que el Protocolo Facultativo al PIDESC fue aprobado por la Asamblea General, y hasta el 05 de mayo de 2013 que entró en vigor, instituyendo así después de más de cuatro décadas, un mecanismo internacional que permitiera presentar quejas por violaciones a alguno de los DESC, y garantizar la protección y justicia internacional de estos derechos. A casi 10 años de su adopción, apenas un poco más de veinte países han ratificado el Protocolo, y otros veinte lo han firmado. A nivel regional, en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) adoptada en 1969, se reconoce la obligación de los Estados americanos partes respecto de lograr progresivamente “la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura”. Posteriormente, en 1988 se adopta un instrumento específico, el Protocolo Adicional a la CADH en materia de DESC “Protocolo de San Salvador” que, si bien enumera de manera precisa estos derechos, limita la aplicación del sistema de peticiones individuales, mediante la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a los únicos casos de violaciones al derecho a la educación y los derechos

sindicales. La justiciabilidad de los otros DESC queda fuera del ámbito de protección del sistema interamericano, por lo menos de manera directa. En la práctica, algunos casos relacionados con violaciones a los DESC han sido defendidos en el sistema interamericano a través de violaciones conexas a otros derechos, como son los derechos a la vida o a la igualdad y no discriminación. Al igual que todos los derechos humanos, los DESC tienen las siguientes características: son *universales*, es decir, son atributos y pertenecen a todas las personas sin ninguna distinción; son *inalienables* o *irrenunciables*, porque no se puede renunciar a ellos, ni se pueden quitar; son *indivisibles* e *interdependientes*, dado que no se pueden dividir, fragmentar ni jerarquizar pues todos tienen la misma importancia y urgencia. Cada uno de los derechos depende del otro para su realización, y de la misma manera, la violación de uno de ellos puede afectar directa o indirectamente el ejercicio de otro u otros derechos. Así el conjunto de los derechos humanos forma un todo integral y sin jerarquías de aquellas libertades y necesidades que deben ser alcanzadas y garantizadas para que los seres humanos puedan vivir una vida digna, inherente a su condición. Los DESC conllevan las siguientes obligaciones para el Estado, en sus distintos niveles y órdenes de gobierno: *respetar*, que exige que el Estado se abstenga de cualquier acción o medida que obstaculice o interfiera directa o indirectamente en el ejercicio de los DESC; *proteger*, en el entendido de que debe velar e impedir que terceros –particulares, grupos, empresas y otras entidades– interfieran en el disfrute de los DESC; *garantizar* los DESC a través de su reconocimiento en el ordenamiento político y jurídico nacional, y de la adopción de estrategias y planes de acción a nivel nacional para su pleno ejercicio. En los casos en que los particulares o los grupos no están en condiciones, por razones ajenas a su voluntad, de ejercer por sí mismos los derechos con los medios a su disposición, el Estado tiene la obligación de hacérselos efectivos y *promover*, que implica para el Estado la adopción de medidas para que se difunda información adecuada, y generar una verdadera cultura de respeto a los derechos humanos. En el PIDESC se precisa asimismo que los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados la plena efectividad de los DESC, y a garantizar el ejercicio de estos derechos sin discriminación alguna

por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica nacimiento o cualquier otra condición social. Estas son obligaciones conocidas como “de efecto inmediato”. Adicionalmente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) que funge como órgano de monitoreo de la implementación del PIDESC ha emitido un conjunto de 24 “Obligaciones Generales” en las que se precisan el contenido de los derechos, así como las obligaciones del Estado en cada materia; son guías ineludibles para orientar el quehacer de los Estados para lograr la efectividad de los DESC en el plano nacional. La adopción del Protocolo Facultativo al PIDESC constituye un avance indudable en el reconocimiento de los DESC como derechos humanos justiciables, y el establecimiento de un mecanismo de peticiones a nivel internacional. A nivel regional también hay avances en este sentido. Sin embargo, aún deben romperse barreras jurídicas, políticas e incluso ideológicas para garantizar las condiciones necesarias para su pleno ejercicio y justiciabilidad. Es un reto de gran importancia, pues de ello depende que se reviertan los altos niveles de pobreza y desigualdad que afectan a nuestras comunidades, en particular las latinoamericanas. La erradicación de la pobreza guarda una relación directa e inmediata con el ejercicio de los DESC, es decir, sin acceso a los derechos al trabajo, a un nivel de vida adecuado, a la vivienda, a la alimentación, a la salud y a la educación ni las personas ni las sociedades podrán alcanzar el ideal de vida digna. [Domitille Delaplace. *Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México*]

D

Derechos Humanos (DD. HH.)

Las palabras “Derechos Humanos” comprenden el vasto conjunto de derechos inherentes a toda persona sin distinciones. Se fundamentan en valores, principios y normas basados en el respeto a la vida y dignidad intrínseca de todo ser humano. Incluye la obligación de los Estados de garantizar los derechos que emanan de tales principios y normas ante sus ciudadanos y la comunidad internacional. Se trata de derechos personales, no renunciables, inalienables, indivisibles,

perpetuos y oponibles *erga omnes*, aun cuando se refieran a derechos de poblaciones especiales. Los DD. HH. adquieren *status* jurídico a partir de la Declaración Universal del 10 de diciembre de 1948. De ahí en más, un largo catálogo de derechos integra el acervo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH). Si bien existen diferentes doctrinas e interpretaciones de los derechos, todos se orientan hacia la intangibilidad de la dignidad humana, la igualdad y equidad en el acceso a los derechos, la progresividad en su desarrollo, la protección de las libertades civiles y políticas, la interdependencia de los derechos entre sí, y la obligatoriedad de su respeto por todos los ciudadanos con especial responsabilidad de garantía por parte del Estado y sus agentes efectores. Asimismo, los Estados que se han comprometido signando las diferentes convenciones, protocolos o acuerdos internacionales, responden a través de los órganos jurisdiccionales creados a tal fin ante la comunidad mundial o regional. La historia de los DD. HH. diverge según el lugar histórico-geográfico desde el que se la analiza. Para los países europeos y sus excolonias, el inicio de los DD. HH. se produce en respuesta directa a los abusos del absolutismo monárquico que se remonta al siglo XVII. Tal doctrina considera a los DD. HH. como la principal barrera ante cualquier abuso de poder estatal y desarrolla el primer catálogo de derechos civiles y políticos luego consagrados en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (Francia 1789) y el *Bill of Rights* de EE. UU. de 1791. Mirados desde los territorios colonizados a sangre y fuego, como ha sido el caso de América Latina, los DD. HH. aparecen en las prédicas de los dominicos y jesuitas que sostuvieron la dignidad de los indios y sus derechos, desafiando a la doctrina predominante en la Metrópoli que los consideraba seres inferiores incluso dudando acerca de que tuvieran alma. El notable Discurso o Controversia de Valladolid sostenida por Fray Bartolomé de las Casas contra Juan Ginés de Sepúlveda en 1550 es el punto de partida de una historia que persiste: se trata de diferentes interpretaciones según se miren los derechos desde el lugar colonizador (dominante) o desde el lugar del colonizado (dominado). Aún se debate a nivel académico acerca del origen y finalidad de los DD. HH.: si se trata de oponerle límites al poder o de la reivindicación irrestricta de la dignidad humana, en cualquier situación. El *corpus* jurídico de los DD. HH. está constituido por principios y normas. Ya se ha dicho, la vida y la dignidad son

valores prevalentes a cualquier otro. Pero le siguen en jerarquía la libertad, la justicia, la igualdad, la paz, la equidad social, la participación política, el acceso al trabajo digno, a la información, la educación y la cultura, al medio ambiente sano, a la no discriminación, etcétera. Los principios generales se fueron constituyendo sobre dichas bases y enmarcan el derecho positivo de los DD. HH., o bien se fueron generando posteriormente a partir de la misma positivización y los aportes doctrinarios. Entre los principios destacamos los siguientes: principio de legalidad, *pro homine*, de presunción de inocencia, de accesibilidad, de proporcionalidad, de indivisibilidad e interdependencia, de progresividad y no regresividad, de efectividad. Las normas de los DD. HH. se encuentran plasmadas en las Convenciones Internacionales que rigen para cada estado a partir de su ratificación. Muchas convenciones rigen universalmente (ONU), mientras que otras son regionales (Americana, Europea, Africana, Asia y Oceanía.). El punto de inicio de dicha positivización fue la Declaración Universal de DD. HH. de 1948, signada por 48 estados en su inicio y luego adherida por los demás. Las más importantes convenciones internacionales que integran el sistema de las Naciones Unidas, que han agregado protocolos facultativos (en adelante PF) son las siguientes: Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) - PF I (1966) y PF II (1989); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) - PF (2008); Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) - PF (1999); Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984) - PF (2002); Convención sobre los Derechos del Niño (1989) - PF (2000); Convención sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990); Convención para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (1990); Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006) - PF (2006). Para el Continente Latinoamericano: rige fundamentalmente la Convención Americana de DDHH –conocida como Pacto de San José de Costa Rica– suscrita en 1969 y vigente desde 1978. Anteriormente se firmó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá 1948). Asimismo, en la Reunión de Cancilleres de 1959 se creó la Comisión Interamericana de DD. HH. Las convenciones y acuerdos

regionales más relevantes son los siguientes: Convención Americana para prevenir y sancionar la tortura, Protocolo adicional referido a la abolición de la pena de muerte, Protocolo de San Salvador (adicional de los DESC), Convención de Belém do Pará (Violencia contra la mujer), Convención sobre desaparición forzada de personas, Convención sobre eliminación de todas formas de discriminación contra personas con discapacidad, Convención sobre racismo, discriminación y formas conexas de intolerancia. Por su parte, la comunidad europea se rige por la Convención Europea sobre DD. HH. de 1950, que creó también la jurisdicción de la Corte Europea de DD. HH. con sede en Estrasburgo. África se rige por la Unión Africana constituida por 53 estados que estableció en 1981 el Capítulo Africano de DD. HH. y de los Pueblos, el que cuenta además con una Comisión cuasijudicial. Un Protocolo posterior –del año 2004– estableció el Tribunal Africano sobre DD. HH. y de los Pueblos, a la fecha ratificado por 15 estados de la región. En Asia existe la Asociación de Naciones del Sudeste asiático (ASEAN) que en 2009/10 estableció la Comisión Intergubernamental sobre DD. HH. En Oceanía rige el Foro de las Islas del Pacífico con incumbencia en DD. HH. En cuanto a las instituciones de DD. HH., cabe señalar que de poco y nada serviría el sistema normativo si no se hubiera instituido un sistema de denuncias, investigaciones, juzgamiento y sentencias que lo haga eficaz y reparador. Naciones Unidas recibe denuncias en su Comité sobre DD. HH. con sede en Ginebra provenientes de cualquiera de los estados miembros. El Alto Comisionado para los DD. HH. (ACNUDH) de la ONU es un funcionario universal, no judicial, con misión de prevención y garantía de los DD. HH., que se creó en la Conferencia de Viena de 1993. En cuanto a los tribunales de DD. HH., cabe mencionar a la Corte Internacional de Justicia con sede en La Haya data de 1945, a la que solo los Estados pueden recurrir. Está integrada por 15 magistrados. El Tribunal Penal Internacional rige respecto de los delitos de genocidio, de lesa humanidad u otras violaciones gravísimas o crímenes de guerra; fue creado por el Estatuto de Roma en 1998 y entró en vigor en julio de 2002. Está integrado por 18 jueces de diversos estados. El Tribunal Europeo de DD. HH. nació en 1953 y su nueva orgánica data de 1998, su sede se encuentra en Estrasburgo y tiene tantos jueces como estados contratantes, actualmente 47 nominados que se separan en salas, secciones, etcétera. Para la Región de la Organización de Estados

Americanos (OEA) rige la Corte Interamericana de DD. HH. (con sede en San José de Costa Rica) –constituida por 7 juristas– y su instancia previa: la Comisión Interamericana de DD. HH. (CIDH) con sede en Washington DC. La gran novedad del Sistema de DD. HH. es haber instituido al ciudadano común en sujeto activo del derecho internacional, rol que hasta entonces ejercían solo los Estados. La importancia de la Corte Interamericana de DD. HH. sobre la región radica no solo en la investigación y resolución de conflictos a través de los casos que recibe para juzgar, sino fundamentalmente en haberse instituido como último intérprete del derecho de las convenciones y quien define la doctrina y los principios a que deben atenerse los estados signatarios. Además la Corte IDH ha emitido “opiniones consultivas” sobre varios temas a petición de estados miembros. El Derecho Internacional Humanitario es un espacio jurídico paralelo universal e inclusivo de los DD. HH., que involucra a los estados a garantizar determinados derechos en conflictos bélicos, insurrecciones internas, emergencias, o catástrofes y regula la protección de las personas en dichas situaciones. Si bien existen muy antiguas tradiciones sobre el derecho de gentes, su origen se encuentra en las Convenciones de Ginebra que datan de 1949. Sus principales convenciones son: para protección de bienes culturales en conflictos armados (La Haya 1954), sobre armas bacteriológicas (1975), sobre armas convencionales, y cinco protocolos (1980), sobre armas químicas (1993), sobre minas antipersonales (1997); su finalidad es la protección de personas que no participan de las hostilidades y la restricción de métodos y usos de armas de guerra y la protección del medio ambiente y la seguridad y protección del personal sanitario de Cruz Roja Internacional y civil que opera en zonas de conflicto. *[Alicia Pierini. Ex Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires]*

D

Derechos sexuales y reproductivos

Los derechos sexuales implican el reconocimiento de la libertad de elección y ejercicio de la sexualidad sin riesgos ni discriminación. Incluyen, particularmente, el respeto de la elección sobre orientación sexual. Los derechos reproductivos pertenecen a todas las personas y parejas. Suponen el control sobre la fertilidad, la libertad de elegir sobre

la reproducción, la cantidad de hijos y el intervalo entre los nacimientos. Los derechos sexuales y reproductivos son interdependientes y se encuentran especialmente vinculados con el derecho a la salud, reconocido en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho a la salud implica el completo estado de bienestar físico, mental, social, no la mera ausencia de enfermedad. Los derechos sexuales y reproductivos requieren acceso a información y educación sobre el ejercicio de la sexualidad segura y responsable. Una segunda dimensión fundamental supone el efectivo acceso a métodos anticonceptivos y disponibilidad de servicios de salud accesibles, asequibles y aceptables que promuevan embarazos y partos sin riesgos. Asimismo, los derechos reproductivos suponen la prevención de la infertilidad y el acceso a tratamientos. El reconocimiento expreso de los derechos sexuales y reproductivos y su definición como derechos humanos se produjo por primera vez en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo en el año 1994. A partir de entonces, diversos organismos de derechos humanos desarrollaron el contenido de estos derechos y las obligaciones internacionales de los Estados Parte. En tal sentido, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) se refirió a estos derechos en diversas oportunidades. En su Recomendación General N° 19 del año 1992 sobre violencia contra la mujer, enfatizó la necesidad de “impedir la coacción con respecto a la fecundidad y la reproducción, para que las mujeres no se vean obligadas a buscar procedimientos médicos riesgosos, como abortos ilegales, por falta de servicios apropiados en materia de control de la natalidad”. Años más tarde, en su Recomendación General N° 24 sobre “Mujer y Salud” (1999), se expresó la importancia del acceso al derecho a la salud reproductiva como derecho básico para la eliminación de la discriminación contra las mujeres. En particular, se consideró inaceptable:

La negativa de un Estado Parte a prever la prestación de determinados servicios de salud reproductiva a la mujer. [...] Si los encargados de prestar servicios de salud se niegan a prestar esa clase de servicios por razones de conciencia, deberán adoptarse medidas para que remitan a la mujer a otras entidades que prestan esos servicios.

Más recientemente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dio a conocer su Observación General N° 22 sobre Derechos Sexuales y Reproductivos en el año 2016, reconociéndolos como parte

integral del derecho a la salud. El documento destaca que aún existen importantes barreras al acceso a la salud sexual y reproductiva que afectan especialmente a mujeres y niñas, en tanto que las prácticas discriminatorias contra ciertos grupos, tales como gays, lesbianas, bisexuales, transgéneros, intersexuales y personas con discapacidad exacerban la exclusión de sus miembros respecto de servicios básicos para el pleno goce de la sexualidad y el cuidado de la salud reproductiva. Se exige la disponibilidad de métodos anticonceptivos, anticoncepción de emergencia, medicamentos para la realización de abortos y cuidados post-aborto, como también la atención de enfermedades de transmisión sexual y HIV. Asimismo, se declara que la criminalización de relaciones sexuales consentidas entre adultos del mismo género y de la expresión de la identidad de género resultan claras violaciones de los derechos humanos. Considera el Comité que la patologización de la diversidad sexual resulta discriminatoria y contraproducente para la salud sexual y reproductiva. Enfatiza también que los servicios de salud deben ser garantizados en forma igualitaria y no discriminatoria, lo que implica que las diferencias en las necesidades y las barreras que obstaculizan el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva a grupos específicos deben ser abordadas y compensadas, de manera que se logre la igualdad sustantiva. Se reconoce que la capacidad reproductiva de las mujeres condiciona fuertemente la realización de sus derechos humanos. Por ello, el pleno goce de sus derechos sexuales y reproductivos resulta esencial, pues su autonomía y posibilidad de tomar decisiones significativas sobre sus vidas dependen de la capacidad de controlar la fertilidad. Se señala también que los estereotipos que subordinan a las mujeres y las destinan a la maternidad deben ser eliminados. En este sentido, se enfatiza la necesidad de combatir la mortalidad materna, prevenir abortos inseguros y liberalizar las leyes restrictivas sobre aborto. Mencionan además que la violencia de género restringe el acceso a la salud sexual y reproductiva, por lo que deben eliminarse prácticas tales como la mutilación genital femenina, matrimonios forzados o infantiles, la violencia doméstica o sexual, la violación marital, entre otras. El Comité concluye que los Estados Parte se encuentran obligados, en forma inmediata, a eliminar normas y prácticas que impiden la autonomía y la igualdad, tales como la criminalización del aborto y las restricciones al acceso a la práctica. También deben combatir prácticas, estructuras de poder, estereotipos

y prejuicios sobre la sexualidad que impiden el goce de la salud sexual y reproductiva. Entre las obligaciones específicas de los Estados partes, señala el comité que existe la obligación de no interferir en el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos y mantener la confidencialidad de los servicios de salud. Así, se ejemplifica que los estados no deben interferir en el ejercicio del derecho a la salud sexual y reproductiva mediante leyes que criminalicen la difusión de información, prácticas sexuales consensuales o la interrupción voluntaria de embarazos. Se deben eliminar requerimientos de autorización de terceros para prácticas de salud sexual y reproductiva, consejerías prejuiciosas, difusión de información falsa, períodos de espera para contraer matrimonio o para la realización de abortos. Los Estados Parte deben proteger los derechos sexuales y reproductivos, impidiendo que terceras personas, tales como proveedores de servicios de salud, farmacéuticos, etcétera, impidan o restrinjan el goce de estos derechos al excluir o discriminar a determinados grupos o individuos. En el ámbito interamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una decisión de gran importancia en el caso “Artavia Murillo”, donde se declaró ilegítima la prohibición de técnicas de fertilización *in vitro*. Se sostuvo que los Estados deben garantizar el acceso a estas prácticas sin discriminación y evitando que la falta de recursos económicos obstaculice el acceso a estas prácticas. La Corte enfatizó que la búsqueda de la reproducción biológica resulta esencial en el ejercicio de la autonomía, la vida familiar y privada de las personas y especialmente de las mujeres. Es evidente que uno de los problemas críticos sobre derechos sexuales y reproductivos es la criminalización del aborto y las barreras al acceso al aborto legal. La penalización no impide que las mujeres aborten, sino que hace la práctica insegura. Asimismo, la prohibición del aborto reproduce y refuerza estereotipos discriminatorios que destinan a las mujeres a la maternidad y limitan su autonomía, además de exponerlas a peligros para la salud y la vida vinculadas con la clandestinidad. Tal como se ha reconocido en los más importantes foros de derechos humanos, la legalización del aborto es el único camino para reducir la mortalidad materna y reconocer plenamente la igualdad sustantiva a las mujeres, sin discriminación. En diciembre de 2020 el Estado argentino ajustó la regulación del aborto a un enfoque basado en los derechos humanos. La Ley N° 27610 reconoce el derecho a decidir y acceder a la interrupción voluntaria del embarazo durante las primeras

14 semanas de gestación, a la vez que mantiene las causales que permiten el aborto cuando el embarazo pone en peligro la vida o la salud de la persona gestante y cuando la gestación es producto de una violación. [*Cecilia Marcela Hopp. Universidad de Buenos Aires*]

Desaparición forzada de personas

La descripción de la desaparición forzada de personas –nunca forzada– contenida en las dos convenciones vigentes puede ayudarnos a comprender los alcances de esta expresión. La Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) dictó primero la Declaración sobre la Protección de todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas en 1992 y, posteriormente, el 20 de diciembre de 2006, la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, que está vigente desde el 23 de diciembre del 2010. Por ellas se les reconoce a las víctimas y sus familiares el derecho a la verdad y a la reparación, aclarando que “En ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la desaparición forzada”, como la razón de estado y el estado de necesidad. Esta justificación fue alegada, entre otros, por los militares argentinos enjuiciados por sus crímenes durante su gobierno entre 1976 y 1983. De conformidad a la Convención,

... se entenderá por “desaparición forzada” el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley (Art. 2). [...] Cada Estado Parte tomará las medidas necesarias para tipificarla como delito (Art. 4), [...] con penas apropiadas que tengan en cuenta su extrema gravedad (Art. 7) [...] “práctica generalizada o sistemática [...] constituye un delito de lesa humanidad tal como está definido en el derecho internacional aplicable y entraña las consecuencias previstas por el derecho penal aplicable (Art. 5).

Por su parte, la Organización de Estados Americanos (OEA) considera:

... desaparición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.

La Corte Interamericana de los Derechos Humanos estableció en varias sentencias:

... la gravedad y el carácter continuado o permanente y autónomo de la figura de desaparición forzada de personas [...] que constituye una violación múltiple de varios derechos protegidos por la Convención Americana [...] coloca a la víctima en un estado de total indefensión [...] con otras vulneraciones conexas [...] Cuya prohibición ha alcanzado carácter de *ius cogens* y que la práctica sistemática de ella “constituye un crimen de lesa humanidad”.

La desaparición forzada de personas aparece en la Guerra Fría con los golpes de Estado y la política antisubversiva en la segunda mitad del siglo XX. El 04 de enero de 1981, en el diario *La Razón* de Buenos Aires, el general Ramón Camps, connotado represor declaró “Francia y EE. UU. [...] organizan centros, particularmente EE. UU., para enseñar los principios antisubversivos. Enviaron asesores, instructores. Difundieron una cantidad extraordinaria de bibliografía”. El Secretario de Defensa de los Estados Unidos durante la administración Kennedy, Robert Mac Namara, dijo en el Congreso de los EE. UU.: “para nosotros no tiene precio hacernos amigos de estos hombres...”. El vicepresidente Lyndon B. Johnson lo secundó en la Escuela de las Américas en Panamá: “Nuestro principal objetivo en Latinoamérica es ayudar, donde sea necesario, al continuo desarrollo de las fuerzas militares y paramilitares, capaces de proporcionar, en unión con la policía y otras fuerzas de seguridad, la necesaria seguridad interna”. La desaparición forzada de personas fue parte de la sinergia entre los cuerpos de seguridad nacional de varios Estados, como en la conocida como Operación Cóndor en el Cono Sur, que ocurrió el

11 de septiembre de 1973 con el golpe de Estado en Chile y se propagó a otros regímenes de facto. En el informe “Nunca más” elaborado por la CONADEP (Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas) se reporta la existencia de 7380 legajos, comprensivos de denuncias de familiares de desaparecidos, testimonios de liberados de los centros clandestinos de detención y declaraciones de miembros de las fuerzas de seguridad que intervinieron en el accionar represivo. En el legajo número 3901 una víctima dice “Si al salir del cautiverio me hubieran preguntado: ¿te torturaron mucho?, les habría contestado: sí, los tres meses sin parar”. “Si esa pregunta me la formulan hoy, les puedo decir que pronto cumplo siete años de tortura”. Jorge Rafael Videla dijo a la Revista Gente de Buenos Aires el 22 de diciembre de 1977: “niego rotundamente que existan en la Argentina campos de concentración o detenidos en establecimientos militares más allá del tiempo indispensable para indagar a una persona capturada en un procedimiento y antes de pasar a un establecimiento carcelario”. Los Centros Clandestinos de Detención –informó la CONADEP– “fueron concebidos [...] para (someter las víctimas) a un minucioso y planificado despojo de los atributos propios de cualquier ser humano”. Se les asignaba un número y a veces una letra para connotar algo, mientras otros, como el periodista Jacobo Timerman, fueron “Presos sin nombre, celdas sin número”, según el título de un libro de su autoría. “... la CONADEP (tiene) denuncias acerca de aproximadamente 600 secuestros que se habrían producido antes del golpe del 24 de marzo de 1976; es a partir de ese día que son privadas ilegítimamente de libertad decenas de miles de personas en todo el país, 8960 de las cuales continúan desaparecidas al día de la fecha”. La represión guatemalteca produjo varios cientos de miles de desaparecidos. Tanto la memoria histórica como el descubrimiento casual de los archivos secretos de los militares revelan casi toda la verdad. En Honduras, asesores argentinos, estadounidenses y nicaragüenses fomentaron la desaparición forzada de 142 personas, ejecutadas clandestinamente. Se agregan unos cuarenta nicaragüenses desaparecidos por una fuerza irregular financiada por la administración Reagan, para que incursionara en Nicaragua desde territorio hondureño. El modelo salvadoreño enfatizó más las ejecuciones extrajudiciales pero también practicó la desaparición forzada en menor escala. En México hubo autoría de autoridades federales y estatales, cuyo

cinismo extremo lo encarnó un gobernador del Estado de Guerrero, que ante la insistencia de los reclamos por los desaparecidos, contestó: “¿Cuáles desaparecidos, si ya fueron ejecutados?”. A modo de conclusión, sostenemos que quienes negaron las desapariciones forzadas de personas vieron refutadas sus afirmaciones por la aparición de algunas víctimas desde cárceles o su inhumación en cementerios clandestinos. En la consideración y reconocimiento universal de esta dramática violación a los derechos humanos tuvo que ver la acción de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que, agotado el procedimiento de Solución Amistosa con Honduras, trasladó tres casos de desaparición forzada de personas a la Corte Interamericana, cuyas sentencias “Velásquez Rodríguez vs. Honduras” y “Godínez Cruz vs. Honduras” fueron condenatorias y resultaron emblemáticas. Otras sentencias de la Corte, las dos convenciones, la jurisdicción de la Corte Penal Internacional para crímenes de lesa humanidad y la legislación nacional en contra de la desaparición forzada han contribuido decididamente para disuadir estas prácticas aberrantes. [Ramón Custodio López. *Ex Comisionado de los Derechos Humanos de Honduras*]

Desarrollo sustentable

El desarrollo sustentable es aquel que “satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”. En este sentido, el sendero al desarrollo sustentable es aquel que asegura el sostenimiento del bienestar colectivo al cabo de un horizonte temporal (ver en Pearce y Atkinson). Esta definición, acuñada en el marco de la Comisión Brundtland en el año 1987, es seguramente la más difundida y citada, tanto por su trascendencia histórica como por el margen al que da lugar su creativa ambigüedad. Con el propósito de dar un marco para la integración de las políticas medioambientales y las estrategias de desarrollo a nivel universal (Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, AGNU, 1987), esta definición estableció las bases para posteriores desarrollos conceptuales y, por lo tanto, debe ser tomada como un punto de partida. El principio que subyace a la definición dada por la Comisión Brundtland es la necesidad

de integrar de manera transversal las dimensiones medioambientales, sociales y económicas en los procesos de toma de decisión. En efecto, el concepto mismo de desarrollo sustentable exige la eliminación de la fragmentación sectorial, territorial o generacional en estos procesos institucionales. De este modo, es la integración de estos elementos al momento de la definición de estrategias y políticas para el desarrollo lo que les confiere el carácter de sustentables y las distingue de otras políticas económicas o medioambientales tradicionales. La señalada ambigüedad de la definición de desarrollo sustentable de la Comisión Brundtland ha dado lugar a una serie de interpretaciones que varían de acuerdo con el modo en que abordan las tres dimensiones mencionadas y dan respuesta a tres interrogantes fundamentales: en primer lugar ¿qué es aquello que debe ser desarrollado? En segundo lugar ¿qué es aquello que debe ser sostenido? Y, finalmente ¿en qué tiempo deben alcanzarse estos objetivos? Sin perder de vista los matices que existen como resultado de los distintos enfoques que se asumen al momento de conceptualizar cuestiones relativas al desarrollo, hay un consenso generalizado en afirmar que las personas constituyen el sujeto central del desarrollo sustentable. En particular, diferentes instrumentos internacionales destacan que los niños y los ancianos en situación de vulnerabilidad, las personas con discapacidad, las personas afectadas por conflictos armados, el terrorismo o desastres humanitarios y algunos grupos, como los migrantes y los pueblos indígenas, representan los mayores desafíos al desarrollo sustentable. En vista de ello, con mayor asiduidad en los últimos años se ha hecho referencia a la necesidad de reducir las disparidades existentes entre países y hacia el interior de ellos como vía ineludible hacia este tipo de desarrollo. En concreto, se ha sostenido que la desigualdad –en las tres dimensiones mencionadas– supone el principal obstáculo para las sociedades en su búsqueda de alcanzar el desarrollo sustentable. En línea con lo indicado en el párrafo anterior, en el preámbulo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) la comunidad internacional reconoce una vez más que la erradicación de la pobreza es un requisito indispensable para cumplir con el objetivo de llevar al mundo a la senda del desarrollo sustentable. En este sentido, se observa con claridad que el desafío de la erradicación de la pobreza excede el plano económico toda vez que supone,

además, problemáticas interrelacionadas en la dimensión social y medioambiental, demandando por lo tanto soluciones integradas e instituciones que sean capaces de llevarlas a cabo. Por esta razón, tanto a nivel internacional como local, deviene necesario tener en especial consideración la dimensión institucional a la hora de diseñar estrategias para el desarrollo sustentable. Por otra parte, existen diferentes posiciones en relación con los plazos –generacionales– que los Estados y la comunidad internacional deben fijarse para la concreción de objetivos vinculados al desarrollo sustentable. En el plano internacional encontramos diversas soluciones a la variable temporal: mientras que algunos instrumentos internacionales han tenido en vista horizontes lejanos en términos generacionales –dos, tres o más generaciones–, otros han fijado plazos más exiguos, limitándose al curso de una generación. En este último grupo se incluyen algunos de los instrumentos internacionales más significativos en la materia, entre los cuales se destacan la Declaración de los Objetivos del Milenio y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable de la ONU. En consideración de lo anterior, sin perjuicio de que es posible alcanzar un acuerdo sobre algunos elementos básicos del concepto, Kates, Parris y Leiserowitz advierten que buena parte de la fuerza y resonancia de la definición de DS reside en su increíble ambigüedad (p. 20) y en su consecuente capacidad de mantener vivo el debate en torno a sus márgenes y aplicaciones. [Juan Manuel Galindo Roldán. *Abogado, Secretario de Embajada y Cónsul de tercera clase. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*]

Descentralización

El Poder Ejecutivo tiene un conjunto de competencias que el convencional constituyente le asigna, y el modo de distribuir esas funciones en las estructuras estatales es a través de las técnicas de desconcentración y descentralización, y ambas tienen por objeto desparramar las funciones estatales en razón del principio de división del trabajo entre las estructuras estatales. Cabe señalar que la descentralización como técnica de distribución puede ser territorial o funcional. En el marco del Poder Ejecutivo la descentralización es solo funcional. Señala Carlos Balbín que, en virtud de ella, por un lado, se distribuyen competen-

cias en entes estatales y, por el otro, reconoce personalidad jurídica a dichos entes, que, por lo tanto son personas jurídicas públicas estatales con capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones. Algunos de los elementos distintivos más relevantes de los entes son: 1) personalidad jurídica; 2) asignación legal de recursos para el cumplimiento de sus fines; 3) patrimonio estatal; 4) gobierno, conducción y administración propios; 5) control estatal del Poder Ejecutivo o de alguno de sus órganos con alcance limitado. Por su parte, la desconcentración es un mecanismo de distribución de facultades en órganos inferiores sin personalidad jurídica, en el marco de la Administración central. Las notas en común entre la descentralización y la desconcentración es que la transferencia es de carácter permanente, se traslada la titularidad y no solo el ejercicio de competencias, y que los entes u órganos se crean por norma de alcance general (Constitución, ley o reglamento) de modo que el traslado de competencias puede ser dejado sin efecto por modificación o derogación de las normas atributivas. La creación de los entes que constituyen la administración descentralizada responde a la necesidad de otorgar a estos un mayor grado de libertad y de distanciamiento del poder central, en función de las competencias específicas que se les atribuyen. Así, María Reiriz sostiene que la palabra descentralización ha tenido, a través de la doctrina, un significado fundamentalmente político: se la ha equiparado con la libertad. Al mismo tiempo, la ciencia de la Administración ha examinado la conveniencia, desde el ángulo social y económico, de centralizar y descentralizar; pero así como la política examina esta conveniencia desde el punto de vista de la libertad, la ciencia de la administración lo hace desde el ángulo de la buena marcha de las actuaciones administrativas y de su eficacia. Situándonos en la órbita de la administración descentralizada, podemos avanzar aún más al distinguir los diferentes grados de libertad que se atribuye a los entes. En este sentido, la doctrina ha intentado establecer diferentes categorías. Señala Agustín Gordillo que, desde el pasado, la doctrina (entre otros, Miguel Marienhoff y Rafael Bielsa) ha distinguido dos conceptos escalonados: “autarquía” y “autonomía”. Según estos autores: (a) “autarquía” significa que un ente determinado tiene capacidad para administrarse a sí mismo, y (b) la “autonomía” agregaría a la característica anterior la capacidad para dictarse sus propias normas, dentro del marco normativo general dado por un ente superior. Sin embargo, el mismo autor destaca

que los entes autárquicos, dentro del marco de sus estatutos, también tienen la capacidad de dictar sus propias normas, de modo que “existiría a lo sumo una diferencia de grado, de matices, que torna en consecuencia ociosa toda discusión acerca de la naturaleza ‘autárquica’ o ‘autónoma’ de un ente determinado”. Toda vez que tanto los entes autárquicos como los autónomos poseen capacidad para administrarse y para dictar sus propias normas, ninguna de estas características resulta definitoria ni excluyente, por lo que el interés de la distinción quedaría subsumido al grado de alejamiento del poder central. La creación de entes autónomos se acercaría al modelo estadounidense de las *independent agencies* cuyo origen histórico y sentido ha sido limitar las facultades presidenciales. Otra forma de descentralización –que, a la vez, es de asociación– es la integración regional. Los procesos de integración consisten (a decir de Raúl Granillo Ocampo) en:

... transformar unidades previamente separadas en partes componentes de un sistema coherente que tiene como característica esencial la interdependencia, de manera que lo que ocurra en cualquiera de sus componentes o unidades produzca un cambio predecible en la otra u otras.

La forma de llevar a cabo esta transformación es a partir de la cesión de parcelas de soberanía a entes supranacionales. De esta forma, los bloques de integración regional constituyen sistemas de gobernanza multinivel que, en casos como el de la Unión Europea, pueden ser calificados (como lo hace Walter Carnota) de neofederalismos. Por ello, consideramos que la delegación de atribuciones administrativas, legislativas (competencias) y judiciales (jurisdicción) a organizaciones supraestatales es un tipo especial de descentralización que la República Argentina puede llevar a cabo en forma conjunta con otros Estados. A modo de conclusión, podemos puntualizar que la descentralización se vincula por una doble vía con la labor de las Defensorías del Pueblo. Por un lado, porque dentro de su misión queda comprendido el examen de la actividad de los entes descentralizados, tanto los públicos como los que prestan servicios públicos, incluidas las empresas explotadas por particulares, tengan estas o no participación estatal. Por su parte, las Defensorías son instituciones que gozan de autonomía. Dicha autonomía resulta esencial para la misión que deben cumplir, por ello generalmente se encuentran ubicadas en la órbita del Poder Legislativo, con el

fin de garantizar la independencia respecto del Poder Ejecutivo y sus órganos, quienes pueden ser objeto de sus investigaciones y actuaciones. *[María Soledad Manin. Docente de Derecho Administrativo UBA. Profesional de la Defensoría del Pueblo de la República Argentina]*

Desigualdad social

En los últimos años el estudio sobre las desigualdades se ha transformado en uno de los temas centrales de las ciencias sociales. El concepto tiene un componente tanto analítico como político. La actual noción de desigualdad puede pensarse a partir de la ilustración y de la generalización de las relaciones capitalistas de producción cuando se fueron conjugando los discursos relativos a la igualdad de los hombres y a la desigualdad producto de los procesos sociales. Esta mirada rompió las visiones de la no igualdad por causas naturales o divinas. La noción de desigualdad implica –al menos idealmente entonces– un horizonte de igualdad como base. Y esa igualdad solo es posible bajo la idea de la existencia de un horizonte común entre las personas. O sea, si los hombres nacemos iguales, no tenemos diferencias biológicas, o de capacidades, o de nacionalidad. Son los procesos sociales los que producen diferencias. Para François Dubet, es necesario pensar la igualdad en relación a la justicia social. Una idea similar plantea Thomas Piketty pero centrando la desigualdad meramente en los procesos económicos. Dubet afirma que conviven dos concepciones de igualdad: la de posiciones y la de oportunidades. Si bien ambas buscarían “reducir la tensión fundamental que existe en las sociedades democráticas entre la afirmación de la igualdad de todos los individuos y las inequidades sociales nacidas de las tradiciones y de la competencia de los intereses en pugna”, el modo en que ello se lograría sería diferente. La primera de las concepciones se centra en los lugares que organizan la estructura social. Esta perspectiva, se preocupa por el conjunto de posiciones ocupadas por los individuos. Para que existe una mayor justicia social (mayor igualdad o menor desigualdad) lo que se debería hacer es que las distintas posiciones estén, en la estructura social, más próximas las unas de las otras, incluso a costa de que la movilidad social de los individuos no sea una prioridad. La segunda de las visiones más hegemónica

D

en Estados Unidos, la de oportunidades, en cambio, buscaría ofrecer a todos la posibilidad de ocupar las mejores posiciones en función de un principio meritocrático. O sea, la justicia social tendería a dar las mismas oportunidades a todos. Göram Therborn, por su parte, plantea que los seres humanos son a) *organismos*, cuerpos y mentes, susceptibles al dolor, al sufrimiento y a la muerte; b) *personas*, cada una con su yo, que viven su vida en contextos sociales de sentido y emoción; c) *actores*, capaces de actuar en función de objetivos y metas. A partir de aquí diferencia tres tipos de desigualdades: a) *vital*: que refiere a la desigualdad socialmente construida entre las oportunidades de vida a disposición de los organismos humanos; b) *existencial*: designación desigual de los atributos que constituyen la persona (autonomía, grados de libertad, derechos al respeto, etc.); c) *de recursos*: refiere a los recursos para actuar. Estos tipos de desigualdad no son esferas autónomas sino que interactúan y se entrelazan. Para Therborn las desigualdades se producen y sostienen socialmente como resultado de ordenamientos y procesos sistemáticos, así como la acción distributiva, tanto individual como colectiva. Reconoce cuatro mecanismos de la desigualdad con dinámicas interactivas: el *distanciamiento*; la *exclusión*; la *jerarquización*; y la *explotación*. En términos analíticos, existen posiciones que buscan las causas de la desigualdad en componentes ya sea estructurales, individuales o interaccionales. Luis Reygadas plantea que las causas y los procesos deben encontrarse en los tres niveles. La noción de desigualdad –al menos planteada en términos teóricos– busca correrse no solo de las miradas unidimensionales (centradas básicamente en el ingreso) sino, y como parte del mismo proceso, de las miradas unitemporales. Las diferentes dimensiones pueden configurarse en distintas velocidades. Por otro lado, la variable temporal es central en tanto las desigualdades son producto de procesos históricos que van produciendo redes de desventajas. Hoy hay cierto consenso sobre que la desigualdad es multidimensional. Esto quiere decir que es producida por diferencias en múltiples campos y tiene efectos en distintas aristas de la vida de las personas. Ello plantea el problema empírico de qué dimensiones, indicadores y unidades de análisis retomar a la hora de estudiar y comprender los procesos de desigualdad social. Ahora bien, un análisis complejo de las múltiples dimensiones posibilita mostrar la posible existencia de tendencias contrapuestas en torno a los procesos sociales. Mientras la desigualdad puede disminuir

en algunos ámbitos, puede crecer en otros. Su componente histórico, las diferentes dinámicas, temporalidades y la racionalidad de la noción de desigualdad –o mejor dicho de desigualdades– le otorga a la categoría una poderosa capacidad explicativa. Una perspectiva centrada en la desigualdad permite no solo pensar la diferencia entre dos grupos: los pobres y los no pobres; los excluidos y los incluidos sino entre diferentes grupos sociales en diferentes posiciones. La relatividad no es ya entre dos grupos sino que estos grupos son relativos. La desigualdad obliga a centrarse en lo que ocurre en esferas y posiciones particulares en las que los grupos se constituyen. Pero al mismo tiempo, demanda considerar las propias dinámicas estructurales de larga duración, el modo en que ellas se reproducen y la manera en que generan nuevas emergencias. Una virtud adicional es que centrarse en los procesos de desigualdad –que implica pensar en términos de poder– requiere pensar la agencia de los actores. Ahora bien, cuando se analiza un proceso histórico ello requiere una fuerte reflexión. La desigualdad y el bienestar son relacionales y relativos: la desigualdad se contrapone a la igualdad. Y los procesos de bienestar no pueden plantearse meramente como formas objetivas. Para los actores en momentos determinados es posible que algunas dimensiones hablen de una mayor percepción de bienestar que otras. Los estudios entonces requieren una base comparativa que puede ser temporal, espacial o ideal. [*Mariano Perelman. Investigador del CONICET y Docente UBA*]

D

Desocupación

La noción de desocupación o desempleo, alude a la falta de empleo en el mercado laboral. La desocupación es una categoría estadística cuya formulación data de finales del siglo XX. Se refiere al caso de una persona (desocupada o desempleada) perteneciente a la población económicamente activa que se encuentra sin ocupar un puesto en el mercado de trabajo. Se denomina población económicamente activa al conjunto de personas que a partir –y hasta– la edad que cada Estado fije como límites mínimos y máximos para ingresar o egresar del mundo laboral, se encuentra efectivamente trabajando o está buscando activamente un puesto de trabajo. En otras palabras, desocupación es la carencia

de empleo (entendiendo este como el trabajo para obtener a cambio un ingreso o salario), falta de trabajo o colocación de las personas cuya subsistencia depende de la aplicación de sus medios intelectuales o manuales. El desempleo figura como uno de los principales problemas de nuestra sociedad puesto que el empleo es considerado como un medio de subsistencia casi exclusivo. A los fines estadísticos del concepto de desempleo, la población se divide entre los que tienen un empleo y se consideran ocupados o subocupados (aquellos que trabajan en horarios reducidos involuntariamente o en trabajos precarios) y los que no lo tienen. Los que no lo tienen pueden estar buscando activamente un empleo, y en ese caso se consideran desocupados; a los que no tienen un empleo y no lo buscan, desde el punto de vista estadístico, se los considera como parte de la población económicamente inactiva. La hipótesis que da lugar a esas clasificaciones sugiere que, en el mercado de trabajo, todas las personas pueden ser clasificadas sin equivocación en una de esas tres categorías: ocupados, desocupados o inactivos. Una definición relevante acerca del desempleo que se adoptó en la Conferencia de Estadígrafos del Trabajo de 1954 (que luego será precisada en 1982) establece una síntesis de las condiciones que debe reunir un trabajador (que tenga más de una cierta edad especificada) para estar desocupado durante el periodo de referencia: *encontrarse sin empleo*, es decir que no tenga un empleo asalariado o un empleo independiente, tal como se los definiera anteriormente; *estar disponible para trabajar en una de las dos modalidades* (asalariado o independiente); *estar buscando un empleo asalariado o un empleo independiente en un periodo reciente especificado*. Las normas internacionales sobre estadísticas del trabajo contienen directrices formuladas en consulta con expertos nacionales y representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores con el objeto de contribuir a la elaboración de estadísticas pertinentes y lograr que sean comparables en el ámbito internacional. Dichas normas se basan en las resoluciones adoptadas en las diferentes reuniones de la Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo bajo la supervisión de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Los temas abordados en esas reuniones incluyen numerosas disposiciones relativas a conceptos y definiciones, métodos de medición y de recolección de la información, clasificación, análisis y difusión de los principales ítems (OIT 1988). Sin embargo, existen imperfecciones en los instrumentos tradicionales para captar, procesar y medir indi-

cadores y por otra parte las definiciones tienen un cierto margen de ambigüedad. En los últimos tiempos, y ante la gravedad que adquieren los problemas de desempleo y del trabajo no registrado, se ha criticado mucho la utilidad de ciertas categorías de estadísticas ocupacionales utilizadas para analizar la realidad del mercado laboral, como también se han generado muchas controversias acerca de la validez de las cifras resultantes relativas a actividad, empleo y desempleo. El principal problema planteado es que la medición del desempleo apenas abarca un aspecto dentro del conjunto de la problemática ocupacional, ya que solo se refiere a la falta de empleo. Por otra parte, las comparaciones entre distintas fuentes de información o entre países tienden a complicarlo, dado que muchas veces para analizar un mismo fenómeno se utilizan diferentes conceptos y/o métodos de recolección de datos. Más allá de estas dificultades, lo cierto es que la diferenciación entre población económicamente activa (PEA) y la población económicamente inactiva (PEI) es sustancial a los fines del cálculo del desempleo. La mayoría de las definiciones utilizadas en nuestro país se inspiran en la Resolución sobre estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo, adoptada en 1982 (13ª reunión). Por otra parte, la mayoría de los países han adoptado el Convenio Internacional del Trabajo sobre Estadísticas del Trabajo N° 160 así como las recomendaciones de las citadas conferencias, las que establecen una síntesis de las condiciones que debe reunir un trabajador (que tenga más de una cierta edad especificada), para estar desocupado. Para la OIT:

La población económicamente activa abarca a todas las personas de uno u otro sexo que aportan su trabajo para producir bienes y servicios económicos, definidos según los sistemas de cuentas nacionales y de balances de las Naciones Unidas, durante un período de referencia especificado” (OIT 1988).

Esas personas pueden estar empleadas o desempleadas. Para la OIT, se considerará con empleo:

... a todas las personas que tengan más de una cierta edad especificada y que durante un breve periodo de referencia, tal como una semana o un día, estuvieran en cualquiera de las siguientes categorías: con un empleo asalariado o con un empleo independiente (OIT, 1988).

Es dable concluir que, si bien las definiciones junto con la dinámica productiva plantean ciertas ambigüedades e imprecisiones en las formulaciones de las estadísticas del desempleo, lo cierto es que aquellas se tornan imprescindibles a los fines de establecer un estimativo comparativo entre naciones sobre este fenómeno socio-laboral. [Carolina Noemí Santostéfano. Abogada. Universidad de Buenos Aires]

Difensore Civico

En Italia se optó por denominar con este nombre a quienes en otros países se identifican, entre otras denominaciones, como *ombudsman* o Defensorías del Pueblo. Sin embargo no existe una ley orgánica que ordene la Defensa Cívica como un instrumento de tutela no jurisdiccional de los derechos de las personas, a diferencia de la mayoría de los países europeos. El instituto del Difensore Civico no está contemplado en la Constitución y no existe en la escala nacional. Instrumentos internacionales de Naciones Unidas y del Consejo de Europa han invitado, en más de una oportunidad, a sus Estados miembros a establecer la figura de las defensorías del pueblo de modo especial en la escala nacional. Italia fue objeto de un reclamo expreso por parte del Comisario para los derechos humanos del Consejo de Europa porque la presencia desigual del instituto se traduce en una protección desigual de los individuos, según el derecho del territorio en el cual habitan. Esto tiene particular relevancia porque a los Estados que solicitan su admisión en la Unión Europea o en el Consejo de Europa, se les requiere que tengan establecida una institución nacional con los perfiles propios de una Defensoría del Pueblo, a la que se reconoce indispensable para acreditar la democracia interna del Estado solicitante. La región de La Toscana contó con un Difensore Civico hacia el año 1974. Fue la primera de Italia. Sicilia nunca previó un Difensore Civico, aunque sí lo hicieron Calabria y Apulia, pero nunca designaron titular. Cerdeña demoró en designar su Difensore Civico, pero finalmente lo hizo. Umbría lo designó, pero no lo volvió a cubrir cuando cesó en el cargo. Friul - Venecia Julia derogó la ley del Difensore Civico que era del año 1981. En Italia, la ley del 8 de junio de 1990, de ordenamiento de las autonomías locales, estableció que

los estatutos provinciales y municipales podrían prever la existencia del Defensore Civico. Ese fue su primer reconocimiento legal. La ley del 05 de febrero de 1992, ley cuadro para la asistencia, integración social y derechos de las personas con discapacidad, estableció que cuando se cometiera un delito contra una persona en esa situación el Defensore Civico podía solicitar ser reconocido como parte. La ley del 13 de mayo de 1997 sobre medidas urgentes para la agilización de la actividad administrativa y de los procedimientos de resolución y control prevé que el Defensore Civico pueda asumir –salvo excepciones expresamente consignadas y hasta tanto se designe al Defensor del Pueblo nacional– sus roles en la defensa de los derechos de los ciudadanos. El decreto legislativo del 18 de agosto de 2000 contempla las intervenciones de oficio. En 2009, la ley de presupuesto para el año 2010 suprimió las defensorías cívicas municipales y estableció que sus funciones, podrían ser atribuidas –adaptándolas– al Defensore Civico de la provincia en la que esté comprendida la comuna. En esos casos tomará la denominación de Defensore Civico territorial. Las normas y textos consignados en la legislación italiana no definen la figura del Defensore Civico con claridad, ni precisan sus objetivos. A pesar de haber sido reconocido desde 1990 como garante de la imparcialidad y de las buenas prácticas en la administración, se lo terminó considerando como un instituto eventual, que podía existir o no, a criterio de los poderes políticos locales. Desde distintos espacios, sobre todo académicos, se viene solicitando la sanción de una ley marco que brinde una visión de conjunto que establezca la necesidad institucional de consagrar al Defensore Civico en diversas escalas del Estado, involucrando a la sociedad civil en la propuesta de designación de su titular, con la finalidad de proteger la efectiva vigencia de los derechos de las personas. Actualmente hay 14 Defensore Civico regionales (Abruzo, Basilicata, Campania, Cerdeña, Emilia Romagna, Lacio, Liguria, Lombardía, Marche, Molise, Piamonte, Toscana, Valle D’Aosta, Véneto) y dos en las provincias autónomas de Trento y Bolzano). A la vez, 29 provincias sobre 110 tienen un Defensore Civico [Carlos R. Constenla. Universidad de Buenos Aires]

Dignidad

Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la dignidad corresponde a “calidad de digno” y digno “Que tiene dignidad o se comporta con ella”. Etimológicamente proviene del latín *dignitas*, cuya raíz es *dignus*, que significa “excelencia”, “grandeza”, en donde la dignidad que posee cada individuo es un valor intrínseco independiente de factores externos. El portador de esta cualidad no solo se distingue y destaca entre los demás, sino que también denota un merecimiento a un cierto tipo de trato por parte de las otras personas y de la sociedad. De lo anterior, la dignidad se podría definir como “la excelencia que merece respeto o estima”. Los seres humanos somos iguales en la medida en que todos somos portadores de una dignidad común, y por encima de todas las diferencias que nos individualizan y nos distinguen, es decir, todo ser humano posee dignidad independiente de la condición en que se encuentre. La dignidad humana no es un derecho del hombre, sino el fundamento de los derechos que se reconocen al hombre. La protección de la dignidad humana se introdujo en el derecho positivo, a nivel internacional, fundamentalmente a partir del desarrollo de los derechos humanos, luego de la Segunda Guerra Mundial. En la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como en los preámbulos de los dos Pactos posteriores de Naciones Unidas, se reconoce que la dignidad es inherente a toda persona y constituye la base de los derechos fundamentales, por lo que se ha convertido en el valor básico que fundamenta la construcción de los derechos de la persona como sujeto libre y partícipe de una sociedad. Sobre esta base internacional universal la “dignidad humana” se ha incorporado asimismo a los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados, predominantemente en el marco de un reconocimiento general como principio fundamental. Desde esta perspectiva, la noción de dignidad constituye el valor de cada persona, el respeto mínimo de su condición de ser humano, lo cual impide que su vida o su integridad sean sustituidas por otro valor social. De ahí que la dignidad humana ha pasado a constituir el principio esencial de los valores que fundamentan los distintos tipos de derechos humanos, dotándosele en algunas situaciones de “apellido”, entre ellos *dignidad: de la persona humana; del hombre; humana; o del ser humano*. La dignidad es la

que posee el hombre al momento de su nacimiento y que mantiene por el solo hecho de ser persona, por lo que corresponde a todo ser humano y es exclusiva de éste, traducida en la capacidad de decidir libre y racionalmente con la exigencia de respeto por parte de los demás. Debe ser entendida como el fundamento de los valores políticos y jurídicos y de los principios y los derechos que se derivan de esos valores, por lo que debe constituir el principio guía del Estado, entendiéndose desde un doble punto de vista: por un lado, una perspectiva “negativa”: el individuo queda libre de ofensas y humillaciones y “positiva” correspondiente al libre desarrollo de su propia personalidad. Partiendo de la idea de persona, esta es un ser libre en su comportamiento y en su capacidad de elección; un ser que dispone de conocimiento, especialmente en el campo de los valores y que actúa y decide en función de convicciones íntimas que no afectan las prerrogativas y libertades de otras personas, en tanto sujeto de derechos y obligaciones. Al convertirse la dignidad en un valor fundamental, no solo para el individuo sino también para la sociedad, se le ha considerado como el pilar principal de toda convivencia. En este contexto, la dignidad humana se constituye como el sustrato y el punto de partida de todos los derechos humanos que se diferencian a partir de ella, por lo que los derechos que le son inherentes constituyen el fundamento de toda comunidad humana, en donde según Francisco Fernández Segado “el hombre no existe para el Estado, sino que el Estado es el que existe para el hombre”. La dignidad se expresa en los textos jurídicos fundamentales de los estados occidentales como el fundamento de los derechos que se le reconocen a la persona humana. Estos textos no otorgan a sus destinatarios una “dignidad humana” sino que se limitan a reconocerla en ellos como algo natural propio de su esencia de seres humanos y a partir de ese reconocimiento se otorgan e imponen derechos y obligaciones que se derivan de esa dignidad previamente reconocida. Si bien es cierto que es un concepto universal, que debe ser considerado en todo ordenamiento jurídico interno, son los Estados los llamados a garantizarla e incluirla dentro de su normativa, a fin de hacerla efectiva, materializándola fundamentalmente en sus normas constitucionales. Desde un punto de vista del Derecho Internacional, como ya se indicó, la dignidad ha sido incluida en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, pasando a convertirse por tanto de un mero valor o principio a un precepto de

naturaleza vinculante para los estados. Es así como la Carta de las Naciones Unidas, en su Preámbulo, dispone “la fe de los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana”. El artículo 1 declara, como propósito de la cooperación internacional, “el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos”. Su artículo 55, inc. c, enuncia: “la organización promoverá el respeto universal de los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos”. Y el artículo 62, inc. 2, señala, como función del Consejo Económico y Social, la de “hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos”. La Declaración Universal de DD. HH. se funda en la consideración ética de que el Estado, la sociedad y los particulares están obligados a respetar a los demás como personas. De esta forma, la dignidad humana se eleva a mandato ético-jurídico del cual se derivan distintos valores, los cuales serían tutelados por los DD. HH. Señalando en su preámbulo que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen como base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables”. El Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, por su parte, en el artículo 10, efectúa una protección específica de la dignidad al consagrar que “Toda persona privada de su libertad será tratada humanamente y con respeto a la dignidad inherente al ser humano”. El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Preámbulo enuncia: “la paz en el mundo tiene por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana”. La dignidad humana es un valor fundamental e inalterable, aun y cuando puede ser interpretado por la persona de manera diversa, su fundamento radica en que todo ser con capacidad para razonar y decidir se hace acreedor a ella, es decir, a todo ser humano. La dignidad nos obliga a tratar a nuestros semejantes por lo que hacen (acciones voluntarias) y no por lo que son, de ahí que la dignidad esté basada en nuestra condición de seres libres. Si bien bajo la perspectiva jurídica aún no se ha llegado a un concepto preciso sobre la dignidad, dada su relevancia, se le ha incorporado a los ordenamientos constitucionales y documentos convencionales, puesto que de ella se desprenden los principales derechos fundamentales. [*Christian Finsterbuch. Universidad de Chile. Universidad París 1 Pantheon-Sorbonne*]

Discapacidad

Discapacidad es el estado en que se halla una persona que presenta deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, a largo plazo, que al interactuar con diversas *barreras* u *obstáculos* pueden impedir su participación plena y efectiva en la sociedad (*restricciones*) en igualdad de condiciones con las demás personas. No siempre se definió a la discapacidad como un estado ocasionado a una persona por la *existencia de barreras físicas y sociales*, sino que durante largo tiempo los modelos imperantes que trataban la discapacidad se centraban en el *déficit*, en aspectos negativos de la salud de una persona, en elementos que la estigmatizan, ya que solo se contemplaba un trastorno, un traumatismo, una lesión, una anomalía genética, una enfermedad y no a la persona como sujeto de derecho. El tratamiento de la discapacidad ha variado a lo largo del tiempo. El primero de los modelos, llamado *de la prescindencia*, se ha caracterizado por considerar que las personas con discapacidad son innecesarias, en tanto no resultan útiles a la comunidad y constituyen una carga familiar y social; por ende, era factible prescindir de ellas de distintas maneras; desde la eugenesia hasta su abandono en instituciones religiosas. Este modelo se considera en extinción, pero se estima que aún pervive en cierta percepción social. El segundo modelo, *médico o rehabilitador*, aparece al término de la Primera Guerra Mundial, como consecuencia del gran número de combatientes lesionados. El modelo hace hincapié en la deficiencia física, sensorial o psíquica y en la obligación de compensar las mismas que le corresponde a los Estados. Ya no se prescinde, se compensa a través de la cura médica y la rehabilitación, con la expectativa de que la persona pueda volver a ser útil a la comunidad. La discapacidad se torna una cuestión de salud y asistencia social, con la expectativa de “normalizar”; y ese estereotipo de persona dependiente hace aparecer figuras legales para suplir sus decisiones (tutores, curadores). Este modelo mantiene vigencia (*v. gr.* en alguna legislación o en la toma de decisiones prestacionales para su rehabilitación), aunque va siendo desplazado por el *modelo social*. Según el *modelo social de la discapacidad*, las limitaciones o barreras que impone la sociedad son las que provocan la discapacidad al negar las necesidades de las personas. El déficit no es individual, como en los dos

modelos que le anteceden, es un déficit social y debe abordárselo desde la perspectiva de los Derechos Humanos. La persona es un ciudadano con derechos y no es menester normalizarlo para alcanzar un patrón aceptado que le asegure su integración social, sino que es la sociedad la que debe incluirlo. Dice el Dr. Christian Courtis a favor de esta perspectiva, que no es posible definir a una persona por lo que no puede hacer, porque ello supondría extender el rótulo de inútil a toda la humanidad, desde que todo ser humano tiene limitaciones para desarrollar unas u otras actividades; sin embargo, a las personas con discapacidad se las rotula con énfasis en lo que no pueden realizar. El camino hacia el cambio de paradigma se inicia en el ámbito internacional con las Normas Uniformes sobre Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad (2001) que, aunque no con carácter obligatorio, comprometen a los Estados a la práctica de adoptar medidas para lograr la igualdad de oportunidades. Corresponde decir que en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el plexo de Tratados de protección y promoción de estos derechos, se ofrecen garantías al ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, pero es en la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) donde, por vez primera, se destaca de manera explícita la obligación de los Estados Partes a tomar medidas para que el niño mental o físicamente impedido, disfrute de una vida plena y decente en condiciones que aseguren su dignidad y pueda participar activamente en la comunidad de pertenencia. Sin embargo, es la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006) la que otorga visibilidad al colectivo de personas con discapacidad y asume que la discapacidad es una cuestión de Derechos Humanos. La CIDPD ha incorporado medios instrumentales necesarios y específicos para el ejercicio de los derechos (accesibilidad, rehabilitación, habilitación, movilidad personal) y así pone de manifiesto que con ellos se eliminan barreras que permiten el pleno goce de los derechos. Dicha Convención define como aquellas personas “que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.” Y “da vida”, según Patricia Cuenca Gómez, a las normas internacionales de Derechos Humanos en un contexto particular, las reformula determinando con precisión aquellos aspectos que requie-

ren las personas con discapacidad para gozar de su pleno ejercicio. La vulneración de derechos y las denuncias por discriminación basadas en la discapacidad de las personas son numerosas y frecuentes, y afectan el ejercicio pleno de los derechos en los diferentes ámbitos: trabajo, educación, transporte, salud, medios de comunicación, entre otros. La CIDPD entiende por

... discriminación por motivos de discapacidad cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables.

La discriminación está atada a prejuicios y opiniones negativas que se aplican a una determinada categoría social y con efectos indeseables para el ejercicio de los derechos. El Observatorio de la Discapacidad del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo de la República Argentina señala que es menester priorizar el concepto de persona ante la cualidad funcional que presenta y desterrar actitudes paternalistas que alientan la idea de protección o la compasión. [*Cecilia Pazos. Abogada. Oficina por los Derechos de las Personas con Discapacidad del Defensor del Pueblo de la Nación. Ex Secretaria General de la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas con Discapacidad*]

D

Discriminación

Desde la concepción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la discriminación se refiere a la distinción, exclusión, restricción o preferencia, basada en un motivo prohibido, que ocurre en las esferas política, económica, social o cultural, cuyo propósito o consecuencia es afectar el disfrute de los derechos humanos o las libertades fundamentales. Típicamente se distinguen cuatro elementos en esta definición: i) las acciones que constituyen la discriminación, ii) los motivos que se consideran discriminatorios, iii) los ámbitos en que acontece, y iv) los resultados que han de producir tales acciones para calificarlas como discriminación. A este respecto, Jesús Rodríguez

Zepeda afirma que el elemento del daño que produce es “la pieza para destrivializar la noción de discriminación”, pasando de una conducta individual y subjetiva a otra que la ubica en el terreno de la salvaguarda de los derechos y que la reconoce como un problema estructural. Alda Facio, por su parte, identifica varias razones por las que el concepto de discriminación, visto desde la perspectiva de los Derechos Humanos, es importante. Primera, porque se evidencia que la discriminación puede adoptar diversas formas como una distinción o preferencia, por ejemplo. Segunda, porque conjunta tanto las acciones que efectivamente tenían la intención de discriminar como aquéllas que sin proponérselo llegan a hacerlo. Tercera, señala que un acto discriminatorio puede afectar totalmente un derecho o solo parcialmente, es decir, ciertos aspectos del mismo; y cuarta, podría presentarse en cualquier etapa de la existencia de un derecho, ya sea cuando está siendo reconocido legalmente, cuando a través de él se satisface una necesidad (goce) o cuando se ejerce activamente. La discriminación, por otro lado, puede originarse en motivos como el color, el sexo, la religión, la opinión política, la nacionalidad, el origen étnico, la discapacidad, la identidad o expresión de género, la posición económica o la condición migratoria, por citar algunos. Sin embargo, estas no son más que diferencias naturales o culturales que hacen única a cada persona y por ello, afirma Luigi Ferrajoli, son tuteladas por los derechos humanos. Así pues, las raíces de la discriminación no son propiamente tales diferencias sino las desigualdades. Como sostiene Elisabeth Odio-Benito no existe discriminación pura sino disputas por mantener privilegios, relaciones de poder, de dominación, de subordinación. La descalificación de las diferencias se transmite culturalmente a través de los prejuicios o estereotipos, como parte de un proceso para conservar el poder. Según argumentan Rebecca Cook y Simón Cusack, los estereotipos presuponen que una persona, por el hecho de pertenecer a un grupo, posee determinadas características, actuará de un modo particular o jugará un rol específico, sin tener en consideración su individualidad, su contexto, así como sus necesidades, habilidades o deseos. En síntesis, como asegura Lippmann, un estereotipo nos habla del mundo antes de que lo miremos. Ahora bien, la discriminación puede permear las leyes, las prácticas institucionales, los “valores” sociales y las relaciones entre las personas, incluso a través del tiempo. De acuerdo con los instrumen-

tos internacionales de derechos humanos, puede distinguirse entre: a) discriminación formal o *de jure*, porque está contenida en una norma constitucional, en una ley o en las políticas, de tal suerte que mandan un tratamiento diferenciado colocando en desventaja a quien lo sufre, mientras se encuentra vigente; y b) sustantiva o *de facto*, relacionada con las circunstancias que impiden que ciertas personas o grupos efectivamente gocen de sus derechos. Asimismo, la discriminación es *directa* cuando una persona recibe un trato menos favorable que otra en una situación similar, en función de uno de los motivos prohibidos. Se considera que este tipo de discriminación tiene una intención declarada por parte de quien la lleva a cabo. La *indirecta* resulta de una ley, una política o una práctica que pareciera neutra, pero que afecta particularmente a quienes integran un grupo. La *múltiple*, por otra parte, hace referencia a la conjunción de dos o más razones de discriminación en una persona o grupo, de tal suerte que les hace más vulnerables a sufrir violaciones a sus derechos humanos y agravan su vivencia. Finalmente, la discriminación *sistemática* es aquella que tiene una presencia histórica, fuertemente arraigada en el ideario y organización social. Como Derecho Humano, la no discriminación se basa en la dignidad de la persona y a través de él se busca construir las condiciones para la igualdad, es decir, su propósito es el reconocimiento y ejercicio de todos los derechos para todas las personas, de ahí que se le califique como derecho de acceso o derecho llave. Carlos De la Torre afirma “es un derecho que no se agota en sí mismo, sino que por el contrario solo cobra sentido en su relación con el resto de los derechos”; aunque suele percibirse como una protección propia de los grupos en situación de vulnerabilidad. En las convenciones, acuerdos o tratados, usualmente se le puede encontrar formulada como una cláusula transversal cuyo fin es garantizar los derechos enunciados en ellos, pero también puede hallarse como un derecho autónomo que garantiza la igualdad de todas las personas ante la ley y que estas gozarán de la misma protección legal contra la discriminación. Este derecho ha sido incorporado en prácticamente todos los tratados sobre la materia, desde la Declaración Universal de Derechos Humanos, que emplea el término *distinción*, y los dos Pactos internacionales que registran explícitamente esta expresión, hasta las convenciones que se ocupan de la discriminación racial y contra las mujeres, que contienen las definiciones que han sido tomadas

como referente para otros instrumentos. En el sistema interamericano se hallan referencias en la Convención Americana de Derechos Humanos y el llamado Protocolo de San Salvador. No obstante, la primera expresión jurídica es la contenida en la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación de las personas con discapacidad, y recientemente se adoptaron la Convención Interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia, y la Convención Interamericana contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia. También en los instrumentos de Derechos Humanos se pueden identificar un listado de obligaciones que los Estados asumen para prevenir, atender y sancionar la discriminación. Algunas veces solo se requiere abstenerse de incurrir en un acto discriminatorio, por ejemplo, cuidar que al promulgar una ley se cumpla con el requisito de que su contenido no discrimine; mientras que otras tienen que ver con adoptar medidas legislativas, educativas o de planeación, entre ellas: derogar todas las normas que tengan como consecuencia la discriminación; adoptar una legislación que prohíba la discriminación; implementar medidas especiales de carácter temporal para favorecer a las personas o grupos sujetos de discriminación; capacitar a las y los funcionarios públicos, incluidos los jueces; integrar como parte de los programas de educación, la enseñanza de los principios de igualdad y no discriminación; establecer mecanismos o instituciones que se ocupen de la discriminación; aplicar planes de acción para combatir la discriminación, supervisar su aplicación y los resultados obtenidos; asegurar el acceso a la justicia de las víctimas de discriminación y procurarles reparación; que los sistemas políticos y legales reflejen la diversidad de sus sociedades; realizar estudios sobre la naturaleza, causas y formas de discriminación; así como recopilar y difundir datos sobre esta práctica. [Nancy Carmona Arellano. *Comisión de Derechos Humanos de Ciudad de México*]

Diversidad

Proveniente del latín *diversitas*, es una noción que hace referencia a la diferencia, la variedad, la desemejanza y/o la abundancia de cosas distintas. La diversidad humana –a través de sus diferentes esferas

como la lingüística, religiosa, cultural, nacional o política— se constituye como un hecho con dimensión social, que se diferencia de dos propuestas normativas con los que a veces suele ser identificada. El primero, el de la *igualdad* —o la desigualdad—. El segundo, el *pluralismo*, siendo este un principio que tiene que ver con el modo en que la democracia postula la gestión de la diversidad. Conceptualmente, la diversidad no tiene un significado unificado. Es una categoría construida, que toma su significado según el contexto dado; sin él, no puede haber una semántica de diversidad. La diversidad, como tal, manifiesta la variedad de formas de expresión colectiva/individual de la diferencia. También funciona como un concepto interpretativo, en el sentido de que nos ayuda a interpretar las nuevas dinámicas que deben incorporarse en el ámbito de la política y la gestión, tanto en el sector privado como en el sector público, ya que provoca un cambio cualitativo en las relaciones entre las personas y entre las personas y las instituciones. La diversidad no es solo un valor, tampoco es solo un bien colectivo, es también un principio práctico, que puede definirse por las prácticas que provoca. Puede decirse que existen tres elementos íntimamente vinculados al concepto de diversidad y que hacen que su definición no sea unánime: el elemento político, el social y el ético. En un sentido *político*, la diversidad puede transformarse en un elemento de poder que permita pensar en diferentes rangos sociales relacionados con determinados grados de poder. En sentido *social*, la diversidad puede contribuir a la estructuración de la sociedad. En tercer lugar, el elemento ético, implica que la diversidad suele comprender dos dimensiones: una moral —pensar en términos de bueno/malo— y otra valorativa —en términos de positivo/negativo—. Existe un término común a la mayoría de las definiciones acerca de la diversidad: la diferencia; esta forma parte constitutiva de las nociones de ella y reviste un carácter valorativo fuerte, ya que acostumbra a estar cargado de juicios morales, por lo que son requeridos diferentes elementos como la utilización de parámetros, criterios, ciertas unidades de medida o categorías, en términos de cualidad y cantidad para identificar lo que distingue a una cosa de otra, a una persona de otra u otras, lo que llevará finalmente a indicar una diversidad, una variedad, una desemejanza. Asimismo, categorías como igualdad y desigualdad son frecuentemente asociadas a la diversidad en la argumentación social, política, económica y educativa en

general; lo que conduce a señalar que en dicho término se encuentran ideas, elementos o nociones donde igualdad/desigualdad se superponen y correlacionan. Desde un enfoque *jurídico*, el concepto de diversidad permite pensar en la realización plena de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales y se vincula vehementemente con la noción de *cultura*. Fuente de intercambios, innovación y creatividad, la diversidad cultural es para el género humano, según describe la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural de la UNESCO, tan necesaria como la diversidad biológica para los organismos vivos. En este sentido, constituye patrimonio común de la humanidad, como fomento de la tolerancia, el diálogo y la cooperación enmarcados en un clima de confianza y entendimiento mutuos, funcionando como garante de la paz y la seguridad internacional. Del mismo modo, el término diversidad aparece en el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América, relacionado con conceptos tales como *sexual*, *corporal* y de *género*. El objetivo es lograr que la noción de diversidad sirva como herramienta para los Estados, permitiéndoles garantizar el cumplimiento del principio de no discriminación. Desde una perspectiva *sociológica*, este concepto comprende también un reconocimiento de la diversidad de interpretaciones, es decir que un contexto de diversidad implica que no haya una única interpretación del mundo, de los hechos, de los conflictos, e involucra la comprensión de que cada interpretación no es única y que pueda haber otras igualmente válidas. Podemos inferir, entonces, que nos acerca a la percepción de la otredad, a un modo de análisis interdisciplinario y totalitario, quedando fuera la metodología que concibe al mundo en función de estamentos de conocimientos separados en disciplinas autónomas. Así, pensar en diversidad conlleva a desarrollar comportamientos orientados por la empatía o capacidad de entender las circunstancias y los puntos de vista de los otros y una forma diferente de relacionarse, especialmente con los que expresan diferencias respecto a uno mismo, y hace surgir a la *acomodación* como respuesta política de la sociedad a la dificultades que puedan suscitarse durante ese proceso, aspirando este método a gestionar correctamente un contexto que resulta de una sociedad diversa, involucrando el desarrollo y la creación de “zonas de contacto” entre las diversidades para la solu-

ción de conflictos que pudieran sucederse abordando de manera integral las numerosas facetas. La base de este punto de vista *diversificador* se halla en que la posibilidad de la comprensión de lo propio requiere necesariamente su confrontación con otros presentes a fin de reconocer la relatividad de todo proceso de constitución identitaria, para lo cual es necesario descentrarse de una visión que parte de la existencia de una sola explicación, visión y concepción. [Lucía B. Bellocchio. *Secretaria de Cámara del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*]

División de poderes (Arg.)

Esta expresión es uno de los principales principios del sistema republicano de gobierno, junto con la publicidad de los actos de gobierno, la responsabilidad de los funcionarios, la periodicidad de los cargos electivos y la igualdad de todos ante la ley. Según dicho principio, para que haya una real y efectiva vigencia de los derechos fundamentales, el gobierno debe estar a cargo de tres órganos básicos –los tres poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial)– autónomos recíprocamente, pero en estrecha armonía funcional y subordinados todos al imperio de la Constitución y las leyes. Cada uno de los tres poderes tiene su función propia: el Legislativo, hacer las leyes; el Ejecutivo, la ejecución práctica de las mismas o administración del Estado, y el Judicial, su aplicación. Se trata, pues, de una separación orgánica (órganos o instituciones distintas de cada poder) y funcional (cada órgano con funciones propias). La división de poderes es una noción que se retoma y se reinstala con fuerza recién a fines del siglo XVIII cuando pensadores y filósofos como Montesquieu o Rousseau comenzaron a reflexionar sobre los costos de los gobiernos monárquicos y absolutistas y sobre los beneficios de un sistema en el cual el poder se repartiera en tres esferas diferentes, controlables y cooperables entre sí. No obstante ello, cabe destacar que la preocupación y ocupación por la división de poder estuvo presente muchos siglos atrás. Filósofos destacados de la antigüedad griega como Cicerón y Aristóteles hicieron propuestas al respecto. Pero era necesario que la coyuntura aprobase esa demanda y el escenario propicio se generó luego de la Revolución Francesa y el movimiento iluminista. La libertad era sin dudas

el valor más agitado por esta época y ello generó el contexto ideal para la propuesta de la división de poderes. En su obra “El Espíritu de las Leyes”, Montesquieu señaló que cuando el poder legislativo está unido al poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad porque se puede temer que el monarca o el Senado promulguen leyes tiránicas para hacerlas cumplir tiránicamente. Tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo. Si va unido al poder legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares. La finalidad que persigue este principio republicano es, justamente, la de evitar el desborde del poder y el peligro para las libertades personales que suscitaría la centralización en la toma de decisiones públicas. Por ello, es imprescindible que cada poder sea independiente respecto del otro. Respecto a ello se ha expedido la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien sostuvo que la doctrina de la división de los poderes o de la separación de las funciones, especialmente en las sociedades modernas, halla su causa y finalidad en la especialización que pide el cumplido ejercicio de las diversas funciones que deben satisfacer los Estados. La distribución de dichas funciones en órganos, cuya integración personal y medios instrumentales está pensada con arreglo a la especificidad de aquéllas, es prenda de un mejor acierto de sus proyectos y realizaciones. La separación del poder encierra un reparto de competencias entre órganos separados, que todos ellos deben respetar. Es por ello que se habla de una “zona de reserva” de cada poder, que consiste en un margen de competencias propias y exclusivas que no pueden ser interferidas por otro poder. Del mismo modo, los poderes no pueden funcionar como compartimentos estancos, sino que deben funcionar con cooperación mutua, respetando a su vez las atribuciones de cada uno. En la República Argentina, la Constitución Nacional ha receptado el principio en análisis de tres modos diversos. En primer lugar, a través de la clásica división tripartita entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En segundo término, la división federal, que reconoce, en principio, dos órbitas territoriales

de poder: el central, federal o nacional, tal como lo denomina la Carta Magna, y los locales o provinciales. Por último, la Constitución Nacional establece la división entre el poder constituyente y los poderes constituidos. Adicionalmente, ya en su primer artículo la Ley Fundamental sostiene que la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal. Asimismo, el artículo 29 de la Constitución Nacional, con el propósito de cumplir la finalidad del principio de separación de poderes –evitar la acumulación de poder– establece el delito de traición a la patria, caracterizando de infames traidores a la patria a los integrantes del Congreso Federal o de las legislaturas provinciales que otorguen al Ejecutivo Nacional o a los gobernadores de la provincias la suma del poder público o facultades extraordinarias por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o personas. A su vez, otras dos normas constitucionales se vinculan con este principio republicano. En esta inteligencia, el art. 109 establece que en ningún caso el Presidente de la Nación puede ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas, mientras que el art. 23 prohíbe al Presidente condenar por sí ni aplicar penas, aun durante la vigencia del estado de sitio. De este modo, el principio de división de poderes, que ha sido re-ceptado en la República Argentina desde su norma fundamental como lo es la Constitución Nacional, y que tiene como finalidad evitar la acumulación del poder en una o pocas personas, resulta fundamental para garantizar el pleno goce de los derechos individuales y colectivos de las personas. *[Nicolás Daniel Vergara. Universidad de Buenos Aires]*

D

Duración y temporalidad del mandato

El principio de temporalidad en los cargos públicos es propio del sistema republicano. Las magistraturas romanas, molde de todas las instituciones republicanas, se caracterizaron, por su temporalidad. No es saludable, institucionalmente, que el ejercicio de una función sea perpetuo porque de ese modo se desvincula de la realidad social y se substraer del escrutinio de la opinión pública. La discusión se plantea en torno al grado de la temporalidad. Hay quien cree que el control se mejora con una corta duración del período de mandato y

otros consideran que plazos muy cortos afectan la eficacia, e incluso la independencia del titular. Lo cierto es que parece lógico que el término del mandato de un defensor o defensora del pueblo, debe ser independiente de la duración de la legislatura que hace la elección, para garantizar su independencia del cuerpo que lo elige, como asimismo de los mandatos de los poderes ejecutivos. En el Derecho comparado hallaremos gran variedad de ejemplos en cuanto a su duración: cinco años en Portugal y España, modelos que han tenido mayor incidencia en América Latina con algunas variantes (Venezuela 7 años; Honduras 6, El Salvador 3). En Puerto Rico, cuya creación data del año 1977, el Procurador del Ciudadano tiene un mandato de 10, estando vedada su reelección. Para decidir el período hay que buscar el equilibrio entre el tiempo necesario para desarrollar la tarea y cumplir con los objetivos, y el suficiente para proceder a su valoración. Algunos regímenes, muy pocos, naturalmente, establecen el cargo a perpetuidad. Así por ejemplo, en el Reino Unido, cuyo *Parliamentary Commissioner* y los *ombudsmen* de Inglaterra e Irlanda del Norte, son designados sin límite de tiempo, pero deben retirarse a los 65 años. En la provincia de San Juan, República Argentina, es lisa y llanamente para siempre, en tanto acredite buena conducta. En el Estado de Guerrero, México, esta función es también inamovible hasta el momento de su jubilación. El ejercicio perpetuo del cargo ha sido cuestionado por no respetar los llamados “Principios de París” que exige la estabilidad en el mandato y que el nombramiento se lleve a cabo mediante acto oficial en el que se determine la duración de su mandato (ver en este caso a Ana Salado Osuna y Villán Durán). Otro tema a considerar es la posible reelegibilidad del Defensor o Defensora del Pueblo. Se dice que la reelección acreditará su experiencia y un prestigio que mejorará el desempeño de su misión. De otra parte se piensa que una eventual reelección puede generar presiones políticas sobre el candidato o candidata. Parece razonable que si su mandato es hasta cinco o seis años, pueda ser reelegido, pero no si el mandato es por un término más extenso. De todos modos es este un tema de crucial importancia pues afecta su relación con el poder político. Una reflexión en torno a las implicancias políticas generadas por la experiencia de esta institución aconseja descartar los sistemas reelectivos así sean por una única vez. Los factores puestos en juego ante la eventualidad de una reelección pueden dañar la ima-

gen del instituto poniéndose en sospecha el desempeño independiente de un defensor o de una defensora del pueblo, afanoso por obtener un nuevo mandato. Sin embargo, teniendo en cuenta el tiempo que se necesita para construir la credibilidad social que exige esta función tanto como para aprovechar una experiencia valiosa, el término de su mandato debería ser más extenso: entre 7 y 10 años, tiempo suficiente como para poder cumplir objetivos técnicos, políticos o institucionales, sin tener que pasar por el riesgoso compromiso que puede exigir una reelección. [Carlos R. Constenla. Universidad de Buenos Aires]

F

Ecología Social

Ecología social o “eco-anarquismo” es la disciplina que tiene como objeto de estudio los sistemas humanos en interacción con sus sistemas ambientales. Su padre, Murray Bookchin (1921-2006), sentó sus bases desde un enfoque crítico, teniendo por objetivo encontrar solución a los problemas contemporáneos que provoca la dominación del ser humano dentro del actual esquema capitalista. Al explicar el concepto de ecología social, Bookchin sostiene que la naturaleza incluye también a los seres humanos, por lo que la ciencia debe comprender el papel de la humanidad dentro del mundo natural; específicamente, el carácter, la forma y la estructura de las relaciones humanas respecto a las demás especies y a los substratos inorgánicos del entorno biológico. Etimológicamente, la palabra “ecología” proviene de las raíces griegas *oikos*, que significa “casa”, y *logos*, que alude a “ciencia” o “tratado”. El término fue acuñado por Ernst Haeckel en el siglo pasado para definir la investigación de las interrelaciones entre animales, plantas y su entorno inorgánico. Si bien el estudio de la ecología era competencia de las ciencias naturales, con los graves daños que el hombre ha ocasionado a su entorno, esta ciencia trascendió su ámbito originario para convertirse también en objeto de preocupación por parte de las ciencias sociales. Desde un punto de vista crítico, la ecología estudia el enorme desequilibrio resultante de la división entre humanidad y mundo natural: el *Homo sapiens* se ha desarrollado desde ese mundo natural hacia un mundo social propio. Puesto que ambos mundos interactúan recíprocamente mediante fases evolutivas sumamente complejas es tan importante hablar de una ecología social como hablar de una ecología natural. En el campo de las ciencias sociales, la importancia de la ecología es evidente si consideramos que el hombre puede quebrar los mecanismos de preservación natural de los ecosistemas y desconocer las consecuencias inevitables de las leyes ecológicas. El daño que el ser humano ha ocasionado en el ambiente en los últimos tiempos ha tenido como consecuencia la transformación de la ética: todo ello partiendo de la base de que el pensamiento común, hasta mediados del siglo XX, era que “los problemas de la naturaleza los solucionaba la propia naturaleza”, por lo que el hombre no se responsabilizaba por su constante

injerencia en la perturbación de la misma a través de la explotación y la contaminación, dañando tanto la integridad de la atmósfera, el clima, los recursos hidráulicos, el suelo, la flora y la fauna de regiones específicas, como también los ciclos naturales básicos de los cuales depende toda la vida sobre el planeta. Por esta razón, a través de la introducción de la ética en el campo de las ciencias naturales, se busca que el ser humano admita su responsabilidad, teniendo en cuenta la existencia de la naturaleza y pensando no sólo en las consecuencias inmediatas, sino también en los efectos que el obrar del hombre produzca en las generaciones futuras. La Ecología Social se desarrolla en tres dimensiones: primero, es una tarea de investigación científica; segundo, esta tarea incluye en un todo a una acción y promoción; y finalmente, tanto la investigación como la práctica, se realizan desde una postura ética de respeto a toda la vida, el llamado “compromiso ético”. Existen una serie de postulados centrales básicos para delimitar el campo de la ecología social: 1) El ser humano interacciona intensa y continuamente con el ambiente. Ni uno ni otro se puede estudiar de forma aislada, en tanto mutuamente se determinan aspectos de su estructura y funcionamiento. 2) La interacción entre los sistemas humano y ambiental es dinámica y se desarrolla en el tiempo y en el espacio. 3) La delimitación del ambiente es contingente a como se define el sistema humano. 4) El ambiente es complejo y heterogéneo en el tiempo y en el espacio. Desde mediados del siglo XX han aumentado las preocupaciones por los problemas ambientales. Especialmente desde los años 60, diversos actores sociales trabajan en la toma de conciencia sobre las actividades humanas, como la agropecuaria, la industrialización o la urbanización, que afectan a los ambientes naturales, reduciéndolos en su extensión y haciendo desaparecer especies silvestres de plantas y animales. También se concientiza acerca de que los ambientes naturales son el soporte de donde se extraen recursos indispensables para el hombre, algunos de los cuales corren hoy el riesgo de agotarse, afectando negativamente la calidad de vida de las poblaciones humanas. Partiendo de la base de que es nuestra obligación responder por las acciones que realicemos y que pudieran causar daño no sólo perjudicial para nosotros, sino también para el medio ambiente y las generaciones futuras, la ecología social ha despertado en la población diversas formas de preservar el medio ambiente adoptando medidas indivi-

duales, a través de la participación profunda y reflexiva. Algunas de las medidas con mayor difusión son las siguientes: 1) Reduce, recicla y reutiliza: las tres “R” buscan disminuir el daño ambiental que producen los residuos mediante de la reducción del consumo (disminuyendo de esta forma la cantidad de residuos), y de su reciclaje a través de la clasificación de residuos y su reutilización. 2) Consumo responsable: se trata de comprar sólo lo necesario, puesto que el consumo masivo de productos tiene repercusión directa en el medio ambiente. 3) Apostar por el Comercio Justo: lo que defiende el Comercio Justo es promover prácticas sostenibles para el medio ambiente e impulsar el desarrollo de las sociedades y comunidades que se encuentran implicadas en la producción de artículos. 4) Autoconsumo: Al crear alimentos propios a través de la elaboración de huertas en las cuales se cultive productos orgánicos y naturales se protege el medio ambiente puesto que se minimiza la utilización de agroquímicos, nocivos para la tierra. 5) Buscar medios de transporte alternativos: al utilizar medios de transporte que no emitan gases de efecto invernadero se reduce la contaminación de la atmósfera, al igual que al optar por utilizar el transporte público. Esta práctica está dentro de lo que llamamos ecología urbana: “una bicicleta más, un auto menos”. Finalmente, creo fervientemente que la concientización social acerca del importante rol que cumplimos cada uno de los individuos en nuestro ambiente y, en consecuencia, la necesidad imperante de adoptar medidas individuales y colectivas que tiendan a minimizar el daño ambiental beneficiará a toda la sociedad en su conjunto. Si las empresas adoptaran tecnologías para reducir las emisiones incrementarían su competitividad, mejorarían el precio de los productos y reducirían el deterioro del ambiente; si los gobiernos aplicaran políticas de concientización orientadas a satisfacer los intereses de los individuos al vincularlas con la economía se reducirían considerablemente los desechos y crecería la economía local; hasta los problemas de tránsito que presentan las grandes urbes podrían saldarse con grandes campañas de concientización que enseñen a reemplazar el medio de transporte empleado; solo basta tomar la decisión.

[María Victoria Pirera. Abogada. Universidad Nacional de La Plata]

Educación pública

La educación es un derecho humano fundamental y habilitador, que se orienta al pleno *desarrollo* de la personalidad humana, promoviendo el conocimiento, la tolerancia, la civilidad y la paz. Por lo tanto es un bien público, del cual el Estado es el responsable, en una misión compartida con la sociedad.

Las necesidades para el aprendizaje abarcan tanto las herramientas esenciales (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas) como los contenidos básicos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentales y continuar aprendiendo. La amplitud de las necesidades básicas de aprendizaje y la manera de satisfacerlas varían según cada país y cada cultura, y cambian inevitablemente con el transcurso del tiempo. (Conferencia Mundial sobre Educación para Todos. Jomtien, Tailandia, 1990).

La Declaración Universal de Derechos Humanos proclama en su artículo 26: “Toda persona tiene derecho a la educación”, por su parte, en 1989, la Convención sobre los Derechos del Niño estipuló, en sus artículos 28 y 29, que la enseñanza primaria debería ser “obligatoria y gratuita para todos” y que debería propiciar el desarrollo de las aptitudes del niño hasta el máximo de sus posibilidades. En la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (en adelante EPT) (Jomtien, Tailandia, 1990), se hizo hincapié en que la educación es un derecho humano y se elaboró una visión integral del aprendizaje a lo largo de toda la vida. Diez años más tarde, en el Foro Mundial sobre la Educación (Dakar, Senegal, 2000), 164 gobiernos se comprometieron a hacer realidad la EPT y definieron seis objetivos para lograr la “educación para todos”:

“1. extender y mejorar la educación integral de la primerainfancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos; 2. velar porque para el 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños en situaciones difíciles y los que pertenezcan a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de calidad y la terminen; 3. velar porque las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos sean

atendidas mediante el acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa; 4. aumentar en un 50% el número de adultos alfabetizados para el año 2015, especialmente las mujeres, y facilitar a todos los adultos el acceso equitativo a la educación básica y a la educación permanente; 5. eliminar las disparidades entre los géneros en primaria y secundaria para el año 2015, en particular garantizando a las niñas un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como a un buen rendimiento, y 6. mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación garantizando los parámetros más elevados, para que todos consigan resultados de aprendizaje reconocidos y medibles, especialmente en lectura, escritura, aritmética y habilidades básicas para la vida”.

La educación pública se desarrolla en diversos niveles y modalidades según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE). *Educación de la Primera Infancia (CINE 0)*: se caracteriza por privilegiar un enfoque holístico orientado a dar apoyo temprano al desarrollo cognitivo, físico, social y emocional del niño y familiarizar a los niños de corta edad con la instrucción organizada fuera del entorno familiar (CINE 2011). Es de vital importancia en el desarrollo según lo han reconocido convenciones internacionales como la Convención de los Derechos del Niño (1989) que resguarda “el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social” (art. 27). *Educación Primaria (CINE 1)*: orientada a desarrollar destrezas básicas en lectura, escritura y matemáticas (es decir, alfabetismo y utilización de números – *numeracy*) y sentar una sólida base para el aprendizaje y la comprensión de las áreas esenciales del conocimiento y el desarrollo personal y social como preparación a la educación secundaria. Estos programas privilegian el aprendizaje a un nivel de complejidad básico con muy poca o ninguna especialización. El derecho a la educación primaria fue el primero en ser establecido en los Tratados Internacionales, ya en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y desde ahí ha sido incluido en todos los instrumentos internacionales relacionados. Previamente, muchos Estados ya habían dictado leyes de escolaridad primaria obligatoria que establecían además su gratuidad. Actualmente, el consenso en torno a la educación primaria universal y gratuita es prácticamente unánime (UNESCO). *Educación Secundaria (CINE 2 y 3)*: Pueden diferenciarse dos niveles; Educación secundaria baja (CINE 2), el objetivo es sentar las bases para el desarrollo humano y

el aprendizaje a lo largo de la vida, sobre las cuales los sistemas educativos puedan expandir oportunidades de educación adicionales, y Educación secundaria alta (CINE 3), orientada a consolidar la educación como preparación a la educación terciaria, o bien proporcionar destrezas pertinentes al empleo o ambos. Se caracteriza por impartir a los estudiantes un tipo de instrucción más diversificada, especializada y avanzada. Presentan un mayor grado de diferenciación y ofrecen un espectro más amplio de opciones y ramificaciones dentro del mismo nivel. *Educación Superior*: Proporciona actividades de aprendizaje en campos especializados de estudio. Está destinada a impartir aprendizaje a un alto nivel de complejidad y especialización. La educación terciaria comprende lo que se conoce como “educación académica”, pero también incluye la educación profesional o vocacional avanzada. Incluye diversas modalidades universitarias y técnicas, de grado y de posgrado. La definición del concepto de educación pública es una definición ampliamente controversial, en torno a la cual se dirimen diferentes perspectivas que permiten definir el concepto en términos muy funcionales y restrictivos, limitándolo al nivel de educación primaria, obligatoria y gratuita o, por el contrario, caracterizarlo, como se ha desarrollado en este trabajo, como un proceso de acceso a derechos que como tal es inclusivo. [Rita M. Grandinetti. *Universidad Nacional de Rosario*]

Educación y Derechos Humanos

El derecho a la educación es un derecho humano fundamental reconocido por distintos instrumentos internacionales de derechos humanos. En el ámbito del sistema universal de protección de derechos humanos, el derecho a la educación es reconocido principalmente por la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH, art. 26) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, art. 13), la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN, arts. 28 y 29), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD, art. 24), la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, art. 10) y la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza. Dentro del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, el derecho a la

educación se encuentra reconocido por la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 26) y fundamentalmente por el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador” (art. 13). Al reconocer el Derecho a la Educación, la normativa internacional brinda una serie de elementos que permiten determinar el núcleo esencial de este derecho, es decir, aquellos elementos que no podrán ser suprimidos jamás por ninguna regulación que se establezca respecto del derecho a la educación. Este núcleo esencial está definido por la disponibilidad de un sistema educativo público gratuito, por la posibilidad real de acceso y permanencia en dicho sistema educativo y por su calidad. Es decir que la normativa internacional de derechos humanos impone a los Estados la obligación de garantizar a todas las personas la disponibilidad, el acceso, la permanencia y la calidad del sistema educativo. En cuanto a la disponibilidad, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales ha dicho en la Observación General N° 13 que en cada uno de los Estados Parte debe “haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente”. En cuanto al acceso, el Comité ha expresado que “las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación”. El acceso no puede estar condicionado por criterios prohibidos de discriminación (género, idioma, religión, opinión política, entre otros), del mismo modo debe ser materialmente posible y no debe estar condicionado por cuestiones económicas. Por otro lado, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce la calidad como un componente fundamental del derecho a la educación: “la educación ofrecida debe ser de calidad adecuada, pertinente para el niño y promover la realización de otros derechos del niño”. En el mismo sentido, la Relatoría Especial sobre el Derecho a la Educación ha puesto de manifiesto el modo en que la normativa internacional impone exigencias en materia de calidad educativa. Así es que señaló que tanto la DUDH como el PIDESC y la CDN refieren a la calidad de la educación cuando establecen que “debe estar dirigida al pleno desarrollo de la personalidad humana y el sentido de su dignidad”. Destaca también el artículo 13 del PIDESC en cuanto dispone que la educación:

... debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o

religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

Por último, señala que el artículo 29 de la CDN profundiza aún más en lo referido a calidad educativa cuando establece que

... la educación debe inculcar al niño el respeto de los derechos humanos, de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive y del país del que es originario, y de las civilizaciones distintas de la suya. La educación debe preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre.

Por otra parte, el Relator Especial sobre el derecho a la educación ha reconocido el grave problema de discriminación en el acceso al derecho a la educación de las mujeres. Al respecto ha manifestado que dicho problema tiene entre sus causas un “marco social de creencias y conductas patriarcalistas”, que aparece como un

... obstáculo a las relaciones igualitarias entre hombres y mujeres y a las posibilidades de desarrollo de la personalidad humana en el ámbito de la educación, en los términos que propone la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

No puede dejar de señalarse el importante cambio de paradigma que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad aportó al derecho humano a la educación. En efecto, su artículo 24 incorpora el concepto de educación inclusiva con beneficios que no se circunscriben exclusivamente a las personas con discapacidad. Dicho artículo establece, entre otras cuestiones, que los Estados deben asegurar “un sistema de educación inclusivo a todos los niveles, así como la enseñanza a lo largo de la vida”. En términos concretos esto significa que las personas con discapacidad no deben ser “excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad, y que los niños y las niñas con discapacidad no queden excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria ni de la enseñanza secundaria por motivos de discapacidad”. Tal como lo ha sostenido el relator especial sobre el derecho a la educación:

... los marcos programáticos y jurídicos de derechos humanos existentes reconocen claramente que la educación inclusiva constituye un elemento indispensable del derecho a la educación para las personas con

discapacidad. En pocas palabras, la educación inclusiva trata de evitar la exclusión de todos los educandos, incluidos aquellos con discapacidad. Por definición, la exclusión de educandos de la educación, en especial en los ciclos primario y secundario, indica un incumplimiento del derecho a la educación.

En este contexto, para garantizar una educación inclusiva cobran enorme importancia el deber de realizar los “ajustes razonables en función de las necesidades individuales” de cada persona y la obligación de prestar “el apoyo necesario a las personas con discapacidad, en el marco del sistema general de educación, para facilitar su formación efectiva”. Estos conceptos fueron recibidos, por ejemplo, por la jurisprudencia argentina en el caso “Naranjo, Emiliano Pablo c/ Universidad Nacional de La Matanza s/ amparo ley 16.986” en donde se condenó a la Universidad a inscribir al demandante en el Profesorado universitario de educación física y a realizar los ajustes razonables en los métodos de exámenes con el fin de que no resulten de imposible realización para el actor. [*Roberto Amette Estrada. Universidad de Buenos Aires*]

Ejecución extrajudicial

E

Todo ser humano tiene derecho a la vida; ello es inherente a la condición de persona. La vida es el más importante de todos los bienes jurídicamente protegidos, por lo que su protección es la primera premisa del Estado de Derecho. Si es lícito matar, todo es lícito. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha señalado en su Observación General Nº 6 que el derecho a la vida constituye un derecho supremo, respecto del cual no se autoriza suspensión alguna, ni siquiera en situaciones excepcionales. La protección de la vida implica una absoluta prohibición de cualquier privación ilegal a manos de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Los Estados no sólo deben evitar y castigar los delitos cometidos por los particulares cuyo resultado sea la privación de la vida, también deben evitar que sus propias fuerzas de seguridad generen ese resultado en forma arbitraria o ilegal. Esta protección contra la privación arbitraria o ilegal de la vida se ha entendido como una norma de *jus cogens* –lo que implica que no puede ser invalidada por otras normas jurídicas– además de un principio general del

derecho internacional. Diversos estudios han intentado determinar los factores que impulsan un uso excesivo de la fuerza por los cuerpos de seguridad del Estado. Entre tales elementos, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha identificado la impunidad, el desconocimiento de las órdenes de los superiores (ruptura de la cadena de mando), la complicidad y los códigos de silencio internos, la resistencia de algunos fiscales a presentar cargos contra agentes policiales, el consentimiento y el aliento del público, la corrupción, la exposición de la policía a situaciones peligrosas, y la falta de capacitación del personal (Observación General N° 6, párr. 11). Teniendo en cuenta que en el Estado recae el *cuasimonopolio* del uso legítimo de la fuerza, el empleo de esta por los cuerpos de seguridad se encuentra jurídicamente reducido a las necesidades que surjan en el curso de operaciones de cumplimiento de la ley. Tales necesidades incluyen la “fuerza letal”, esto es, una fuerza capaz de producir la muerte y que, en algunas circunstancias, seguramente terminará produciendo dicho resultado. En consecuencia, mediando legítima defensa o cumplimiento de la ley, la muerte de una persona –privada o no de libertad– es conforme a derecho; las acciones de los agentes estatales que exceden las normas de limitación del uso de la fuerza constituyen casos de privación arbitraria o ilegal del derecho a la vida. Dados los supuestos de muerte o desaparición de personas tras su detención por las autoridades estatales, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha establecido una “fuerte presunción de hecho” en contra del Estado, que sólo se puede revertir con una “explicación plausible” sobre las causas del deceso o desaparición forzada, establecidas a partir de una investigación efectiva de lo ocurrido (Caso “Velikova c. Bulgaria”, sentencia del 18/05/2000). Naciones Unidas ha recomendado expresamente a los Estados que desarrollen políticas para evitar y, en su caso, investigar y penalizar las ejecuciones extrajudiciales. Los “Principios Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias” (Res. N° 1989/65, del 24/05/89, del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas), constituyen un amplio programa de medidas complementarias –legislativas, administrativas y judiciales– propuestas con el fin de combatir las ejecuciones extrajudiciales y proteger a las víctimas. La tipología reconocida por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Colombia distingue cinco modalidades de ejecución extrajudicial: 1) muerte como

consecuencia del uso de la fuerza por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, toda vez que dicho recurso exceda los criterios de necesidad, racionalidad y proporcionalidad; 2) muerte como consecuencia de un ataque cometido por agentes del Estado en operaciones militares o policiales, sin que medie ninguna causa de justificación; 3) muerte de una persona detenida como resultado de condiciones inadecuadas de la privación de su libertad, o en circunstancias que pongan en tela de juicio del deber de garantía del Estado con respecto a las personas privadas de libertad; 4) muerte como resultado de una desaparición forzada; 5) muerte como consecuencia de torturas u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes (Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Protocolo para la investigación legal de las ejecuciones extralegales, arbitrarias y sumarias*, disponible en: www.hchr.org.co/publicaciones/libros/Protocolo). Como garantes del Estado Derecho y de los derechos fundamentales, los Defensores del Pueblo constituyen actores de primer orden en la protección de las personas contra las ejecuciones extralegales o extrajudiciales, siendo protagonistas fundamentales en la prevención y no repetición de tales crímenes. [Álvaro Garcé. *Universidad de la República. Ex Comisionado Parlamentario de la República Oriental del Uruguay*]

E

Elección del Defensor o Defensora del Pueblo

Uno de los aspectos controvertidos en torno a esta institución es el de quién elige a su titular, en la perspectiva del principio de independencia que lo debe caracterizar. Para asegurar ese objetivo lo más frecuente es que esa elección la hagan los órganos parlamentarios, y en la mayoría de ellos, por medio de una mayoría calificada. Desde el momento en que se instituyó esa figura bajo la forma de *ombudsman* en los países escandinavos, prácticamente se impuso tanto en la escala nacional como regional, provincial o municipal esa forma de elección. En ciertos países la elección va por cuenta del Poder Ejecutivo (lo que en principio le resta independencia y autonomía al Defensor o Defensora del Pueblo y pone en tela de juicio su verdadera naturaleza).

Algunos municipios de la Argentina optaron por una elección popular. En América Latina, la regla es la elección por medio del Poder Legislativo, con excepción de Brasil, cuyos *ouvidores* son designados por el poder político, con excepción del Municipio de Curitiba. En Europa la designación es también de carácter parlamentario. La crisis del sistema democrático representativo, que derivó en una creciente y fundada desconfianza de sus instituciones, hizo que la elección del titular de una Defensoría del Pueblo sea sospechada, muchas veces con razón, de estar inficionada por compromisos político-partidarios. De este modo se va imponiendo la idea de que antes que un modo de elección, se busca un modo de designación. Hacia 1965, Arturo Carlo Jémolo advertía que sería necesario pensar en un tribuno del pueblo o en un censor, nominado por sufragio universal, o tal vez con un electorado distinto de aquel que elige a los miembros del parlamento. La elección parlamentaria a través de mayorías calificadas es el que más condice con esta institución ya que tratándose una magistratura de opinión y prestigio, su carácter unipersonal (salvo el caso de la República Oriental del Uruguay en el que es colegiado) demanda un amplio consenso que lo ponga al abrigo de presiones o influencias políticas. De este modo, la elección del Defensor o Defensora del Pueblo resulta más democrática y expresiva de un pensamiento político plural. La elección por el voto general, muchas veces sugerida por parecer más cercana a la voluntad popular, no parece la más apropiada. En primer lugar, porque de este sistema resultaría un Defensor o Defensora del Pueblo que representaría un segmento del pueblo inferior al que puede representar una mayoría parlamentaria calificada. En segundo lugar, porque en los países en que el monopolio de la presentación de candidatos lo tienen los partidos políticos, una persona que no estuviese ligada a un partido político, por idónea que fuese, no podría ser candidata. Además, llevar adelante una campaña electoral es costoso y parece absurdo que una persona que va a ser elegida para desempeñar una misión como la suya, deba salir a hacer una campaña para recaudar fondos. Asimismo, porque en una campaña política para cubrir un cargo se hacen proposiciones de contenidos diferentes, lo que implica el enfrentamiento de sectores que sustentan esas propuestas. Candidatos o candidatas a defensor o defensora del pueblo no contrastan políticas, porque su misión es la de defender y proteger derechos ya establecidos

y aceptados local e internacionalmente; su confrontación se hará en términos personales, con lo cual transformará una justa para elegir a quien mejor pueda cumplir su misión en un lodazal. Por último, cabe señalar que la experiencia de la elección por el voto popular que se ha dado en la Argentina revelan que, en la totalidad de los casos, el defensor o defensora del pueblo elegidos, fueron del mismo partido que ganó las elecciones a los cargos ejecutivos y legislativos del municipio. *[Carlos R. Constenla. Universidad de Buenos Aires]*

Empoderamiento ciudadano

Las Defensorías del Pueblo, instituciones promotoras de derechos humanos, están convocadas a trabajar en el empoderamiento ciudadano que por condición transitiva traería el empoderamiento ciudadano de la comunidad. El conocimiento, la difusión y la promoción de derechos constituyen un instrumento imprescindible para desarrollar el poder de los ciudadanos. El empoderamiento ciudadano se refiere a la serie de procesos por los cuales aumenta la participación de los individuos y las comunidades –que generalmente se encuentran en una situación minoritaria o claramente desigual– en temáticas tales como el diario vivir y las fluctuaciones económicas. Generalmente implica, para el beneficiario, el desarrollo de una confianza en sus propias capacidades y acciones, que se liga al acceso en el control de los recursos, la representación en los cuerpos de toma de decisiones y la participación de los procesos de planeación. Todo esto se traduce en acciones tendientes a empoderar –es decir, hacer poderoso o fuerte– a personas individuales como tales o como miembros de un grupo socialmente desfavorecido. La palabra “vulnerable” se utiliza como adjetivo para hacer referencia a una persona o cosa que puede ser dañada o recibir lesiones, sean físicas o morales. Las definiciones precedentes –y su propósito– motivan a los actores institucionales y ciudadanos a pensar de qué manera aquellos que no tienen voz, que no tienen poder y que no logran ser escuchados –por su imposibilidad de acceder a ciertos recursos económicos, simbólicos, culturales o educativos– pueden transformarse en empoderamiento ciudadano. Una estrategia posible para lograr ese empoderamiento es avanzar en la formación

E

–e información– de habilidades comunicacionales, dialógicas, de circulación de la palabra, que faciliten encuentros superadores en relación con las dificultades que se les presenten, instancias que asimismo permitan a estos ciudadanos, generalmente pertenecientes a grupos vulnerados, gestionar sus propias necesidades y conflictividades en contextos sociales complejos. La “vulnerabilidad” se asocia a la fragilidad, a la incapacidad; en un principio se relacionaba el término con niños, mujeres, discapacitados y ancianos. El concepto, sin embargo, no tardó en ampliar su significado: puede decirse ahora que una persona puede convertirse en un ser vulnerable a causa de ciertas circunstancias por las que está atravesando en su vida. En síntesis, un individuo vulnerable es aquel que presenta condiciones sociales, culturales, políticas, económicas, educacional, diferentes de otras personas, lo que trae como resultado una desigualdad de posibilidades en la sociedad. Es importante hacer visibles, conscientes y sensibles a las situaciones de vulnerabilidad, a fin de ir asumiendo roles, responsabilidades y compromisos adecuados al momento de decidir intervenciones institucionales. Las Defensorías del pueblo tienen como misión prioritaria proteger derechos e intereses de las personas y la comunidad, ante actos, hechos u omisiones de la Administración Pública que implicaran un ejercicio discriminatorio, abusivo, irregular o arbitrario en sus acciones. En este sentido, promover el entrenamiento y la práctica del derecho ciudadano a la información, del diálogo, es una decisión política institucional, que auspicia la democracia participativa, el desarrollo de las comunidades y la construcción colectiva de las soluciones. Trabajar en el cumplimiento efectivo del empoderamiento ciudadano puede considerarse como uno de los objetivos principales de las acciones asumidas por todas las defensorías del pueblo de América Latina en la reunión Hábitat III (Quito) ante la Organización de Naciones Unidas; esto es, oficiar como veedores de los gobiernos para evaluar el grado de avance de los dispositivos institucionales adoptados a nivel nacional, provincial, municipal en el cumplimiento de la agenda urbana y en la inclusión de los ciudadanos. Este programa se conecta con los postulados internacionales de alcance universal propuesto por la Agenda 2030 adoptada por Resolución de Naciones Unidas en 2015 y por la cual los Estados Parte manifestaron estar resueltos a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo, combatir las desigual-

dades, construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, proteger los derechos humanos y promover la igualdad y el empoderamiento de las mujeres y las niñas y garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales. La práctica da cuenta de los múltiples procesos de información, capacitación y difusión de derechos por los cuales los ciudadanos se empoderan y pueden tomar mejores decisiones. El empoderamiento acontece cuando se satisfacen necesidades, cuando se enseñan otras formas de actuar, otras formas de intervenir, cuando se facilitan contactos y desarrollo entre distintos espacios, áreas, personas. El camino iniciado implica un proceso de cambio, y para ello el sostenimiento en el tiempo de estas acciones es una de las condiciones necesarias para que se apropien definitivamente estos derechos en los grupos sociales más desfavorecidos. Quienes participamos de este espacio –plural, democrático y multidisciplinar– estamos convencidos de que la concreción de la apropiación ciudadana de los derechos humanos que constituyen el empoderamiento se puede realizar a través de acciones conjuntas, colaborativas o cooperativas, *que tengan continuidad en el tiempo* y que desarrollen estrategias abiertas y de alianzas que se traduzcan en políticas públicas impulsadas por distintas instituciones. La Defensoría del Pueblo es una institución de derechos humanos; por lo tanto tiene el compromiso de promover y afianzar –a través del acompañamiento y del asesoramiento– a los ciudadanos que necesitan la presencia del Estado para poder anclar derechos que empoderen a los más vulnerables. Informando, formando y capacitando se construye ciudadanía. Desde este lugar se da la palabra y se tiene que estar dispuesto a escuchar, a sentirse interpelado, cuestionado, y aun juzgado: he ahí un nuevo desafío, el dar el poder de la palabra sin prejuizamientos, el aceptar que se pierde el control, que no somos imprescindibles ni omnipotentes... en eso consiste reintegrar el poder al que no lo tenía. El desafío institucional es acceder y aceptar lo que ese otro vulnerado necesita para sentirse promovido socialmente, para acceder al mundo del conocimiento formal o a otras manifestaciones culturales, espacios simbólicos y sociales, reconociendo que también hay otros caminos de aprendizajes valiosos. Su presupuesto es la convicción de que si sumamos los saberes de todos, ganaremos todos, aprenderemos todos, haremos mejor y más saludable nuestras relaciones y por lo tanto nuestra comunidad, dado que la solidaridad y las

buenas acciones se contagian. Enseñar es una manera de empoderar y por lo tanto de pacificar, porque mostramos que hay otra forma de hacer las cosas; esta no es la única y lo sabemos, pero es la que promueve prácticas de convivencia pacífica, la que genera espacios de confianza, de reconocimiento y de respeto. La experiencia nos indica que los espacios que se abren a partir de estos procesos son valiosos, que pueden modificar o transformar situaciones personales, interpersonales, comunitarias, familiares, sociales. Somos conscientes de que nuestra sociedad es un sistema y lo que impacta en cualquiera de sus partes repercute en todas las demás. [Eleonora Avilés. *Coordinadora de Relaciones con la Ciudadanía, Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe*]

Espacio público

En el marco de las transformaciones en el orden social, político, económico y cultural de las últimas décadas del siglo XX, deviene como término clave del discurso académico, político, mediático, social y de la agenda técnica y política contemporánea: *espacio público*.

Esta noción, al igual que otras fórmulas o términos, se define y se redefine en la historicidad de los conceptos. Así, la idea de espacio público refiere tanto al espacio de la representación o la acción política de las interacciones humanas como al espacio del goce en la ciudad.

Un punto de inflexión, en el modo de pensarlo, podríamos situarlo en el marco de la crítica a la planificación tradicional, tecnocrática y centralizada, gestada a partir de los años sesenta, cuando, como describe Alicia Novick, se constituye en temática ineludible o excluyente desplazando a otras temáticas del ideario del urbanismo, y que se propone como instrumento de transformación y cualificación de las ciudades. Desde aquí, “en los debates actuales el espacio público es pensado como plural y condensador del vínculo entre la sociedad, el territorio y la política”.

En cualquier caso, se trata de un concepto polisémico asociado al *derecho a la ciudad*. Un espacio físico y un espacio simbólico, en el que se verifica la tensión entre la libertad y la cohesión social, un espacio de construcción de identidades individuales y colectivas, el lugar donde se expresan las demandas sociales y políticas, el lugar donde los

habitantes se constituyen en interlocutores de los poderes públicos. Es, por su propia naturaleza o por su vocación, un espacio de conflicto y es –o debería ser– *la cosa común*.

En las ciudades latinoamericanas, en las que un número significativo de habitantes no gozan del estatus ciudadano (pobreza, exclusión, segregación social y espacial, entre otras condiciones) el espacio público tiende a desaparecer. Asimismo, si “la ciudad es la sociedad inscrita en el suelo”, como lo plantea Henry Lefebvre, podemos decir también que nuestras ciudades presentan una fragmentación y segregación espacial que produce o reproduce las condiciones sociales y que agudiza la crisis del espacio público.

Es preciso, entonces, recuperar o restablecer el carácter público del espacio público en su valor funcional, cultural, cívico, político. El espacio público tiene una capacidad transformadora de la ciudad como forma material de lo público, con valores democráticos, solidarios, basados en los derechos humanos y el derecho a la ciudad para todos. Es allí donde puede producirse una expansión de la democratización política y social, y es también donde la sociedad desigual y contradictoria puede expresar y resolver los conflictos. Luego, debemos asumir que la configuración del espacio público se define en la tensión de los desafíos políticos, las propuestas técnicas y las demandas o expectativas sociales.

La calidad del espacio público se mide, como describe Jordi Borja, por la intensidad y la calidad de relaciones que facilita, por su capacidad de generar mixturas de grupos y comportamientos, por su cualidad de estimular la identificación simbólica, la expresión e integración cultural, y por sus elementos productores de sentidos. Se trata, en suma, de un espacio polivalente de características diversas y de gran carga simbólica.

Una de las cuestiones que ha tomado relevancia en el tiempo actual es el de las violencias urbanas y una multiplicación de los miedos devenidos de ellas. Las respuestas habituales giran alrededor de políticas de seguridad en clave de la militarización de barrios o fragmentos de ciudad, dispositivos de vigilancia y control de espacios públicos. Si como señala Gilberto Gil (ex Ministro de cultura de Brasil) la causa principal de las violencias urbanas sería la desigualdad social, es previsible que en ciudades dramáticamente desiguales las violencias se expresen en su forma más crítica. Revertir estas condiciones requiere de políticas con foco en cuestiones estructurales de lo social y el espacio

público puede ser un instrumento, modesto pero significativo, de este proceso. Como dice Sergio Fajardo (ex-Alcalde de Medellín), “el miedo encierra” y, para superar el miedo, se necesita más gente en las calles, encontrarse en la ciudad, una ciudad de veinticuatro horas y de todos los días del año. A la vez, debe ser capaz de albergar la intensidad de los usos contemporáneos con un sentido evolutivo, esto es, como señala Jorge F. Liernur, que admita la renovación de funciones en línea con las nuevas necesidades sociales. Esto supone una polivalencia conflictiva, pero que nos permita superar o trascender el legalismo represivo y la fórmula de espacios públicos *precintados* (enrejados, vallados, militarizados, con tiempos y usos reducidos) como expresión material de la negación o fracaso de la ciudad.

Se trata, entonces, de debatir acerca de algunos problemas claves de nuestras ciudades y nuestro territorio y concertar políticas de distinta escala que den cuenta de ellos. En esta línea, deberá proponerse y configurarse la articulación y coordinación intersectorial e interinstitucional para abordar con sentido estratégico el devenir de la ciudad. Entre ellas, aquellas tendientes a restablecer o promover el espacio público como “bien social”, como eje estructurante de la ciudad y como instrumento de equilibrio social, tal como lo sostienen Borja y Muxí. Podemos encontrar, entonces, un conjunto de núcleos temáticos asociados al *hacer* del Defensor del Pueblo.

En primer lugar, se trata de revisar las distintas conceptualizaciones y lecturas, acerca de la propia categoría, que orientan la gestión de la ciudad en un contexto determinado. Asimismo, podemos desagregar el término en cuanto a distintos tipos de espacio público en orden a sus dimensiones, cualidades y potencialidades (físicas, políticas, sociales, culturales), los usos que se le asignan y las restricciones que se le imponen (usos legítimos o usos ilegítimos) desde los discursos dominantes (normativo, político, social, mediático). Luego, desarrollar instrumentos de observación con indicadores cuantitativos y cualitativos de estos registros y de la relación del ciudadano con el espacio público, las relaciones que se establecen en términos de co-presencia, de interacción, de estadios de comprensión y prácticas muchas veces en condiciones de poder fuertemente asimétricas.

Por otra parte, se requiere de un trabajo en la línea de sensibilizar a la ciudadanía del valor socio-cultural y estimular la apropiación

colectiva del espacio público. Se trata así de propiciar cambios en términos culturales en la política y en la sociedad. En la política en el sentido de concebir el espacio público como inversión social y como escenario del ejercicio de la “ciudadanía urbana” (ver Donzelot); y en la sociedad, alrededor del aprovechamiento colectivo del espacio público como espacio de encuentro y convivencia en la diversidad. Por último, se trata de trabajar en el marco de la participación ciudadana, con foco en la percepción y las preocupaciones de los ciudadanos.

Hacer actual el derecho a la ciudad requiere, entonces, de un debate amplio con el propósito de organizar una agenda integrada de un proyecto de ciudad diversa y ensamblada, en sus dimensiones política, social, cultural, material, como construcción colectiva con centro en la inclusión-integración social y espacial, y formas de atender la conflictividad del *ser-en-conjunto*. En definitiva, contribuir a conciliar un conjunto de expectativas y objetivos políticos, culturales, sociales, urbanos, que permitan abrir nuevas expectativas o esperanzas... [Liliana María Carbajal. *Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires*].

E

Establecimientos de detención

Las personas privadas de libertad son sujetos activos de sus derechos fundamentales, con las limitaciones derivadas de su situación de reclusión. La *regla* es el pleno reconocimiento, ejercicio y tutela de sus derechos humanos; la *excepción* es la restricción en el libre ejercicio de algunos de estos. Desde 1955 en adelante –año en que fueron aprobadas las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, conocidas como “Reglas de Ginebra”– el reconocimiento expreso de derechos a los privados de libertad ha tenido, al igual que todo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, un extraordinario desenvolvimiento. El derecho centralmente afectado por la privación de libertad es el derecho a la libertad ambulatoria, pero con ocasión de aquella también resultan limitados otros derechos, como el de asociación, de reunión y de expresión del pensamiento. El ejercicio de todos estos derechos depende de lo que provean las autoridades carcelarias en función de los requerimientos de la seguridad.

Las personas privadas de libertad mantienen el derecho a la vida; a no ser víctimas de desaparición forzada; a permanecer en lugares oficialmente reconocidos y controlados; a la dignidad; a la alimentación y condiciones de reclusión adecuadas; a la salud; al trabajo digno y a no ser sometido a trabajo forzoso; al debido proceso; a la asistencia jurídica de calidad; a formular peticiones y obtener respuesta; a la educación y a la participación en los beneficios del progreso científico y cultural; al contacto con el exterior en las condiciones legalmente establecidas. En fin, son aplicables a las personas privadas de libertad todas aquellas normas que reconocen derechos inherentes a la personalidad humana. El concepto *establecimientos de detención* es más amplio que el de “cárcel”; aquel es el género, dentro del cual esta constituye una modalidad. En los establecimientos de detención se cumplen cualquiera de las formas de la privación de libertad, ya sea de naturaleza administrativa o derivada de una decisión jurisdiccional. La definición más recibida sobre “privación de libertad” resulta del artículo 4.2 del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura, norma que comprende “cualquier forma de detención o encarcelamiento o de custodia de una persona en una institución pública o privada, de la cual no pueda salir libremente, por orden de una autoridad judicial, o administrativa, o de otra autoridad pública”. De acuerdo al mencionado Protocolo (art. 4.1.), los Estados Parte deben garantizar el acceso de inspectores a cualquiera de los establecimientos donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de libertad; ello comprende no sólo los lugares considerados oficiales sino cualquier sitio sobre el cual existan fundadas razones para suponer que se encuentran personas detenidas, incluyendo los lugares en construcción (Informe del Grupo de Trabajo encargado de elaborar un Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura, doc. E/CN/4/1993). El Protocolo, concebido a comienzos de los años ochenta y concretado recientemente (Resolución A 57/199 de la Asamblea General de Naciones Unidas, del 18/12/2002), ha plasmado exitosamente en la práctica la *doctrina Gautier*, sobre la prevención de la tortura. Dicha doctrina, cuyo nombre es debido a su inspirador –Jean Jacques Gautier, banquero y filántropo suizo– se basa en la prevención por medio de un sistema de visitas *in situ* a los lugares de detención, en forma análoga al control practicado por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en las zonas de conflicto arma-

do. Tras comprobar que las visitas del CICR a prisioneros de guerra en Irán y Grecia redujeron sensiblemente la práctica de la tortura en dichos países, Gautier promovió la idea de un sistema universal de visitas a todos los lugares de detención, esto es, no limitado únicamente a situaciones de conflicto armado y a violaciones del derecho internacional humanitario. El Protocolo llevó a la práctica esa idea, estableciendo (art. 1) un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales (el Subcomité de Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura) y de órganos nacionales independientes, a los lugares donde se cumplan medidas privativas de libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Dentro de esta lógica general de prevención, las Defensorías del Pueblo reúnen las características ideales para cumplir exitosamente el rol de mecanismos nacionales de prevención de la tortura. Aunque sin nombrarlas a texto expreso el Protocolo incluye entre estos a las Defensorías del Pueblo. Ello representa un desafío superviniente, que confirma la perpetua aptitud de la institución para adaptarse a nuevos y complejos desafíos. [Álvaro Garcé. *Universidad de la República. Ex Comisionado Parlamentario de la República Oriental del Uruguay*]

E

Estado de Derecho

La expresión *Estado de Derecho* constituye un ideal que se ha forjado en la tradición política durante miles de años. El desarrollo y conceptualización de la idea es patrimonio de las discusiones de Aristóteles (350 a. C.); del teórico medieval Sir John Fortescue (1471); en la Edad Moderna, John Locke (1689), James Harrington (1656) y Nicolás Maquiavelo (1517); en la Ilustración europea se destacaron los escritos de Montesquieu (1748), y posteriormente el trabajo de A. V. Dicey (1885). En el ámbito contemporáneo se pueden mencionar las contribuciones de J. Chevallier (1992), M. J. Redor (1992), Richard H. Fallon (1997), K. Sobota (1997), Jürgen Habermas (1998), Norberto Bobbio (1994), Luigi Ferrajoli (1997) y Thomas Carothers (2009). El Estado de Derecho desemboca en un cierto “tipo de Estado”, en un modo particular de organización política, donde su finalidad reside principalmente en someter el poder al derecho. Aquí debemos introducir la primera distinción. El

Estado de Derecho encuentra su origen en la *Rechtsstaat* alemana –de tradición continental– a diferencia del *Rule of law* anglosajón, que responde a la tradición política y jurídica del *common law*. Una de las complejidades presentes al intentar caracterizar al Estado de Derecho, es que es un concepto que pertenece tanto a ciudadanos comunes como a activistas sociales, abogados, políticos y filósofos, entre muchos otros, lo que a menudo genera confusión por las características resaltadas por unos y por otros, dificultando precisar qué se le requiere al Estado de Derecho. Como señala Ferrajoli, con la expresión “Estado de Derecho” se pueden entender dos cosas que es oportuno distinguir. La primera refiere al Estado de Derecho en sentido lato, o sentido débil. Esta señala cualquier ordenamiento en el que los poderes públicos son conferidos por la ley y ejercitados en las formas y con los procedimientos legalmente establecidos, es decir, aquellos ordenamientos que tienen una fuente y una forma legal como criterio exclusivo de validez. Un sentido más fuerte, o de corte sustancial, del Estado de Derecho refiere a aquellos ordenamientos que con las características anteriores están, además, sujetos a la ley, no solamente en lo relativo a las formas, sino también en lo que respecta al contenido. Es así que los principios del Estado de Derecho son tan variados como sus concepciones. Si bien de una tradición jurídica distinta, es de utilidad la clasificación realizada por Fuller. Este agrupa los principios en formales, procedimentales y sustantivos. Los primeros, los sistematiza de acuerdo a cómo la forma de las normas se aplica a nuestra conducta, es decir: carácter general de las normas, publicidad, no retroactividad, inteligibilidad, consistencia, practicabilidad, estabilidad y congruencia. Las características formales son complementarias de aspectos procesales igualmente esenciales como ser oído por un tribunal imparcial e independiente que administre la ley sobre la base de la presentación formal de pruebas y argumentos existentes; el derecho a contar con representación legal en el proceso; el derecho a estar presente en juicio para confrontar y cuestionar a los testigos; y el derecho a escuchar las razones del tribunal cuando este alcanza su decisión, que sea sensible a las pruebas y los argumentos presentados ante ella. Para Waldron algunos requisitos procedimentales abarcan también el carácter institucional. En un Estado de Derecho, la justicia y los jueces deben ser independientes de los otros poderes del Estado, conjugando así el principio de separación de poderes, como también

en los requisitos procedimentales que abarcan las distintas etapas en la elaboración y aplicación de las leyes. Por su parte, los elementos sustantivos del Estado de Derecho requieren que se garantice la participación democrática, la protección de los derechos humanos, las libertades civiles y la justicia social. Por su parte, Sobota identifica que se pueden sintetizar en: principio de primacía de la constitución y de la garantía jurisdiccional; sometimiento de la administración y de la justicia a la ley y al derecho; reserva de la ley que prohíbe ejercer el poder ejecutivo sin base legal suficiente; principio de aplicabilidad inmediata de los derechos fundamentales; separación de poderes; seguridad jurídica (y sus corolarios: precisión y claridad de las normas, protección de la confianza legítima, principio de irretroactividad); responsabilidad del poder público; principio de proporcionalidad; derecho a recurrir y garantías procesales. Finalmente, una postura que ha recibido amplias críticas (véase Carothers) es aquella que encuentra como punto fuerte del Estado de Derecho su posicionamiento como factor clave para la construcción nacional y el establecimiento de nuevas democracias. Esta sostiene que el Estado de Derecho ha entrado a formar parte de un lenguaje político, jurídico y cultural, pero argumenta que para asegurar el mismo se requiere contar no solo con un Estado de Derecho en el que las normas sean de público conocimiento, claras en sus significados, que se apliquen a todos por igual, donde las instituciones son razonablemente justas, los jueces imparciales e independientes, el gobierno esté sustentado y limitado por un marco jurídico y sea respetuoso de la ley, haya participación democrática y se respeten los derechos humanos y las libertades civiles y políticas, sino también con la incorporación de elementos normativos e instituciones eficientes que aseguren tanto el derecho de propiedad como el cumplimiento de los contratos, en aras de inspirar la confianza que los tanto los capitales de inversión como la gobernabilidad moderna requieren. *[María Victoria Inostroza. Docente e investigadora UBA e investigadora UNC].*

E

Estado democrático

Aunque no hay una definición comúnmente aceptada, se puede caracterizar al Estado democrático como una organización

constitucional en la que una ciudadanía plural puede autodeterminarse políticamente y el pueblo gobernado actúa como pueblo gobernante. Pluralismo y participación popular son dos rasgos fundamentales del Estado democrático y es que la organización de la soberanía en un sistema democrático está al servicio de la expresión plural de las comunicaciones políticas de las personas y su efectiva realización constituye el auténtico banco de pruebas del carácter libre de la sociedad organizada en Estado, una vez superados los estadios correspondientes al Estado democrático y al Estado Social de Derecho. En un Estado democrático la participación es, pues, un “derecho”, un poder reconocido por el ordenamiento a los individuos para que intervengan en la formación de las normas a través de las que se expresa la voluntad estatal. Desde una perspectiva, más que la participación efectiva lo que importa es la garantía de la misma, que se construye a partir de normas que aseguren la libertad y la igualdad de la decisión. El componente de derecho significa que ese poder de decisión que se confiere al individuo es un fin en sí mismo, con el aseguramiento de la posibilidad de decidir y, sobre todo, de que esta decisión tenga consecuencias jurídicas, debiendo imponerse como resultado con la mayor correspondencia posible con la voluntad manifestada por los ciudadanos. La participación política se “funcionaliza” así para la realización de los valores del ordenamiento relacionados con la democracia: la libertad, la igualdad y el pluralismo político. Suele remontarse el origen de la democracia a la Grecia clásica, pues allí, según nos cuenta Tucídides por boca de Pericles, surgió:

... un régimen político que no emula las leyes de otros pueblos, y más que imitadores de los demás, somos un modelo a seguir. Su nombre, debido a que el gobierno no depende de unos pocos sino de la mayoría, es democracia... en la elección de los cargos públicos no antepone las razones de clase al mérito personal, conforme al prestigio de que goza cada ciudadano en su actividad, y tampoco nadie, en razón de su pobreza, encuentra obstáculos debido a la oscuridad de su condición social si está en condiciones de prestar un servicio a la ciudad...

No obstante, como es bien conocido, tanto en Grecia como en Roma la mayoría de los sometidos a las normas –mujeres, extranjeros, esclavos– estaban excluidos del gobierno de los asuntos públicos. Tendrán que pasar muchos siglos para que en la Revolución francesa se

proclamen los derechos del ciudadano, vinculando la participación a la nacionalidad, pero todavía seguían al margen del poder las mujeres y los extranjeros; el reconocimiento político de las primeras no llegó hasta finales del siglo XIX y, sobre todo, hasta las primeras décadas del siglo XX. La incorporación democrática de los extranjeros residentes tiene, todavía, un largo camino que recorrer. En términos constitucionales, hay que recordar la Constitución francesa de 1848, que proclamó una República “democrática”, término que no empezó a consolidarse hasta el siglo XX: la Constitución mexicana de 1917 proclamó la voluntad de articular una “República democrática” y la austríaca de 1920 afirmó: “Austria es una República democrática”. En el plano político es bien conocida la frase pronunciada por Lincoln en el cementerio de Gettysburg el 19 de noviembre de 1863: “que el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo jamás desaparezca de la Tierra”. Para hacer posible la autodeterminación política de los ciudadanos en un contexto de pluralismo se articulan diversas formas de intervención en los asuntos públicos, lo que ha permitido que en muchas cosas se hablara de diferentes modalidades de democracia: 1) representativa, 2) directa, 3) participativa. En realidad, más que clases de democracia son instrumentos que deben hacer posible el autogobierno del pueblo, bien, como sucede con las instituciones representativas, a través de la elección libre, plural y periódica de representantes (locales, regionales, nacionales), bien, en los casos de democracia directa, garantizando que los ciudadanos tienen la última palabra a propósito de una cuestión política (plebiscito) o jurídica (referéndum), o –democracia participativa– por medio de la intervención de los ciudadanos, ya sea de forma individual o bien agrupados en organizaciones defensivas de intereses sociales, en alguna fase de un proceso cuya decisión final corresponde a las autoridades o instituciones competentes para ello (iniciativa legislativa popular, audiencias ciudadanas en el procedimiento legislativo, etc.). Además de los instrumentos de participación ya mencionados, los Estados democráticos precisan, usando la terminología de Pierre Rosanvallon, un fuerte componente “contrademocrático”, término con el que no se alude a la negación de la democracia sino a un ejercicio democrático no institucionalizado, reactivo, que expresa de manera directa las expectativas y decepciones de nuestra sociedad. Como complemento de la democracia institucional es necesaria una

forma de democracia de contrapeso, un contrapoder articulado a partir de los movimientos sociales, que sirva para mantener las exigencias de servicio al interés general por parte de las instituciones. Hablamos así de una democracia de expresión, mediante la que la colectividad social manifiesta sus sentimientos, formula sus críticas a las actuaciones de los poderes públicos y expresa sus reivindicaciones; una democracia de implicación, que engloba el conjunto de actuaciones mediante las que los ciudadanos se relacionan entre ellos para conseguir un entorno común, y una democracia de intervención, relativa al conjunto de formas de actuación colectiva para obtener un resultado determinado. [*Miguel Ángel Presno Linera. Universidad de Oviedo*]

Estereotipo

Un estereotipo es una idea o noción basada en algún rasgo considerado inalterable que se le atribuye a una persona o grupo social. Se trata de una preconcepción generalizada que categoriza a personas y grupos sociales en función de determinadas características y/o conductas que se les adscriben. El estereotipo se repite sistemáticamente de la misma forma, sin variación y se adquiere y transmite socialmente. Estereotipar consiste en simplificar, en asociar un conjunto simple de ideas sencillas a una categoría social y por ello puede propiciar el esquematismo en el conocimiento y la incompreensión del otro, generando estigmas y discriminación ya que opera con preconociones respecto de lo que el otro es y de cuáles son sus conductas. Los estereotipos son generalizaciones reduccionistas sobre grupos sociales, personas o categorías de personas, y en general refieren a la nacionalidad, etnia, género, orientación sexual y/o clase social. El origen del término se relaciona con una técnica tipográfica, creada en Francia por el tipógrafo Firmin Didot, que utilizaba un molde fijo con el que se podían hacer reimpressiones utilizando una plancha. Constituye un neologismo, formado en el siglo XVIII, por las palabras griegas *stereós* (sólido) y *týpos* (carácter, tipo o modelo). Para la tipografía, la introducción de técnicas estereotípicas supuso economía, rapidez y automatismo ya que a partir de la utilización de esas planchas compuestas por tipos fijos y usadas repetidamente sin variación, se revolucionó el mercado editorial produciendo impresiones muy económi-

cas. Desde su significado original el vocablo y sus acepciones derivadas fueron extendiéndose a un uso cada vez más figurativo para referirse a cualquier noción fija e invariable que tenga un efecto homogeneizador. A lo largo del siglo XIX y parte del XX, el concepto de estereotipo fue expandiéndose y fue aplicado a un repertorio más amplio de casos, a frases o fórmulas y también a opiniones y a visiones de problemas o grupos sociales. A partir de entonces, comienza a ser usado y teorizado tanto en las ciencias sociales como en la psicología clínica y en la psiquiatría. Para referir a las conductas repetitivas y automáticas propias de determinadas enfermedades mentales comienza a utilizarse el término “estereotipia”. En las ciencias sociales, el término *estereotipo* ha sido definido como un constructo cognitivo que guía selectivamente la percepción y el recuerdo y genera expectativas concordantes, de allí que se autopertúe en el tiempo y posea un carácter de autoconfirmación, en la medida en que a través de los estereotipos se tiende a encontrar en la realidad precisamente lo que se preveía encontrar. Se ha sostenido que los estereotipos se caracterizan por su simpleza y su resistencia al cambio. Al ser simples son muy operativos, fáciles de adquirir y de transmitir, y muy difíciles de modificar. De hecho, la información que concuerda con el estereotipo sirve para ratificarlo, pero si la información no coincide se tiende a desechar como si se tratara simplemente de una excepción, y así las ideas que componen los estereotipos se mantienen inalteradas. Los estereotipos tienen un carácter convencional, es decir son una construcción social que forma parte del mundo simbólico. Constituyen, en buena medida, representaciones colectivas del imaginario social y dependen de modelos culturales. En lo social, funcionan como filtros sociales de lo que es aceptable y deseable, y operan como una suerte de traducción de los valores de un grupo. Su función social es también la de aportar coherencia y orden al entorno, ahorrando tiempo y esfuerzo ya que a partir de conocer un estereotipo sobre la etnia, la cultura, la clase social, el género y/o la edad, se evita el trabajo de conocer a fondo a cada individuo o grupo social en particular. Por ello, los estereotipos cumplen además una función ideológica en los conflictos y en los procesos de discriminación, ya que a través de ellos se borra toda característica individual para hacer de cada individuo un representante de una categoría amplia y general que haga más fácil la distinción entre nosotros y los otros. Otro de sus componentes, junto con el cognitivo y el social, es el emocional.

En efecto, están altamente cargados de sentimientos, de preferencias, impregnados de afecto o de disgusto, y ligados a miedos, ansias o fuertes deseos. La emoción no es un elemento periférico del estereotipo, al contrario, lo emotivo prima sobre lo cognitivo, en tanto los estereotipos evocan principal y prioritariamente sentimientos. El estereotipo se liga a una preconcepción y por ello conduce a tener un conocimiento sesgado. Sin embargo, no es sinónimo de información falsa ni tiene siempre un contenido negativo. Pueden estar compuestos por ideas neutras o valoraciones positivas, o bien pueden asentarse en algún rasgo en particular, pero que se convierte en una seña permanente de identidad. Consiste en una imagen deformada no necesariamente carente de toda realidad que una sociedad, grupo o clase social se fabrica acerca de otros grupos y seres humanos. Generalmente, se componen de prejuicios, aunque son más complejos que ellos principalmente por dos razones: porque se trata de un conjunto de ideas que nos proporciona una imagen, si bien simple, que pretende caracterizar el comportamiento de las personas que componen una determinada categoría. En segundo lugar, porque los estereotipos no están simplemente transmitiendo información sobre los miembros de un grupo, sino fundamentalmente acerca de su comportamiento en relación con el que atribuimos a nuestro grupo. Es decir, mucho tienen que ver con el comportamiento que uno mismo se atribuye o atribuye al grupo que pertenece, en tanto más que describir a los otros lo que hacen es describir nuestra relación con ellos, subrayando aquellos aspectos que más nos distinguen a los unos de los otros. En suma, los estereotipos pueden contribuir a alimentar prejuicios y procesos de estigmatización y discriminación a través de la transmisión de información sesgada o reduccionista. Los medios de comunicación y la publicidad son los principales propagadores de estereotipos y por ello tienen una gran responsabilidad en evitar propagarlos. Un característico ejemplo de ello son los estereotipos de género presentes en la publicidad que adjudican a la mujer determinadas características y expectativas. De esa manera, los estereotipos contribuyen a configurar parámetros para definir y medir lo que es aceptable o correcto y así propician la reproducción de relaciones de desigualdad a través de la adjudicación de características y capacidades diferenciales a determinados grupos o personas. *[Carla Villalta. Investigadora del Conicet y de la Universidad de Buenos Aires]*

Estigma social

Como tantas otras, la palabra estigma se confunde en el uso cotidiano y en su acepción para las ciencias sociales. El diccionario de la Real Academia Española la vincula con una marca en el cuerpo, pero también con el desdoro o la mala fama y su origen en procesos de enfermedad, esclavitud, o de participación en la gracia divina. Fue el sociólogo norteamericano Erving Goffman quien hacia 1963 advirtió su utilidad para el análisis de procesos sociales en los que están en juego distintas formas de discriminación y degradación moral del individuo. En tanto atributo, Goffman reconoció entre sus tipos a: 1) distintas abominaciones del cuerpo –cicatrices, deformaciones o enfermedades que hacen visible una disminución física; 2) supuestos defectos de carácter –aflicciones mentales, adicciones, la homosexualidad, el desempleo, la delincuencia, incluso la corrupción o la traición–; y 3) una clase de estigma vinculado a la raza, la nación, la religión, la pertenencia de clase y agregaríamos hoy el género: negros, judíos, inmigrantes, mujeres, prostitutas... En el aporte de Goffman es importante notar que dicho atributo y su oposición a algo así como la “normalidad” no es de por sí desacreditador sino en el marco de relaciones sociales específicas, de intercambios e interacciones cotidianas y de procesos de categorización y clasificación social que emergen de esos intercambios. Por lo tanto, para Goffman el estigma se vincula con el atributo, pero en tanto este está asociado a un *estereotipo*. El estigma entonces implica lo que Goffman llama un “deterioro de la identidad social” del individuo, esto es, un efecto de inferiorización que habilita la desigualdad en el trato y el señalamiento público del “peligro” que este individuo representa. Bajo este mecanismo en definitiva “reducimos en la práctica, aunque a menudo sin pensarlo, [las] posibilidades de vida” de esa persona, y no sólo de ella sino también de allegados próximos, pues como advirtió el autor muchas veces la mácula es transmisible y puede contaminar a herederos. ¿Cómo opera el estigma? A partir de un defecto original, tendemos a atribuirle a la persona que lo porta un elevado número de imperfecciones hasta el punto de generalizar la deficiencia advertida como incapacidad total. Además, solemos racionalizar esa animosidad creando teorías *ad hoc* que dan cuenta de la inferioridad del otro, como cuando inferimos que del color de la piel

se deriva una inteligencia inferior y una propensión a la transgresión de la ley. Es notable en la obra de Howard Becker, contemporánea a la de Goffman y también inscripta en el interaccionismo simbólico, la proximidad del concepto de “desvío social” respecto al de estigma, y la afinidad de ambas perspectivas. El desvío y el actor del desvío, a quien llama marginal o *outsider* –también el delincuente, el homosexual, el músico de poca monta, el que ha bebido de más, en definitiva, aquellos sujetos derivados del problema típico de la segregación urbana– es producto de un proceso complejo de rotulación o etiquetamiento vinculado a la violación de fronteras de normalidad. Pero en ningún caso este deriva del acto en sí o de alguna cualidad psicológica o patológica del individuo que lo predispone al comportamiento antisocial, sino de la situación concreta donde interactúa el que rotula y es rotulado y donde se ponen en juego expectativas valorativas de ambas partes. De ahí la ambigüedad y enorme variabilidad de esta categoría, es decir, el hecho de que un comportamiento puede ser catalogado como desviado en un contexto social y plenamente aceptado en otro o que las reglas pesen mucho más sobre determinados grupos que sobre otros –que se espere por ejemplo una mayor manifestación de “honestidad” de la sirvienta latina que de una blanca–. De ahí también que algunas personas puedan llevar la etiqueta de desviadas sin haber violado ninguna norma –el rótulo puede anteceder a la acción– o al revés, que aun infringiendo la regla no lleguen a ser jamás rotulados. En Latinoamérica el uso del concepto ha sido en su momento fructífero para la comprensión de distintos procesos locales combinando varias tradiciones teóricas. Así por ejemplo el antropólogo Héctor H. Trinchero critica los alcances del modelo de interacción entre individuos en que se basó la propuesta norteamericana y entiende que el estigma como discurso clasificatorio y discriminador es parte de una economía política más amplia que resulta funcional para la reproducción del sistema social hegemónico. Trabajando sobre grupos indígenas del Chaco argentino, propone el concepto de “estigmas étnicos” como eficaz forma de control de la fuerza de trabajo indio e incremento de las utilidades económicas del capital a través de la clasificación de los trabajadores en una escala de preferencias patronales: “indígenas”; “santiagueños”, “bolivianos”; “buenos” o “malos trabajadores”, “sumisos” o “muy reivindicativos”. También analiza relatos estigmatizantes en la construcción de lo indio en los medios de comunicación y gubernamen-

tales –comen pescado crudo, es posible asociar lo indígena y el cólera– que permiten el control sanitario, político y militar de estas poblaciones. Y fundamentalmente, ayudan al sostenimiento de fronteras sociales y culturales bien concretas, donde las poblaciones indígenas se ubican en una exterioridad respecto a la frontera nacional. El antropólogo Hugo Ratier describió en un ensayo de principios de los años 70 el modo en que el mote “cabecitas negras” condensaba toda una historia de racismo como parte del bagaje ideológico con el que se organizó Argentina bajo la oposición civilización y barbarie, lo blanco europeo y lo indio o negro latinoamericano. En el contexto de los años 40 y 50, cuando un rápido proceso de industrialización promueve grandes contingentes de migración de las provincias a las ciudades, se produce la incorporación de una masa social a espacios de la ciudad antes exclusivos de las elites, y un acceso al consumo y a la vida política bajo el peronismo. Esto genera también un conjunto de expresiones estigmatizantes –aunque el autor no habla de estigma sino de racismo– que formula un desprecio a la vez racial, de clase y un menosprecio en términos políticos. El aluvión zoológico –de sirvientas, conscriptos y obreros– en clara referencia a una supuesta animalidad salvaje, distinguible por su amor a la ociosidad, producía temor, indignación e incluso asco: “Ya uno no sabe cuál es el obrero y cuál es el patrón”; “estas chinas se visten igual que las señoras”. Es interesante pensar el modo en que continúan vigentes estas formas oprobiosas de referir al otro. En ocasiones estas formas permiten sostener estructuras de relaciones entre el que manda y el que obedece o el que debe ser puesto en su lugar. Pero ya desde la precursora contribución de Goffman el individuo estigmatizado no es nunca un individuo pasivo: hace algo con/a partir del estigma: siente vergüenza, altera su modo de vida y aun puede asociarse a otros individuos del mismo tipo para oponerse a la carga negativa que este provoca. [Mariana Inés Godoy. Investigadora ICSOH–CONICET– Universidad Nacional de Salta]

E

Ética

Es el conjunto de normas morales aplicables en un período de tiempo determinado, también puede denominarse así al método de razonamiento reflexivo que analiza los hechos humanos. Los

valores, en nuestra actualidad y para la cultura occidental, están definidos por ciertas características que hacen mella en el ser humano en su existencia, según el criterio que seguimos puede identificarse con la búsqueda de la autodeterminación, la felicidad, la autosuficiencia y desarrollo propio en este mundo. En la historia de la ética, el mundo griego de Sócrates, Platón y Aristóteles integraba la ética a la reflexión política resultando el ideal de vida “la consagrada a la filosofía”; en el período helénico –posterior a Aristóteles y de decadencia de la Polis–, se interroga sobre lo que el individuo debe hacer para ser feliz, su medio moral en su ubicación en el universo, la persecución de la virtud en búsqueda de la “eudaimonía” –felicidad, bienestar de ánimo o espíritu– como bien humano terrenal; el período del cristianismo enseñó el amor a Dios por sobre todas las cosas, así como el amor al prójimo como así mismo, pero también a construir un camino a la felicidad en el mundo de Dios renunciando a los bienes en este mundo a través de virtudes teologales como la fe, la esperanza y la caridad, por sobre las virtudes cardinales paganas como la sabiduría, la valentía, la justicia y las templanzas; en la modernidad la reflexión ética se basa en lo que puede hacer el ser humano para vivir correctamente, y su cuestionamiento puede tener tres respuestas: debe comportarse de manera tal que la conducta pueda ser generalizada en una ley universal –kantiana–, o debe adaptar la conducta al momento de eticidad vigente en el que se encuentra –hegeliana–, o comportarse de forma tal que las acciones produzcan felicidad o placer, incluso menor dolor o infelicidad, para el mayor número de personas posibles –utilitarista–. Actualmente podríamos decir que se tiende al uso de la “ética aplicada”, que puede ser entendida como la aplicación de ideas, principios o escuelas éticas o bien como la reflexión sobre cómo seguir e interpretar dichas ideas, principios o escuelas. Cabe agregar que los principios bioéticos utilizados en esta época son los de beneficencia, no maleficencia y respeto por las personas implicando la utilización de un principio rector como el de “convergencia” como argumento para la elección de uno sobre los otros sólo en caso de necesidad. Así los debates de esta época se centran en el análisis ético práctico en relación al estudio de la ciencia y la tecnología por revivir a los muertos, desacelerar el envejecimiento, eliminar enfermedades a partir de la manipulación genética, crear seres humanos a partir de células epiteliales o gametos donados y en úteros

artificiales, regenerar tejidos, células y órganos humanos, y el mejoramiento de los métodos de criogenización, vitrificación y reconstitución sanguínea y corporal. La ética del positivismo contemporáneo se presenta escéptica y comprensiva, resulta abierta a la tolerancia a las diversas culturas que no pretende extender a cualquier costo. Resulta inevitable pensar en el concepto *ética* y su aplicabilidad a diferentes ramas del derecho, principalmente cuando hablamos de la “bioética”, que resulta una ética aplicada que pretende responder a los conflictos que nos presentan los avances científicos. Asimismo, cabe tener presente que los valores humanos –o principios morales– resultan diferentes para las distintas culturas, e incluso en las mismas fueron diversos conforme los períodos temporales, de lo que se desprende una modificación del pensamiento ético por generaciones, y por ello es deber del derecho y de la justicia acompañar esa transformación en forma de ampliación reflexiva y analítica del tema propuesto a debate. *[Alejandra Mariel Lovat. Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales]*

Ética profesional

E

La ética explica, desde patrones de generalidad o universalidad, la experiencia moral humana y prescribe los modos de comportamiento justificables. La ética profesional comprende el conjunto de principios morales y modos de actuar éticos en un ámbito profesional, forma parte de lo que se puede llamar ética aplicada, en cuanto pretende –por una parte– aplicar a cada esfera de actuación profesional los principios de la ética general pero, dado que cada actividad es distinta y específica, incluye los bienes propios, metas, valores y hábitos de cada ámbito de actuación profesional. Cada profesión engloba paradigmas del buen obrar, conforme los siguientes principios o pautas: 1) la ciencia –profesional con título habilitante. Cada profesión es ensayada a través de un plan de estudio y la obtención de su graduación; 2) vocación. Es totalmente personal; 3) responsabilidad y buena *praxis* profesional, que deberá ser analizada en el ejercicio de cada profesión, como así también la integridad, rectitud, probidad, honestidad, dignidad y sinceridad de su conducta y trabajo. La ética profesional se vincula con la antropología social, a partir de las transformaciones anatómicas

y fisiológicas que han resultado del lenguaje, de la vida social, de un sistema de valores o de un contexto cultural, y el estudio de su objeto desde el punto de vista de la relación de las personas con el trabajo y el desempeño de su oficio o profesión. La ética profesional suele formar parte de la currícula en la formación profesional; en este sentido, creemos que la dimensión ética debiera asumir como una de sus metas estrechar los lazos entre la actividad que se asume como carrera y la vida política, generando una relación entre el futuro rol profesional y los problemas a los que se enfrenta la sociedad, los cuales debieran definirse en torno al cumplimiento y promoción de los derechos humanos. La necesidad de incluir dentro de los trayectos formativos profesionales metas y actividades que promuevan la educación ciudadana y la formación en derechos humanos permitirá el ejercicio de valores básicos tales como la empatía, el respeto y la tolerancia; todos ellos incluidos en la ética cívica que implican los derechos humanos. [*Lilian Bevilacqua. Colegio de Abogados de Quilmes*]

Ética pública

Del griego *ethos*, significa ética, costumbre, hábito. En latín, la palabra costumbre se designa con el término *mos, moris*, que también se traduce como moral. Es común llamar moral a la ética. El carácter moral expresa el modo de ser del hombre por medio del cual este conoce, juzga y actúa justa o injustamente. La ética proyecta al ser humano hacia una finalidad, lo hace autodeterminarse, dándole a su vida sentido y calidad. Las normas a las que hace referencia la ética apuntan a su valor fundamental: lo bueno y lo justo. La ética lleva consigo elementos que los ciudadanos comparten, sea cual fuera su relación familiar, su profesión, su oficio, su creencia religiosa; se trata de elementos comunes que ayudan a la sociedad a vivir en armonía conforme a principios de justicia, libertad, igualdad y solidaridad a fin de hacer más satisfactoria la convivencia humana. Cuando la ética se aplica y se pone en práctica en el servicio público se denomina ética pública. Para Oscar Diego Bautista, “La ética pública señala principios y valores deseables para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña una función pública”. Ofrece al servidor público un

conocimiento que lo lleva a actuar de una determinada manera en cada situación, ofreciendo auxilio con respecto a la elección de las diversas situaciones que son convenientes o no para la colectividad. Establece los criterios que debe tener en cuenta todo servidor público para llevar a cabo sus funciones con el fin de lograr un bien para la comunidad. La ética pública es una garantía del Estado de derecho porque los principios éticos en la función pública contribuyen a procurar una efectiva y correcta gestión. Desde el punto de vista fáctico la implementación de una conducta ética depende de la acción humana voluntaria, ya que por otra parte es esta última la que da vida al derecho. Gregorio Peces-Barba define la ética pública como el conjunto de objetivos o de fines que se consideran debe realizar el poder político a través del derecho, teniendo como meta el desarrollo integral de cada persona. Tradicionalmente se ha reconocido como justicia, si se refiere al contenido del derecho, y como legitimidad si se refiere al origen o ejercicio del poder. A diferencia de la ética privada, la ética pública es una ética procedimental, puesto que establece criterios, guías para que los espacios sociales y los ámbitos del poder y del derecho sean racionales y estén abiertos a la realización de proyectos de humanidad; es decir, para que todas las personas puedan determinar y realizar su propia ética privada. Decir que la ética pública es una ética procedimental no significa que no existan en esta unos valores materiales y unos fundamentos, con contenido y orientaciones. La idea de dignidad humana, los valores que se sustentan en ella, así como las pretensiones o prescripciones morales que se derivan de ellos, constituyen el contenido de esta ética pública, señalando qué deben hacer los poderes, las autoridades y los funcionarios, quiénes pueden y son competentes para hacerlo y con qué procedimientos, precisamente para que los ciudadanos sean libres en la orientación de su moralidad privada. Todo ello como un medio para alcanzar un fin: el desarrollo integral de cada persona. La ética en la administración pública pone en juego todo un conjunto de valores para ofrecer servicios de calidad a la comunidad. La ética aplicada a la función pública es de vital importancia porque tiene como eje central la idea de servicio, es decir, las tareas y actividades que realizan los funcionarios públicos están orientadas al bien común. La ética de la función pública es la ciencia del buen comportamiento en el servicio a la ciudadanía, es además

un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones. Por tanto, es un factor clave para elevar la calidad de la administración pública mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos. Peces-Barba enseña que la ética pública de la modernidad, propia de las sociedades abiertas, no es una ética autoritaria, procedente de una confesión religiosa, de la naturaleza, la ciencia o de algún otro autor que aporte una dimensión de exactitud como única respuesta correcta. Tampoco es producto del poder, porque de serlo no sería propia de las sociedades libres. No se puede considerar como monopolio de una sola escuela, de una confesión religiosa o de una corriente científica o filosófica. Es una creación histórica de la razón humana, una expresión de múltiples construcciones e intereses, un depósito de razón producido por la aportación creativa de una pluralidad de personas, filósofos, juristas, politólogos, teólogos, literatos, científicos, etc., desde el tránsito de la modernidad hasta hoy, que se comunican a través del diálogo intersubjetivo. Es un patrimonio dinámico que recibe además toda la herencia clásica y muchas aportaciones medievales adaptadas a los nuevos tiempos. Su fundamento es la idea de la dignidad del ser humano, diversificándose en dimensiones liberales, democráticas, socialistas, entre otras. Se puede decir que contiene la razón histórica, dentro del gran proceso de racionalización y de humanización que caracteriza al mundo moderno. La universalidad de la ética pública supone, desde un punto de vista racional, el carácter general y abstracto de los valores que desarrollan la idea de dignidad humana; desde un punto de vista temporal, su validez para todos los tiempos, y desde uno espacial, su extensión a todos los Estados que forman la Comunidad Internacional. Esta ética pública tiene una dimensión unitaria, de consenso, en la que todos o la gran mayoría coinciden y aceptan para la convivencia, y una dimensión más diversificada donde, desde el pluralismo, se sitúan las distintas concepciones ideológicas que suponen un punto de vista sobre el interés general y el bien común. *[Cristina Ayoub Riche. Universidad Federal de Río de Janeiro]*

Etnocentrismo

Según la Real Academia Española de la Lengua, etnocentrismo es la “Tendencia emocional que hace de la cultura propia el criterio exclusivo para interpretar los comportamientos de otros grupos, razas o sociedades”. Una definición similar se encuentra en *The Routledge Encyclopedia of Social and Cultural Anthropology Edited* de Alan Barnard y Jonathan Spencer: “Es la tendencia a ver el mundo desde la propia cultura o la inhabilidad de entender culturas que son diferentes a la de uno” (traducción propia). En las ciencias sociales en general y en la antropología en particular, fueron quizás las corrientes evolucionistas del siglo XIX y las difusionistas las que basaron sus explicaciones desde esta visión. Las primeras explicaciones que se decían científicas en antropología contenían una visión etnocéntrica de los procesos sociales. Esta posición viene acompañada por un juicio de valor en torno a la superioridad de una cultura o grupo sobre la otra. En el evolucionismo, se evaluaba el grado de desarrollo de una cultura en función de un progreso esperado cuyo punto más elevado era la sociedad occidental (la del investigador). Esto servía como modo de juzgar prácticas y conductas, y justificaba acciones de imposición de valores. Otra de las formas en que suele expresarse el etnocentrismo es la de ver (y valorar) el mundo no ya desde la propia cultura sino a partir de un grupo de estudio. Eso suele ser llamado “etnocentrismo secundario”. Si bien las corrientes evolucionistas fueron perdiendo fuerza, las explicaciones etnocéntricas en las ciencias y en los comportamientos –formas de ver y valorar a los otros– en gran parte de la sociedad tienen un importante peso. El prefijo “etno” remite a una cuestión “étnica” o “cultural”. Sin embargo, como plantean Grimson, Merenson y Noel (p. 13) los “centrismos” no sólo remiten a ello: “más bien, lo ‘etno’ aparece como metáfora de todas las diferencias culturales, de todos los contrastes entre mundo simbólicos, incluyendo por supuesto las discrepancias múltiples que conviven en las sociedades contemporáneas estratificadas”. Así, por ejemplo, los autores refieren al sociocentrismo (un centramiento basado en la posición de clase), androcentrismo (en relación al género), el cronocentrismo (centrado en el tiempo), el naciocentrismo (que refiere a la naturalización de la escala nacional

E

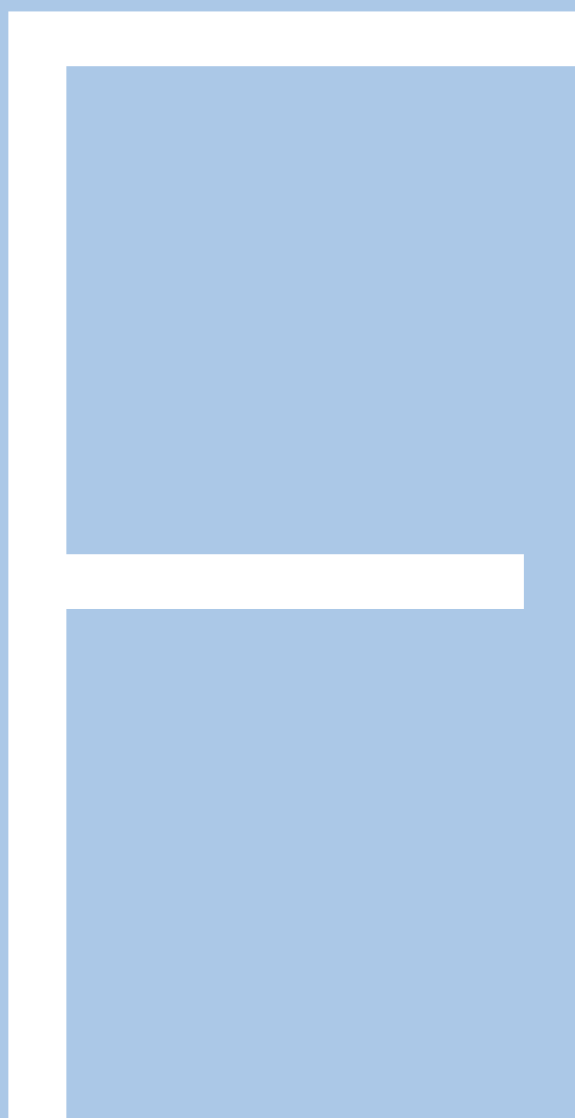
a la hora de observar la producción y la legitimación de categorías y conceptos analíticos aplicados valorativamente a cualquier tiempo-espacio). Las visiones etnocéntricas del mundo no permiten comprender a los otros. Estos otros, entonces, no necesariamente remiten a otra cultura sino a otra clase social, ciudad, país, religión, etcétera. El etnocentrismo naturaliza (esto quiere decir que no considera) las relaciones de poder y no logra comprender las prácticas ya que las juzga en función de valores externos y –sobre todo– considerados superiores. Es por ello que es fácil cruzar la línea desde esta valoración a formas de racismo y discriminación (de clase, de nacionalidad, cultural, etc.). Ante esta posición es posible caer en otra posición que también naturaliza los procesos sociales como es el relativismo cultural llevado a su extremo. Esto es pensar que lo que la gente piensa, dice y hace es producto de su propia cultura como una entidad cerrada. Comprender al otro en sus términos y entiendo el entramado de relaciones sociales en la que los seres humanos vivimos permite romper con las visiones etnocéntricas. Es necesario también un proceso de extrañamiento de las propias prácticas para poder entender que nuestras acciones son unas dentro de miles posibles. Extrañar nuestras prácticas requiere cuestionarlas como algo dado. Ellas son producto de procesos históricos. Pero como las tenemos naturalizadas no reflexionamos sobre ellas como sí lo hacemos con las de los otros. *[Mariano Perelman. Investigador del CONICET y Docente UBA]*

Eutanasia

El término proviene de la voz latina *euthanasia*, y esta última del griego εὐθανασία, que significa literalmente “muerte dulce”. El diccionario de la Real Academia Española, en su vigesimotercera edición, la define a su vez como “intervención deliberada para poner fin a la vida de un paciente sin perspectiva de cura” (en su primera acepción) y como “muerte sin sufrimiento físico” (en su segunda acepción, específica del campo de la medicina). No obstante la aparente claridad del concepto, lo cierto es que los especialistas que se han ocupado del tema (desde el derecho, desde la filosofía, desde la medicina) han tenido importantes desencuentros a la hora de delinear con nitidez sus

contornos, con el consiguiente menoscabo, en numerosos supuestos, de la efectividad y la moralidad de las prácticas en los finales de la vida. Así, algunos autores han distinguido entre eutanasia activa y pasiva: la primera supondría una disposición directa de la vida a través de la comisión de una o más acciones dirigidas a acortar o suprimir el curso vital, mientras que la segunda implicaría dicha disposición a través de una omisión de actuar, con el mismo propósito. De esta suerte, la administración de una dosis de determinado fármaco que produzca el deceso, o la suspensión de la hidratación o la alimentación del paciente, constituyen –en esta línea de análisis– ejemplos de eutanasia activa y pasiva, respectivamente. Por el contrario, otros doctrinarios han criticado esta distinción por considerarla inconducente. En efecto, lo relevante no resulta ser si el procedimiento es llevado a cabo por comisión u omisión, sino que la muerte sea provocada a las personas que sufren una enfermedad incurable, cuando ellas lo han indicado previamente –lo que supone el respeto a su intimidad y a su autonomía personal– o cuando, en su defecto, lo requieren determinados familiares a los efectos de resguardar la dignidad del paciente. En definitiva, el punto crucial que se debate en materia de eutanasia consiste en la interacción del derecho a la autonomía personal y a la dignidad (en particular, a raíz de transcurrir el final de la vida y morir dignamente) con la protección que corresponde procurar de la vida humana. Los derechos fundamentales de las personas humanas son regulados con amplitud a través de las normas jurídicas (por lo general, a través de la enunciación de principios, y no del dictado de reglas rígidas), y en consecuencia son propensos a entrar en conflicto unos con otros en una inmensa pluralidad de casos concretos. El origen de la problemática, por ende, es tan antiguo como el ser humano mismo: la protección de la vida es instintiva y propia de la especie, como lo es también el sentido de la dignidad y de la compasión por el otro, que conduce a la voluntad de poner término al sufrimiento de quien no podrá curarse y permitirle finalizar su vida –como lo indica la etimología de la voz “eutanasia”– de un modo menos amargo o doloroso. Por ello, en fin, el desafío consiste en alcanzar una solución justa, equilibrada, en casos ciertamente difíciles como son los que involucran tan relevantes derechos humanos. Por un lado, el derecho a la vida, que comprende el de la preservación de la salud, y cuya máxima importancia es indiscutible

puesto que sin vida es imposible ejercer ni gozar de ningún otro derecho; el hombre es el centro del sistema jurídico y un fin en sí mismo, de suerte que la preservación de su existencia misma constituye un valor fundamental respecto del cual los demás habrán de tener un carácter instrumental. Mas por otra parte, las personas tienen derecho a no desear la prolongación de “cualquier” vida que les toque transcurrir, cuando a raíz de una enfermedad terminal e irreversible, aquella ha quedado minorada de tal modo que “mantenerla” artificialmente (lo cual la moderna tecnología permite) pueda suponer el sacrificio de la dignidad. Tal balance, sensible –a su vez– al respeto por la autonomía personal de los sujetos (más aún cuando se han brindado “directivas anticipadas”), es pues el dilema a resolver; debe procurarse la búsqueda, en todo caso, de respuestas comprometidas con el mayor respeto posible por los derechos fundamentales, incluso cuando puedan entrar en pugna en un mismo caso; y sobre todo, de soluciones honestas, desprovistas de otros intereses o intenciones ajenas a la protección de los derechos del paciente. [*Jonathan M. Brodsky. Docente e investigador de la Universidad de Buenos Aires*]



Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO)

Fue creada en 1995 en Cartagena de Indias (Colombia) por impulso de las Defensorías del Pueblo hispanoamericanas y de España y Portugal. Originalmente fue concebida para agrupar a las defensorías nacionales, pero luego de largas deliberaciones se dio lugar a las defensorías provinciales, autonómicas y estatales, dándole un *status* inferior. Finalmente, en el Congreso Extraordinario llevado a cabo en Nuevo Vallarta (México), se concedió el ingreso de los defensores del pueblo municipales, pero sin derecho a voto y sin derecho a participar en los órganos de dirección. Así y todo fue una resolución hecha a la medida de los defensores del pueblo municipales de Argentina, que luego se extendió a la Defensoría de Vecinas y Vecinos de Montevideo. América Latina y el Caribe carecen de una organización regional de defensores y defensoras del pueblo, como existen en otros continentes. Originariamente, la Secretaría Técnica de la FIO estuvo a cargo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. En la realidad se ha convertido en un foro para la cooperación, el intercambio de experiencias y la promoción, difusión y fortalecimiento de la institución de las Defensorías del Pueblo y reúne en su seno a Defensores del Pueblo, Procuradores, Proveedores, Raonadores (Razonador), Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos de los países iberoamericanos de los ámbitos nacional, estatal, regional, autonómico o provincial. Las Defensorías del Pueblo que la integran tienen la misión de proteger los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración del Estado y la prestación de los servicios públicos a la población. Defienden y promueven los derechos humanos. Para ello el o la titular de la institución goza de total independencia para el cumplimiento de las funciones que la Constitución le confiere. Se rige por la Constitución y sus leyes orgánicas respectivas. La FIO se rige por su Estatuto (aprobado en Cartagena de Indias el 5 de agosto de 1995 y reformado en Tegucigalpa el 15 de septiembre de 1999, en México DF el 24 de noviembre de 2000, en Nuevo Vallarta el 20 de junio de 2006 y en Mérida el 21 de noviembre de 2008) y por las Resoluciones adoptadas por la Asamblea General y el

Comité Directivo, según sus respectivos ámbitos de decisión. La máxima autoridad de la FIO es su Asamblea General, integrada por los titulares de sus miembros. El Comité Directivo está integrado por los titulares de los organismos nacionales miembros de la Federación y por tres representantes de los organismos no nacionales, asegurando la representación de las distintas regiones geográficas. Tradicionalmente, estos tres representantes corresponden a Argentina (que cuenta con Defensorías provinciales), España (donde existen Defensorías autonómicas) y México (que cuenta con Comisiones Estatales de Derechos Humanos). El Consejo Rector lo integran su Presidente, necesariamente titular de un organismo nacional, y cinco Vicepresidentes (cuatro representantes de organismos nacionales y un titular de organismo del ámbito no nacional), elegidos todos ellos, cada dos años, por votación del Comité Directivo. Con la reforma del Estatuto de 20 de junio de 2006 se crea una Secretaría Técnica, dirigida por un Secretario propuesto por el Presidente de la FIO y nombrado por el Consejo Rector, para el desarrollo administrativo de las actividades de la FIO. El objetivo primordial de la Federación es ser un foro de discusión para la cooperación, el intercambio de experiencias y la promoción, difusión y fortalecimiento de la institución del Ombudsman en las regiones geográficas de su jurisdicción. Más en concreto, entre otras finalidades específicas, pretende fomentar, ampliar y fortalecer la cultura de los Derechos Humanos en los países cuyos Ombudsman formen parte de la FIO; establecer y mantener relaciones de colaboración con organizaciones no gubernamentales que procuren el respeto, defensa y promoción de los Derechos Humanos, así como promover estudios e investigaciones sobre aspectos de su competencia, con la finalidad de apoyar el fortalecimiento del Estado de Derecho, el régimen democrático y la convivencia pacífica de los pueblos. Para la consecución de estos objetivos, la Federación firmó, el 23 de abril de 2002, un Convenio de Cooperación con la Universidad de Alcalá, que se ha plasmado, entre otros resultados, en una amplia oferta formativa virtual, de carácter permanente y progresiva ampliación de sus contenidos, para los funcionarios de las instituciones miembros de la FIO y en la elaboración conjunta de los Informes sobre Derechos Humanos de la propia FIO, que esta emite anualmente, bajo la dirección académica de un profesor de la Universidad de Alcalá, desde 2003. La FIO cuenta con redes temáticas, órganos técnicos que conforman un espacio de inter-

cambio, cooperación e investigación. La Federación cuenta con cuatro redes temáticas, a saber: Red de Comunicadores; Red sobre Migrantes y Trata de Personas; Red de Defensorías de Mujeres; Red de Niñez y Adolescencia. Cada red temática cuenta con un comité coordinador compuesto por cinco miembros correspondientes a cada una de las cinco zonas geográficas en que se articula la FIO (Europa, América del Norte, Centroamérica, Países Andinos y Cono Sur). Los países que actualmente integran la FIO son Andorra, Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. También la integran Brasil y Chile, aunque estos con cuestionamientos porque no cumplen con los llamados Principios de París. [Carlos R. Constenla. *Universidad de Buenos Aires y Mariano Gustavo Yakimavicius. Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe*]

Feminismo

F

El feminismo cuestiona la situación de inferioridad de las mujeres con respecto a los varones y exige su acceso al mundo público, eliminando jerarquías y desigualdades entre los sexos. Según la antropóloga mexicana Marcela Lagarde:

... es afirmación intelectual, teórica y jurídica de concepciones del mundo, modificaciones de hechos, relaciones e instituciones; es aprendizaje e invención de nuevos vínculos, afectos, lenguajes y normas; se plasma en una ética y se expresa en formas de comportamiento nuevas tanto de mujeres como de hombres. [...] El feminismo es, en esencia, política en acto. Es una crítica filosófica e ideológica a la cultura política autoritaria y al poder como dominio.

En 1791, Olympe de Gouges, dramaturga y política, redacta, en el marco de las ideas libertarias de la Revolución Francesa, la *Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana*, que proponía la igualdad entre hombres y mujeres en todos los aspectos de la vida pública y privada y la emancipación femenina a través de la equiparación jurídica y legal. Por su osadía, en 1793 fue llevada ante un tribunal revolucionario, condenada a muerte y guillotizada al día siguiente. Simultáneamente, Mary Wollstonecraft, filósofa y escritora inglesa,

pide la libertad de expresión y el sufragio para las mujeres en su *Vindicación de los Derechos de la Mujer*, estableciendo las bases del feminismo moderno y planteando demandas inusuales para esos tiempos, como ser el derecho al divorcio por libre decisión de las partes. Otra precursora fue Flora Tristán quien publicó en 1842 *La Unión Obrera*, el primer proyecto de una internacional de trabajadores, donde observa: “hasta el más oprimido de los hombres quiere oprimir a otro ser: su mujer”. Nacida en París, vivió en Perú y fue reivindicada por el feminismo latinoamericano. Es la primera mujer que habla de socialismo, de la lucha proletaria y crea la consigna “*Proletarios del mundo, uníos*”. En 1848, Elizabeth Cady Stanton organiza en Seneca Falls el primer congreso por los derechos civiles de las mujeres, iniciando el sufragismo en los Estados Unidos. También defendió el derecho a la propiedad, al empleo, al control de la natalidad. El sufragismo tuvo mayor relevancia en los EE. UU. y en Gran Bretaña que en Latinoamérica. En Argentina se destacaron Carolina Muzzilli, obrera y militante socialista; Alicia Moreau de Justo quien en 1918 fundó la Unión Feminista Nacional, y Julieta Lanteri quien en 1920 creó el Partido Feminista. Recién en 1947 María Eva Duarte de Perón lograría el derecho al voto para las mujeres. La segunda Ola Feminista o de “Liberación de la Mujer”, se desarrolla en los EE. UU. desde principios de la década de 1960 hasta finales de los 70, con amplitud de temas: sexualidad y derechos reproductivos, familia, trabajo. Coincide con los movimientos pacifistas, ecologistas y de derechos civiles, que generan grandes movilizaciones callejeras. *El Segundo Sexo* (1949) de Simone de Beauvoir hace de bisagra entre ambos períodos. Betty Friedan con *Mística de la Femenidad* (1963) nos introduce en la “segunda ola”, con críticas al rol femenino en la sociedad, que produce distintas formas de alienación, con altas tasas de depresión, suicidios y alcoholismo. Fundó NOW, *National Organization for Women*, que reunió a muchos grupos feministas de los EE. UU. Una de sus luchas fue el derecho al aborto. A mediados de los 70, grupos de feministas radicales dan nacimiento al feminismo de la diferencia en EE. UU. y Francia, defendiendo a las mujeres a ultranza y considerando a los varones agresivos y depredadores por naturaleza. Es así que Luce Irigaray declara inútil luchar por la igualdad. En Italia, desde la Librería de las Mujeres de Milán y de la prestigiosa editorial feminista “La Tartaruga” publican el “*Manifiesto di Rivolta Femminile*” y textos filo-

sóficos, como ser los de Carla Lonzi o “Diotima”, de Luisa Muraro. En España se destaca Victoria Sendón de León. La Tercera Ola Feminista: Rebecca Walker da nombre a este período, que comienza en 1990, en su artículo “*Becoming the Third Wave*”. Se aleja del esencialismo sosteniendo que existen múltiples modelos de mujer, determinados por cuestiones sociales, étnicas y religiosas. Incorpora componentes de la teoría *queer* (cuya representante más célebre es Monique Wittig), del feminismo lésbico, de la transexualidad, del ecofeminismo. Esta ola se centra en la “micropolítica” y desafía concepciones de lo que es bueno y malo para las mujeres, como lo hacía la segunda ola. Los Encuentros Feministas Latinoamericanos y del Caribe son un ámbito esencial para la articulación del movimiento feminista del continente. En el Diccionario de Estudios de Género y Feminismo, Susana Gamba rescata miradas, marcos teóricos y corrientes del pensamiento feminista argentino. La filósofa Diana Maffía plantea el desafío de integrar las demandas del feminismo en otras demandas sociales:

Si no enunciamos esas otras demandas sociales nos quedamos en un feminismo para pocas, de elite, ilustrado, de clase media. Si no mencionamos que hay mujeres en situación de prostitución, que hay mujeres viviendo con VIH, que hay mujeres indígenas, que hay lesbianas, que hay mujeres populares desocupadas, que sus maridos e hijos/as hace dos generaciones que no están en relación de trabajo.

Uno de los grandes desafíos del feminismo de nuestros días es la eliminación de los distintos tipos de violencia de género. [Monique Thiteux Altschul. *Fundación Mujeres en Igualdad*]

Fiscalía de Investigaciones Administrativas (FIA) (Arg.)

Institución u órgano cuya función es realizar el control de la regularidad y licitud de los actos estatales en términos de infracciones y delitos a fin de juzgar la eventual responsabilidad administrativa y penal de los agentes públicos. El Estado, a través de sus órganos superiores, controla la regularidad de los actos estatales y conductas de sus agentes mediante procedimientos de investigación con el objeto de juzgar la

responsabilidad de carácter administrativo de los agentes públicos. Ese es el procedimiento sumarial cuya competencia corresponde a los órganos jerárquicamente superiores. Por su lado, el juzgamiento de la responsabilidad penal es competencia de los jueces penales. En ese orden, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (FIA) coadyuva a realizar el control administrativo sancionador y penal de los agentes públicos. En la República Argentina se ha estructurado a la FIA como un organismo desconcentrado dentro de la estructura del Ministerio Público Fiscal, dependiente de la Procuración General de la Nación en tanto autoridad máxima de este. La nota distintiva con respecto al resto de los fiscales del Ministerio Público es el bien jurídico tutelado por el delito respecto del cual asume la acción pública: esto es, la administración pública. En ese marco, como órgano especializado en la investigación de hechos de corrupción e irregularidades administrativas cometidas por agentes de la Administración Pública nacional no puede extender sus facultades sobre los Poderes Legislativo y Judicial de la Nación. Las facultades de la FIA de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal N° 24946, son: a) *de investigación administrativa*: esto es, promover la investigación de la conducta administrativa de los agentes integrantes de la Administración nacional centralizada y descentralizada, y efectuar investigaciones en toda institución o asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal; b) *de acusación en sede judicial*: función que supone una nueva división en tanto los casos hayan sido denunciados por esta o no. En el primer supuesto, el ejercicio de la acción pública queda a cargo de los fiscales competentes ante el tribunal donde quede radicada la denuncia, con la intervención necesaria del Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas, sin perjuicio de ello, la FIA podrá asumir, en cualquier estado de la causa, el ejercicio directo de la acción pública, cuando los fiscales competentes antes mencionados tuvieran un criterio contrario a la persecución de la acción. En el segundo supuesto, la intervención de la Fiscalía queda subsumida a tomar conocimiento de la existencia del proceso en cuestión. En el esquema iberoamericano, encontramos organismos con misiones similares –en cuanto al modelo de control que ejercen– al recientemente reseñado, en efecto, en México, la función de investigación de la conducta de los agentes de la

Administración Pública la lleva adelante la “Auditoría Superior de la Federación”, y entre sus atribuciones figuran las de:

Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones....

Mientras que en Chile, la “Unidad Especializada en Anticorrupción”, dependiente de la Fiscalía Nacional de Chile, es un organismo que se encuentra dentro del ejido de la Fiscalía Nacional (órgano extrapoder) y desarrolla las siguientes funciones: de asesoría a fiscales que tengan a su cargo la dirección de investigaciones vinculadas a los delitos que afectan aspectos patrimoniales y personales de la administración cometidos por funcionarios públicos y/o particulares; de asesoramiento en Investigaciones de Alta Prioridad (IAP) y de asesoramiento al Fiscal Nacional y de coordinación interinstitucional con otros organismos de control tales como la Contraloría General de la República y el Consejo de Defensa del Estado. Asimismo, en la República de Paraguay, encontramos a la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC) organismo técnico y de gestión especializada de la Presidencia de la República, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad de obrar (véase Decreto N° 10144/2012). Cabe advertir que la actividad de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas se vincula con la labor de las Defensorías del Pueblo pues ambas constituyen organismos de control horizontal de la actividad de la administración pública. En adición, ambas instituciones gozan de autonomía respecto del Poder Ejecutivo y sus órganos, quienes pueden ser objeto de sus investigaciones y actuaciones. Dicha autonomía resulta esencial para la misión que deben cumplir, por ello se ubican estructuralmente dentro de la órbita del Poder Legislativo, o en un órgano extrapoder como es el Ministerio Público Fiscal. En otro orden, se pueden distinguir diferencias sustanciales en cuanto a la competencia en razón de la materia, mientras que la fiscalía se avoca a las investigaciones de la “conducta administrativa” de los agentes de la Administración Pública, atribución que apunta a determinar hechos que pudieran configurar delitos o infracciones a normas

administrativas, o en otras palabras, a tutelar directamente el interés de la Administración Pública y sólo de manera mediata el derecho o el interés de los particulares; la misión de las Defensorías comprende dos facetas: asegurarse que los derechos fundamentales y las libertades de los ciudadanos no hayan sido vulnerados en los procedimientos de la Administración Pública (cap. XII, art. 6 de la Constitución Sueca de 1975) y el control de las funciones administrativas. [María Laura Manin. Universidad de Buenos Aires]

Fortalecimiento institucional

El término *fortalecimiento institucional* puede ser utilizado como verbo, para hacer referencia al conjunto de acciones tendientes a fortalecer y mejorar la estructura interna y las capacidades de las instituciones u organizaciones para que sus gestiones sean más eficaces, o también como sustantivo, para hacer referencia al resultado de la mayor eficiencia lograda. El proceso se apoya en distintas disciplinas como el derecho, la economía, la sociología, la ciencia política, la antropología, la administración de empresas y la psicología, entre otras. Además, toma conceptos y herramientas como planeación estratégica, transparencia, rendición de cuentas, lucha contra la corrupción, marco lógico, evaluación de gestión e impacto y cooperación. En definitiva, el objetivo es lograr la transformación de las instituciones para que sean más eficaces, eficientes, transparentes, responsables, innovadoras y, en el caso de las instituciones de la administración pública, orientadas a los ciudadanos para llevar a cabo las misiones del Estado. El origen y el sustento del fortalecimiento institucional se remontan a la historia de los derechos humanos puesto que, en definitiva, se apunta a que los Estados puedan cumplir de la mejor manera posible con sus compromisos en esta materia. La preocupación por el fortalecimiento institucional en Latinoamérica surge principalmente en la década de los 90, pero ha recibido un impulso particular en los últimos 15 años. A nivel internacional el tema ha tomado mayor relevancia en el último tiempo; uno de los propósitos principales de la Agenda 2030 –que es el marco de acción adoptado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para erradicar la pobreza, proteger el plane-

ta y garantizar los derechos humanos— es alcanzar la paz, la justicia e instituciones sólidas. Dentro de las metas particulares sobre las que se propone trabajar se pueden enunciar: i) Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas, ii) Crear instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas, iii) Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades, iv) Asegurar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, v) Promover alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, vi) Buscar una mayor cooperación en materia de ciencia, tecnología e innovación, vii) Aumentar el apoyo internacional para realizar actividades de creación de capacidad. Hay una gran cantidad de elementos, herramientas y componentes que contribuyen al fortalecimiento institucional. Es necesario asignar un presupuesto apropiado para que cada área cuente con los recursos necesarios para cumplir con sus mandatos. En este sentido, la innovación, las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC), y la modernización de las estructuras pueden ayudar a lograr sus objetivos de la forma más eficiente posible. Se requiere contar con procesos participativos para escuchar e involucrar a todos los actores relevantes a la hora de diseñar, implementar y monitorear las políticas ya que sin la voz de todas las personas que son o serán afectadas por las medidas a tomar, la planificación correrá mayores riesgos de no ser efectiva. El desarrollo de capacidades de liderazgo, profesionalismo, conducta ética y compromiso con el servicio público de los funcionarios es fundamental e incluye la lucha contra la corrupción y el soborno. Son importantes los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas, auditorías y acceso a la información. Asimismo, se debe trabajar sobre los sistemas de estadísticas y mejorar la construcción y la medición de indicadores ya que de esta manera se podrá contar con datos certeros y se logrará identificar apropiadamente dónde están las principales necesidades y cómo van progresando las medidas para resolverlas. Para lograr el respeto y la garantía de los derechos humanos, y conseguir un desarrollo sostenible, es imprescindible mejorar y fortalecer las instituciones a través de procesos participativos e inclusivos. Esto significa, en el caso de las instituciones públicas, “abrir” el gobierno a sus habitantes y exigir una mayor responsabilidad cívica tanto a los funcionarios públicos

como a los ciudadanos. Quienes ejerzan tareas de representación y gestión política deben tener un fuerte compromiso con la función pública y trabajar fundamentalmente para erradicar la corrupción. Se necesita promover mayor accesibilidad a los actos de gobierno, ya sea a través del uso de un lenguaje claro como también asegurando el acceso a la información. Trabajar para tener instituciones más transparentes, que rindan cuentas a las personas, redundará en una administración más eficaz y eficiente. En otras palabras, existen numerosas maneras de alcanzar un fortalecimiento institucional. Estas herramientas, si se trabajan de manera sistémica, fundamentalmente a nivel gubernamental, aumentarán el índice de éxito de las políticas públicas del Estado, lo que redundará en un mejor y más efectivo ejercicio de derechos por parte de la población. *[Silke Mayra Arndt. Defensora del Pueblo Adjunta de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires]*

G

Desde las distintas disciplinas que componen las ciencias sociales y las humanidades, y desde los feminismos, tanto sean de origen anglosajón, latinoamericano o europeo, existen varias definiciones sobre género, incluso se habla de género(s) en plural. Pluralidad pensada para superar el binarismo del emergente de sexo donde se hace una división de los cuerpos en femenino y masculino, presumiendo según su anatomía y fisiología de cara a la reproducción. Reproducción donde a partir de la biología se genera a nivel cultural una asociación inescindible con la sexualidad que hace presuponer y/o disciplinar la atracción entre cuerpos biológicamente complementarios a los fines reproductivos, o sea, presumiendo su heterosexualidad forzosa. Por lo cual las definiciones coinciden en que el concepto de género no puede explicarse ni entenderse independientemente de la sexualidad, la reproducción y el patriarcado, plasmada en una dimensión material que hace a las personas: sus cuerpos. A tal fin, una de las categorías de género que nos parece más simple y completa a su vez se refiere a la “construcción socio cultural de los comportamientos y actitudes” de las personas (ver Maquieiras D’Angelo, p. 159). En consecuencia, para la autora, las relaciones de género no son inmutables, son el producto de fuerzas históricas, políticas y sociales en constante tensión, que son susceptibles de su cambio por la acción humana no solo individual sino también en relación con la sociedad en la que se encuentra inserta esa persona. Consonante con esta definición, Lagarde postula el “orden de los géneros” como una construcción, es decir, que la organización y distribución de puestos y tareas en la sociedad como “masculinas y femeninas” no depende de la genética o de la anatomía, sino de la cultura. Construcción cultural atravesada por el entramado social e interviniendo, al mismo tiempo, otras dimensiones como la clase, la etnia, la religión, etcétera. Asimismo, definir género resulta complejo por hallarse en constante revisión, al punto que autoras como Rubin han modificado sus mismos postulados, por ejemplo, respecto de la categoría “sexo-género”, especialmente interpelada por la teoría *queer* en relación con la heteronormatividad. La categoría comienza a debatirse, entre otro de los hitos fundacionales, con Simone de Beauvoir quien en su pionera obra de 1949, mediante la frase “No se

nace mujer, sino se llega a serlo” (p. 207), abre la discusión que tomarán los estudios de género sobre la diferencia entre la naturaleza y la cultura representada en la división “sexo/género”. A partir de ello, retomando aportes que se dan desde la antropología, disciplina que estudia qué es lo que hacen las personas sobre la naturaleza, cómo se relacionan con ella, la modifican e interpretan, se llegan a trabajar esta categoría a partir de investigaciones sobre sexualidad y parentesco. En consonancia con ello, Rubin (p. 59) plantea:

... la idea de que los hombres y las mujeres son dos categorías mutuamente excluyentes debe surgir de otra cosa que una inexistente oposición de lo “natural”. Lejos de ser una expresión de lo natural, la identidad de género exclusiva es la supresión de semejanzas naturales (por ejemplo sus necesidades de alimentación). Requiere represión: los hombres, de cualquiera que sea la versión de rasgos “femeninos”; las mujeres, de la versión local de rasgos “masculinos”. La división de los géneros tiene el efecto de reprimir algunas de las características de personalidad de prácticamente todos, hombres y mujeres. El mismo sistema social que oprime a las mujeres en su relación de intercambio oprime a todos en su insistencia en una rígida división de la personalidad.

Idea que es compartida y complementada desde la Latinoamérica por Lamas, quien plantea que la categoría nace de tomar como referencia “la anatomía de varones y mujeres, con sus funciones reproductivas evidentemente distintas, en base a la cual cada cultura establece un conjunto de prácticas, ideas, discursos y representaciones sociales que atribuyen características específicas...”. Categoría que “reglamenta y condiciona la conducta objetiva y subjetiva de las personas. O sea, mediante un proceso de constitución del género, la sociedad fabrica las ideas de lo que deben ser los hombres y mujeres, de lo que se supone ‘propio’ de cada sexo” (p. 2). En sintonía con ello, Scott (p. 290) plantea que “el género se construye a través del parentesco, pero no en forma exclusiva: se construye también mediante la economía y la política”, donde existen múltiples ejemplos donde los cuerpos de las mujeres son una mercancía para consumir por ejemplo en la trata de persona para la esclavitud sexual, además de resultar la forma “primaria de relaciones significantes de poder” (p. 292). En otras palabras, los géneros se construyen por oposición y mediante dualismos con cualidades y adjetivos opuestos, donde aquellos más disvaliosos le son adjudicados a las

mujeres o a los cuerpos cuya anatomía se clasifica como tal o se les asigna un lugar de subordinación en órdenes de poder, tal como lo plantea Olsen. Hacemos referencia a cuerpos masculinos que no tienen deseos heterosexuales o bien, pese a su heterosexualidad en el marco de relaciones violentas (que son minoritarias en relación a las que sufren las mujeres), como parte de ese accionar de dominación, se los feminiza para adjudicarles los disvalores del binomio hombre-mujer. Ejemplo de ello es la fuerza, racionalidad, objetividad, frialdad que se les adjudica a los varones o a los cuerpos con una anatomía masculina, en oposición a la debilidad, sentimentalismo o irracionalidad, subjetividad y calidez que se les atribuye a las mujeres y, a su vez, a partir de estos adjetivos, se atribuyen los ámbitos permitidos para desarrollarse a cada género. En consecuencia, les corresponde a los varones el ámbito público, donde existe una mayor concentración de poder político, económico, cultural y simbólico, a diferencia de las mujeres cuyo ámbito para desarrollarse sería el privado, el hogar y la familia. El concepto de género(s) impacta en el campo jurídico. A nivel histórico, a modo de ejemplo, esto se refleja en las operaciones de plasmar conquistas sociales y políticas en instrumentos de derechos humanos, como la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano fruto de la Revolución francesa, del cual las mujeres, incluso en su denominación, fueron excluidas pese a su activa participación, icono de lo cual nos encontramos con Olimpia de Gouges. Exclusión compleja, porque esconde un derecho patriarcal que bajo la falacia de la universalidad resulta un instrumento de opresión que hace a la desigualdad in-visibilizando y del cual hasta hace pocos años teníamos resabios. En Argentina resulta ejemplificativo el apellido paterno obligatorio para los/as hijos/as de una pareja heterosexual, la incapacidad de ejercicio de los derechos por parte de las mujeres, solo por hablar del Derecho Civil, sobre el cual se han producido grandes conquistas desde los feminismos, pero que persisten, por ejemplo, en el campo del Derecho Previsional. Campo donde las desigualdades se ven en el caso de las licencias por maternidad y paternidad para las personas asalariadas, que en su diferente duración fuerzan los espacios que tienen que ocupar los varones, quienes deben reintegrarse inmediatamente al trabajo, al ámbito público, aunque quieran participar activamente en la crianza de sus hijos/as, mientras que las mujeres tienen licencias más largas, forzadas a cumplir “preponderantemente” (si tiene una pareja



varón) el lugar de cuidadoras. Esquemas que son puestos en jaque incluso por la diversidad familiar en lo que hace a las familias con integrantes LGTTTBIQ. Acorde con ello resulta la reflexión de Rubin (p. 85) en cuanto a que “el movimiento feminista tiene que soñar con algo más que la eliminación de la opresión de las mujeres: tiene que soñar con la eliminación de las sexualidades y los papeles sexuales obligatorios”, y que uno de los ámbitos donde se construyen, legitiman o imponen es el Derecho. Complementariamente a lo planteado y a las conquistas legislativas desde los feminismos, existen instrumentos de derechos humanos específicos como la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (en adelante CEDAW). Instrumento obligatorio para los países suscribientes, como Argentina, y que condena, en su artículo 1, todo tipo de discriminación contra las mujeres, entendiendo por tal:

... toda distinción, exclusión o restricción, basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en las esferas políticas, económica, social, cultural y civil o de cualquier otra esfera.

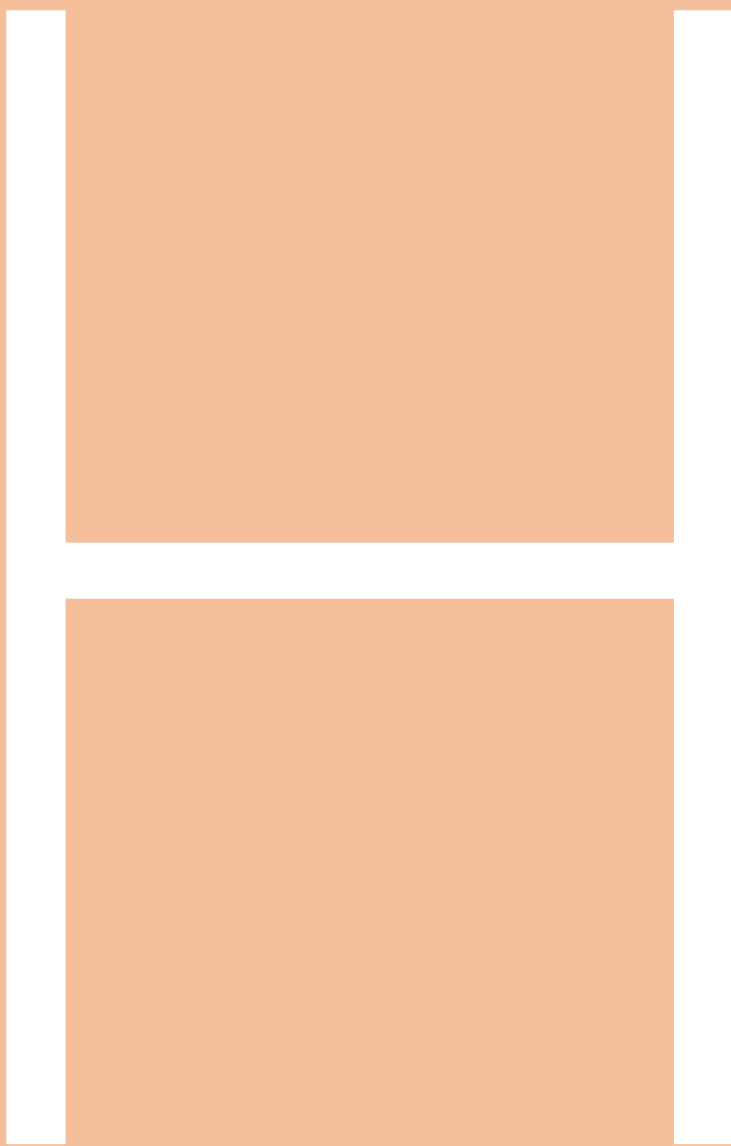
En base a lo cual la *perspectiva de género* resulta obligatoria y necesaria. En virtud de esto, Lamas entiende que esta perspectiva “identifica y propone eliminar las discriminaciones reales de que son objeto las mujeres, por mujeres y los hombres, por hombres” (p. 8), comprendiéndola “como una voluntad política para transformar el orden de los géneros”. Orden opresivo, reconociendo “que hay un orden social que nos divide como hombres y mujeres, que niega las mínimas igualdades” (ver Lagarde, p. 33), y requiere reconocer la diferencia sexual separadamente de las “atribuciones, ideas, representaciones y prescripciones sociales que se construyen tomando como referencia a esa diferencia sexual”. Por lo cual es una mirada que conlleva la necesidad de garantizar el acceso a iguales oportunidades en pos de alcanzar la igualdad, no solo formal, sino también real. [Karina Alejandra Andriola. Abogada. Universidad Nacional de La Plata]

Gestación por sustitución

La gestación por sustitución es un tipo de técnica de reproducción humana asistida (en adelante TRHA) por medio de la cual una mujer, denominada gestante, acuerda de manera altruista con una persona –mujer u hombre– o con una pareja –homosexual o heterosexual–, denominada comitente, poner su cuerpo a disposición a los fines de gestar un embrión. Este embrión puede contener material genético del/los comitente/s y hasta, incluso, de la mujer portadora. Sin embargo, una vez nacida la persona, el vínculo filial deberá ser emplazado al/los comitente/s. En ningún caso podrá existir filiación con la mujer gestante. No existe consenso doctrinario acerca de la denominación adecuada para ese tipo de TRHA, sin embargo, consideramos que resulta más preciso el término “gestación por sustitución”, por ser el concepto que mejor se adecua –o menores contradicciones presenta– a su definición. Por oposición, descartamos los términos “maternidad subrogada” o “madre sustituta”, ya que “maternidad” supone una noción más extensa que la de “gestar” –y, como hemos mencionado, en este instituto la mujer únicamente se propone gestar un embrión para otro, es decir, poner su cuerpo a disposición–. Igualmente dejamos de lado las voces “alquiler de vientre” o “madre de alquiler”, y todas aquellas que hagan alusión al nacimiento de una relación contractual –expresa o tácita, con o sin fines de lucro, entre parejas o individuos comitentes y la mujer gestante–. En numerosos países este tipo de contratos son nulos de nulidad absoluta, debido a que en sus ordenamientos jurídicos el cuerpo humano está fuera del comercio –por ejemplo, en Argentina, conforme lo establecido en los artículos 958, 1003 y 1004 del Código Civil y Comercial de la Nación, este tipo de contratos tendrían que ser nulos y de objeto prohibido, por ser contrarios a la moral y a las buenas costumbres, y por recaer sobre cosas que no están en el comercio–. Adicionalmente, resulta importante distinguir los tipos de modalidades en los que la gestación por sustitución puede llevarse a cabo. Por un lado se encuentra la gestación por sustitución plena o total, donde la mujer portadora, además de brindar su cuerpo para la gestación, aporta los gametos femeninos –óvulos– que son fecundados con espermatozoides del comitente o de un donante. Para poder realizar este

tipo de técnica basta con la inseminación artificial, ya que es la gestante la que aporta parte del material genético. Se trata, entonces, de una técnica de baja complejidad. Por otro lado, se halla la modalidad parcial, en la cual la concepción tiene lugar a partir del aporte del material genético –gametos femeninos– de una mujer distinta de la gestante. Si bien este aporte generalmente proviene de la mujer comitente, puede ocurrir que provenga de un donante –determinado o anónimo–. Es así que, para poder llevar a cabo la gestación, debe realizarse una fecundación *in vitro* –técnica de alta complejidad– donde la unión entre óvulo y espermatozoide se efectúa fuera del sistema reproductor femenino. El origen de la gestación por sustitución –al ser una modalidad de TRHA– está íntimamente emparentado a los primeros avances en materia de reproducción asistida. En 1976 nació la niña Louise Brown, a partir de una técnica innovadora para la época, que se denominó “fecundación *in vitro*”. El caso “Brown” fue bautizado como el primer bebé probeta, puesto que su concepción había sido lograda a partir de la unión de un óvulo y un espermatozoide –provenientes de sus progenitores– pero fuera del sistema reproductor femenino. De allí en adelante, la ciencia y la tecnología han generado –y, sin lugar a dudas, seguirán generando– incontables avances. Es a través de la definición de *gestación por sustitución* que puede advertirse su importancia: es la única TRHA que posibilita que ciertos tipos de familias puedan tener un hijo biológico, con material genético propio: parejas de hombres homosexuales, mujeres a las que un embarazo puede producirles un grave riesgo de muerte, mujeres imposibilitadas de gestar ante la ausencia de útero y hombres solteros que desean llevar adelante un proyecto de parentalidad. Sin embargo, la doctrina no ha sido pacífica en receptor esta figura. Por el contrario, se han desarrollado fuertes debates jurídicos, bioéticos y morales, concernientes a la dignidad y el respeto por el ser humano. Algunos autores sostienen que, de aceptarse esta técnica, la mujer portadora podría ser utilizada como objeto de explotación, viéndose principalmente afectadas aquellas mujeres que se encuentran en un estado de vulnerabilidad económica, social y cultural. Otros doctrinarios exponen que la gestante se vuelve un mero instrumento para lograr la concepción del hijo de un tercero, cosificando de esta manera a la figura femenina y fomentando su comercialización. Este debate ha tenido lugar en muchos otros países del mundo, llevando a

los Estados a adoptar diferentes posturas respecto de su regulación. En la actualidad pueden verificarse tres posiciones: a) prohibición de la figura, b) admisión –dentro de esta vertiente podemos encontrar a la admisión amplia, que es aquella que recepta plenamente la figura; y la parcial, que la regula imponiéndole ciertos requisitos y condiciones–, y c) abstención. Como se ha mencionado precedentemente, consideramos que la regulación de la gestación por sustitución en los ordenamientos jurídicos de los distintos Estados es una prioridad, puesto que al ser un tipo de TRHA que ya se ha instaurado en las prácticas habituales de los ciudadanos, su falta de regulación lo único que genera es un sinnúmero de dificultades e inconvenientes que podrían ser evitados. En dicho sentido, ya se han registrado casos en los que los padres comitentes han rechazado el vínculo filial al enterarse de que el niño nacido bajo esta técnica tenía alguna discapacidad. A su vez, han surgido inconvenientes relacionados con el rechazo por parte de la mujer gestante en la entrega del niño nacido a la pareja comitente. A dichos inconvenientes deben sumarse, entre los muchos que se pueden mencionar, los casos en los que la mujer gestante queda incapacitada de concebir en el futuro o con alguna otra incapacidad que le permita continuar con su vida en las mismas condiciones en las que se encontraba antes de gestar. Finalmente, cabe recordar que los derechos sexuales y reproductivos han sido reconocidos en diversos tratados de derechos humanos y que la gestación por sustitución es la única TRHA que permite a un grupo determinado de personas poder realizar su proyecto de parentalidad en igualdad de condiciones que otros individuos. *[Maximiliano A. Nitto y Fiorella Bianchi. Universidad de Buenos Aires]*



Hábeas corpus

Es una garantía que, como acción judicial, tiene por objetivo proteger y garantizar la libertad e integridad personal. Es una acción sumarísima. Se interpone ante una restricción de la libertad personal o el agravamiento de los modos y condiciones de una detención legal. Es una acción que puede ser interpuesta por cualquier persona y, cuando proceda, también por el/la afectado/a. La acción judicial debe ser eficaz y cumplir con las siguientes exigencias: 1) Ser una acción rápida; 2) No estar sujeta a formalidades que retrasen su trámite; 3) La obligación del/de la juez/a de requerir la presencia de la persona víctima de la privación ante él o ella; 4) Cualquier persona puede interponerla; 5) Solo el poder judicial es la autoridad competente para resolver el hábeas corpus. Esta acción comienza a desarrollarse como dique de contención del poder punitivo de los regímenes absolutistas. Así, el más remoto antecedente de lo que se denomina hábeas corpus, es el *Interdicto de homine libero exhibendo*, regulado en la parte sexta del Digesto del Emperador Justiniano. Una suerte de acción que solo podía interponer el hombre considerado libre en la antigua Roma. También se puede encontrar su cuna en el derecho inglés: la Carta Magna de 1215, el *Bill of Rights* de 1628 o el *HC Act* de 1640. En el derecho español el Fuero de Aragón de 1428 es su antecesor. Puede interponerse contra acciones u omisiones de autoridades públicas o de particulares expresamente. Esto último sucede en países como Argentina, desde la última reforma constitucional en 1994, y en países europeos como Inglaterra, desde 1816. Es una acción que también se encuentra prevista en instrumento de protección de los derechos humanos como, por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (arts. 8 y 9), Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 7), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 9). Los tipos de hábeas corpus generalmente reconocidos son (no es una enumeración taxativa):

- a. Reparador o clásico: contra detenciones o arrestos ilegales. Cuando lesionan arbitrariamente la libertad de la persona por inexistencia de una causa legítima o razonable que justifique la privación; porque la orden de restricción de la libertad no emana de autoridad pública o porque emana de autoridad incompetente. Busca restablecer la libertad ambulatoria.



- b. Restringido: contra toda forma de molestias u omisiones de autoridad pública que, sin privar la libertad ambulatoria, generen hostigamiento o alteraciones en ella (por ejemplo, seguimientos, vigilancia, escuchas telefónicas).
- c. Preventivo: ante acciones u omisiones que impliquen una amenaza actual, cierta e inminente para la libertad, aunque no haya una orden emanada por autoridad competente.
- d. Correctivo: contra todo agravamiento ilegítimo o amenaza de sufrir un empeoramiento de la forma y condiciones en que se cumple la privación de la libertad. En este sentido, no refiere *per se* a la libertad en sí, sino más bien, a la dignidad de la persona (por ejemplo, ante la ausencia de tratamiento médico; a fin de garantizar la comunicación con familiares; ante el hacinamiento, entre otros).
- e. Colectivo: para la tutela colectiva de derechos. En este caso, la acción de hábeas corpus sirve para rectificar situaciones y afectaciones a la libertad personal o a la dignidad de un número indeterminado de personas que se encuentran en instituciones de encierro (cárceles, neuropsiquiátricos) y/o en la misma situación. La amplitud que adquiere la acción judicial abre camino a que el poder judicial puede dar (o exigirles a los otros poderes del Estado) solución a violaciones masivas e, incluso, estructurales de derechos humanos. Por último, debe mencionarse que el hábeas corpus también procede ante una situación de desaparición forzada de personas. El objetivo, en este caso, es la obtención de información que conduzca a dar con su paradero y destino. Este es un tipo de hábeas corpus que fue incorporado, en el contexto latinoamericano, debido a que el *modus operandi* de las dictaduras cívico-militares implicó la sistematicidad de esta práctica. [Paula Scianca Luxen. *Universidad de Buenos Aires*]

Hábeas data

Que tengamos los datos. Instituto por medio del cual se ejerce, ya sea administrativa o judicialmente, el derecho de toda persona a

tomar conocimiento de los datos referidos a su persona –y en ciertas legislaciones los referidos a sus bienes– obrantes en bases de datos tanto del sector público como privado, sean estas públicas o privadas. Los alcances de la acción de hábeas data varían en función de la legislación adoptada por cada país. Sin embargo, es posible decir que en términos generales la acción permite requerir información acerca de la finalidad y el uso que se da a los datos referidos a su persona obrante en la base de datos. Del mismo modo permite exigir su rectificación, actualización, confidencialidad, bloqueo, supresión o destrucción, en caso de que los datos afecten derechos de las personas. También varía en función de las normativas locales el concepto de dato personal. Podríamos, sin embargo, definirlo como aquella información de cualquier tipo referida a personas físicas o de existencia ideal determinadas o determinables. La acción de hábeas data HD tiene por objeto garantizar la autodeterminación informativa, el derecho al honor y a la privacidad de las personas. En este sentido, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH la ha caracterizado como “una de las formas para garantizar el derecho a la protección contra información abusiva, inexacta o perjudicial de las personas”. El hábeas data es, del mismo modo, una de las manifestaciones del derecho de acceso a la información; en este sentido establece la obligación de los titulares de bases de datos de garantizar al titular del dato el acceso a los datos relativos a su persona, obligación de carácter negativo según Abramovich y Curtis: “abstenerse de impedir el acceso al dato”. Del mismo modo establece una obligación de carácter positivo –según los mismos autores– consistente en una conducta activa de rectificación, actualización, confidencialidad, supresión o destrucción. Por otra parte, la cesión de datos a terceros no titulares del dato requiere, en principio, el consentimiento del titular del dato al mismo tiempo que la acreditación de un interés legítimo de aquel al que se le brinda el dato. Desde un punto de vista histórico el hábeas data debe colocarse junto con todas aquellas instituciones jurídicas tendientes a preservar esferas personales de injerencias o perturbaciones externas no deseadas, a fin de garantizar la privacidad o intimidad personal. El desarrollo del instituto se redimensiona con el desarrollo de las distintas tecnologías que permiten el almacenamiento tanto como el entrecruzamiento de datos por parte de autoridades públicas y por parte de privados. Como

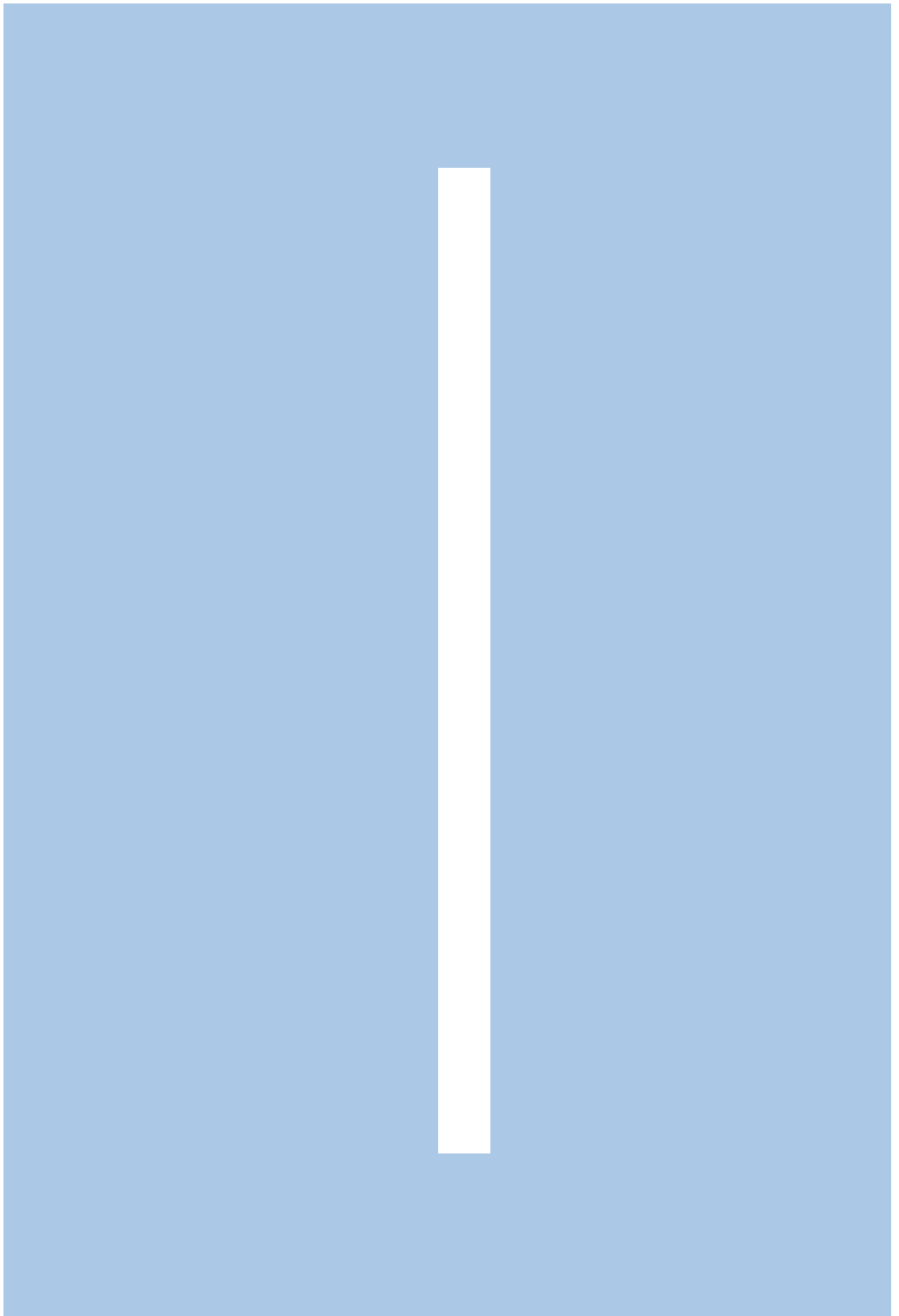
se ha dicho, distintos sistemas de protección de derechos humanos obligan a los Estados a respetar el derecho al honor y a la privacidad de las personas. El hábeas data es una derivación de estos derechos en tanto modo de garantizarlos. Ahora bien, su incorporación a textos constitucionales coloca al instituto del hábeas data en la jerarquía de derecho fundamental. En aquellos países en donde el hábeas data ha sido reconocido como derecho constitucional –eso ocurre, por ejemplo, en textos constitucionales como el argentino, boliviano, brasilero, colombiano, paraguayo, peruano, venezolano– el hábeas data deja de ser un mecanismo entre otros para ser un derecho fundamental al que todos pueden acceder. En cuanto a la inclusión en textos constitucionales es posible mencionar el caso de la constitución portuguesa de 1976 y la española en 1978. En América Latina fue Brasil el primer país en constitucionalizar el instituto del hábeas data en 1988. La constitución colombiana de 1991 reconoció al hábeas data como un derecho fundamental. La constitución paraguaya de 1992 reconoció y amplió su extensión garantizando el acceso no solo a información sobre la persona sino también la referida a sus bienes. La constitución peruana de 1993 lo incorporó como norma fundamental. La reforma constitucional argentina de 1994 también le dio jerarquía constitucional al hábeas data. El desarrollo de nuevos medios técnicos aumenta los riesgos de injerencia y control sobre los derechos y libertades, particularmente por el tratamiento automatizado de datos de carácter personal, que permiten el conocimiento extendido y veloz de los datos referidos a la vida de una persona. En este contexto, el hábeas data aparece como un instrumento esencial para la protección de dato. Así lo ha entendido Santiago Petracchi, Ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. Expresó que el desarrollo de instrumentos destinados

... a proteger frente al registro indiscriminado de datos personales, se debió fundamentalmente a los avances tecnológicos, especialmente en materia de almacenamiento de datos informáticos [...] Es este fenómeno el que desencadena el temor frente a las posibilidades de “invasión” del individuo no solo por parte del Estado, sino también por los particulares. (Voto del Ministro Santiago Petracchi en “CSJN, Urteaga, Facundo Raúl c/ Estado Nacional - Estado Mayor Conjunto de las FF.AA. s/ amparo ley 16.986 - 15/10/1998 - Fallos: 321:2767”).

En este contexto, los alcances del instituto del hábeas data mutan a la par del desarrollo tecnológico que modifica el tratamiento de datos personales. En este sentido, resulta particularmente importante considerar los avances del Derecho Internacional en la protección de los datos personales en relación con internet y, más particularmente, en lo referido a motores de búsqueda. Al respecto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha entendido que la actividad desarrollada por los motores de búsqueda debe ser considerada como tratamiento de datos personales y que el gestor de un motor de búsqueda debe ser considerado el responsable del tratamiento de dichos datos personales. En ese marco reconoció el derecho de toda persona a solicitar que la información personal arrojada por una búsqueda “ya no se ponga a disposición del público en general mediante su inclusión en tal lista de resultados”. Agregó que este derecho a la protección de los datos personales prevalece, “en principio, no solo sobre el interés económico del gestor del motor de búsqueda, sino también sobre el interés de dicho público en acceder a la mencionada información en una búsqueda que verse sobre el nombre de esa persona.” (Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en Google Spain SL, Google Inc. / Agencia Española de Protección de Datos, Mario Costeja González, 13/05/2014) Afirmó en el mismo sentido que cuando se vulnera el derecho a la privacidad y el honor,

... el gestor de un motor de búsqueda está obligado a eliminar de la lista de resultados obtenida tras una búsqueda efectuada a partir del nombre de una persona vínculos a páginas *web*, publicadas por terceros y que contienen información relativa a esta persona.

Esta obligación de eliminar los datos, corolario del derecho a que dichos datos sean eliminados, persiste aún en el caso en que no hayan sido eliminadas del sitio *web* en el que se publicaron originariamente, sin importar que la publicación en la página sea lícita. [Roberto Amette Estrada. *Universidad de Buenos Aires*]



Igualdad (I)

El ideal de la igualdad ha ocupado un lugar central en las discusiones filosóficas; existe una extensa bibliografía que intenta definir su significado. Los debates en torno al concepto, el valor y el alcance de la igualdad se remontan a la antigüedad. La igualdad ha sido el emblema de una infinidad de reclamos, como la distribución desigual de la riqueza entre ricos y pobres, la discriminación racial, la opresión a la mujer, el antisemitismo, la aversión a las personas del colectivo de lesbianas, gays, trans, bisexuales e intersex, entre otras formas de odio y discriminación. El concepto de igualdad ha sido objeto de profundos desacuerdos en las teorías políticas y de la justicia contemporánea. Una forma de conceptualizar la igualdad que presenta un punto de convergencia entre la amplia gama de teorías es lo que Jeremy Waldron denominó *igualdad básica* en *Basic Equality*, esto es, la idea de que todos los seres humanos somos moralmente iguales. La igualdad básica rechaza que se efectúen discriminaciones que asignen un mayor valor a un grupo de personas o que se determine la inferioridad de una persona o grupo. La noción de igualdad básica permite un marco conceptual común que admite ideas discrepantes acerca de la igualdad en distintos campos (como la política, la economía, el derecho, etc.). Las diferencias conceptuales radican, en cuanto al alcance y el tipo de respuestas que exige el ideal de la igualdad, en las distintas dimensiones en las que opera. La igualdad básica solo es negada por postulados manifiestamente discriminatorios (como proponen las corrientes extremistas como el antisemitismo, el racismo, el sexismo o misoginia, la homofobia, entre otras formas de intolerancia). El concepto de igualdad básica tiene su correlato en la formulación clásica del principio de igualdad constitucional que exige al Estado el deber de asignar igual consideración y respeto a las personas sometidas a su jurisdicción. El principio de igualdad ha sido receptado en muchos textos constitucionales. Ejemplos de su raigambre constitucional encontramos en la Constitución Nacional en su artículo 16 y en la Décimo Cuarta enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, entre muchas otras normas que ofrece el Derecho Comparado. La igualdad en su faz jurídica ha sido objeto de diversas interpretaciones. Roberto Saba propone un encuadre de la discusión

normativa que permite distinguir dos visiones del principio de igualdad. Una interpretación modesta, más cercana al pensamiento liberal clásico, individualista, comúnmente llamada *igualdad formal*, asigna al principio de igualdad un sentido limitado a la prohibición de discriminaciones o distinciones arbitrarias por parte del Estado. Existen lecturas del principio normativo de la I más ambiciosas, que apuntan a aspectos estructurales de las condiciones de las personas; se conoce a esta noción como *igualdad sustancial*. Este concepto exige un Estado activo en la lucha contra las desigualdades y la promoción de acciones afirmativas o de discriminación inversa orientada al logro de la igualdad de oportunidades. Esta última lectura de la igualdad requiere de la incorporación de datos históricos y sociales acerca del sometimiento histórico y la exclusión que padecen algunas personas o grupos. La igualdad también es un valor predominante en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Así, el ideal de la igualdad y la prohibición de la discriminación se han receptado en los principales instrumentos del Sistema Universal –artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales– y del Sistema Regional Interamericano –artículo II de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos–. Es de tal importancia el principio de igualdad que la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha definido como una norma imperativa del Derecho Internacional o *jus cogens* en su Opinión Consultiva N° 18 sobre Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Según Marcelo Alegre, el *igualitarismo* es el conjunto de teorías de filosofía moral y política que comparten i) la creencia de la moral básica de las personas; y ii) la convicción de que dicha igualdad requiere una igualación (con diversos grados en cuanto a la radicalidad de las medidas, según los casos). Desde una dimensión económica, existen diversas teorías que confluyen en la corriente del *igualitarismo* que demanda, además del rechazo de las discriminaciones arbitrarias, una preocupación por la distribución de los recursos materiales y la reducción de la brecha social entre ricos y pobres. John Rawls en su clásica obra *Teoría de la Justicia* es un exponente de esta corriente al establecer que el *segundo principio de justicia* exige que ante las desigualdades

sociales y económicas se deben buscar soluciones que i) beneficien a los sectores menos aventajados (*principio de la diferencia*), y ii) se respete la igualdad de oportunidades (*justa igualdad de oportunidades*). Existen planteos teóricos sobre la igualdad que combinan factores de redistribución de los recursos y problemas en las políticas de reconocimiento. En esta corriente, Nancy Fraser sostiene que la justicia exige tanto la redistribución (ante la injusticia social producida por la estructura económica) como el reconocimiento de las diferencias (ante la injusticia derivada por patrones sociales en perjuicio de ciertos grupos de personas). Así, se requiere que todos los miembros de la sociedad participen en una posición igual en la redistribución (que demanda que todos gocen de las condiciones materiales que permitan la participación) y el reconocimiento (que exige la inexistencia de subjetividades sometidas o no respetadas). Esta formulación de paridad participativa en la sociedad demanda dos condiciones, estas son, i) que la distribución de los recursos materiales debe hacerse de manera que garantice la participación de todos; y ii) que los patrones institucionalizados de valor cultural deben expresar el mismo respeto a todos los participantes y garantizar la igualdad de oportunidades para conseguir la estima social. Esta última proposición apunta a combatir la desigualdad en la formación de la subjetividad social que perpetúa la existencia de subjetividades dominantes y oprimidas en la sociedad. Más allá de las distintas formulaciones sobre los contornos conceptuales y normativos del ideal de la igualdad, existe un consenso en la afirmación de la igualdad básica: todos los seres humanos somos moralmente iguales. [Lautaro Furfaro. Abogado. Universidad de Buenos Aires]

Igualdad (II)

Es un tipo de relación entre las personas. Un principio que equipara a los ciudadanos en derechos y obligaciones. Este principio no pretende lograr la uniformidad entre las personas, sino lograr que personas con las mismas características gocen de los mismos derechos y obligaciones. La igualdad de derechos no es solo la exclusión de la discriminación no justificada, sino también el disfrute por igual de todos los hombres en una sociedad, de los derechos y libertades

otorgados por la ley, asimismo que el Estado no impida arbitrariamente el desarrollo individual de cada individuo, en cambio que asuma una conducta positiva al beneficiar el acceso a dichas posibilidades teóricas. La igualdad como concepto tuvo diferentes tratamientos en Grecia ante la tiranía política, en las Constituciones de Francia, en la enmienda XIV de la Constitución de los Estados Unidos (1868) en la que garantiza a sus ciudadanos la igual protección de las leyes. La aserción sobre la igualdad ante la ley nació por la división en castas o jerarquías de personas, ejemplificado en el Código prusiano de 1794 que dividía la sociedad civil en campesinos, burgueses y nobleza, y la diferencia en la Constitución francesa de 1791 que erradicaba todo privilegio o excepción al derecho común. Para Rousseau la desigualdad debe su fuerza al desarrollo de las facultades individuales y los progresos propios haciéndose legítima por la institución de la propiedad y las leyes, existiendo solo la igualdad y libertad en el estado de naturaleza. En esta época –luego del holocausto hitleriano– se han acentuado y discutido las principales fuentes de desigualdad: la raza o etnia, el sexo y la clase social, por lo que la opinión pública mundial se ha inclinado a la superación del odio y discriminación racial, resultando la equiparación entre mujeres y hombres –primero dentro de los grupos familiares, luego en la sociedad civil, luego en las relaciones económicas y políticas– uno de los signos más significantes de propensión a la igualación. Existen diferentes tipos como la igualdad jurídica, por la que el individuo cede una porción de su libertad para integrar una comunidad política, y esa misma porción entregada por cada ciudadano en beneficio de la sociedad, forma la soberanía del Estado –algunas personas ceden más que otras, por eso existen gobernados y gobernantes, nacionales y extranjeros, etc.–; la igualdad de oportunidades implica que cada individuo pueda desarrollarse en los ámbitos culturales, sociales, económicos, políticos, profesional etcétera, sin que existan privilegios o apoyos –o restricciones– que se les nieguen o impongan a otros individuos en circunstancias similares. Bobbio agrega la igualdad económica o de hecho, como un ideal utópico similar a lo que a cada persona le pudiera corresponder según sus necesidades, pero también lo tacha de irresoluble o inaplicable. La igualdad como principio no elimina ni niega la consideración de la individualidad de cada ser humano como distinto de otro, ya que violaría la igualdad tanto tratando en forma

desigual a los iguales como tratando en forma igual a los desiguales. A este respecto cabe destacar que el artículo 16 de la Constitución Nacional Argentina no prohíbe cualquier discriminación o trato diferente, sino solo aquellas discriminaciones que respondan a motivos persecutorios, estigmatizantes o arbitrarios. En conclusión, la igualdad debe entenderse en beneficio del acceso a los mismos derechos, bienes, premios, castigos, obligaciones, garantías, en las mismas condiciones y bajo los mismos sacrificios o perjuicios cometidos. [Alejandra Mariel Lovat. *Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales*]

Igualitarismo

El igualitarismo es una doctrina ético-política que tiene como eje fundamental la consideración de todas las personas como iguales, sin efectuar distinción por sexo, raza, religión, orientación sexual, etcétera. Es decir que se trata de una corriente que plantea la necesidad de la desaparición o atenuación de las diferencias sociales. No se trata de una negación de las diferencias, sino una aceptación de las mismas, pero sin que ello implique una desigualdad de derechos. La corriente igualitarista tiene impacto en diversas disciplinas, tales como la filosofía, la economía, la psicología, la antropología, la ciencia política o la historia. Desde un punto de vista jurídico, la noción de igualdad de derechos ha sido desarrollada por diversos instrumentos normativos. Tomando como origen la Revolución Francesa, la igualdad constituye uno de los pilares de la sociedad y el estado moderno. El núcleo central del igualitarismo consiste en que todos los seres humanos son iguales, traducido en el principio jurídico de igualdad ante la ley e igualdad de derechos. Desde un punto de vista filosófico, Karl Popper cita al sofista Hippias, a quien Platón le hace decir, dirigiéndose al pueblo:

Señores, yo creo que todos somos miembros de una misma familia, amigos y compañeros; si no por una ley convencional, por lo menos por la naturaleza. En efecto, ante la naturaleza, la semejanza es una manifestación del parentesco, pero la ley convencional, ese tirano de la humanidad, nos fuerza a proceder contra la naturaleza.

El filósofo Karl Popper expresa en *La sociedad abierta y sus enemigos* que

... el igualitarismo propiamente dicho exige que los ciudadanos del Estado sean tratados con ecuanimidad, y que el nacimiento, los vínculos familiares o la riqueza no sean factores de influencia en aquellos que administran ley. En otras palabras, no reconoce ningún privilegio “natural”, si bien lo hay de cierta categoría especial que pueden ser conferidos por los ciudadanos a aquellas personas merecedoras de su confianza.

En la vereda contraria a la teoría del igualitarismo, Aristóteles sostenía en “La Política” que algunos hombres nacen libres y otros nacen esclavos. En este sentido, manifiesta que

... la naturaleza misma lo quiere así, puesto que hace los cuerpos de los hombres libres diferentes de los de los esclavos, dando a éstos el vigor necesario para las obras penosas de la sociedad, y haciendo, por lo contrario, a los primeros incapaces de doblar su erguido cuerpo para dedicarse a trabajos duros, y destinándolos solamente a las funciones de la vida civil, repartida para ellos entre las ocupaciones de la guerra y las de la paz.

Y concluye a continuación que “es evidente que los unos son naturalmente libres y los otros naturalmente esclavos; y que para estos últimos es la esclavitud tan útil como justa”. Desde el punto de vista jurídico, tal vez uno de los mayores representantes del igualitarismo sea John Rawls. Sostiene Ángel Puyol González que

Uno de los logros indiscutibles de la obra de John Rawls ha sido la revitalización del concepto de igualdad en la ética y la filosofía política de los últimos años, desmonopolizándolo de las ideologías que han recorrido con mejor o peor fortuna todo el siglo XX y devolviéndolo al rigor analítico y conceptual de la filosofía.

Expresa Puyol González que

Rawls ofrece dos argumentos diferentes para fundamentar su igualitarismo. El primero de ellos tiene un origen kantiano –que él mismo reconoce– y consiste en afirmar que todos los individuos disponen de una igual capacidad o agencia moral, lo que Rawls llama las dos facultades morales”, que son: la capacidad de poseer un sentido de la justicia, es decir, “la capacidad de entender, aplicar y obrar según (y no solo de conformidad con) los principios de la justicia política que definen los términos equitativos de la cooperación social”; y la capacidad de concebir una

idea del bien, o sea, “la capacidad de poseer, revisar y perseguir racionalmente una concepción del bien”. [...] A pesar de las múltiples diferencias biológicas y culturales entre los individuos, todos estamos dotados de una misma autonomía moral que define nuestra igualdad moral [...] El segundo argumento rawlsiano a favor de la igualdad afirma la arbitrariedad moral de las circunstancias que rodean y afectan a las personas y que éstas no controlan o no han podido controlar. Es el conocido argumento de la rectificación del azar.

En el mismo sentido, expresa Will Kymlicka que “El igualitarismo de Rawls supone una reacción contra el utilitarismo, pero también resulta en parte un desarrollo de las intuiciones fundamentales del utilitarismo, y lo mismo es cierto respecto de la relación entre Dworkin y Rawls.” [Diego Ramón Fidel. *Abogado. Universidad de Buenos Aires*]

Imaginario social

El imaginario social es un concepto creado por el filósofo y psicoanalista Cornelius Castoriadis (1922 - 1997) usado habitualmente en ciencias sociales para designar las representaciones sociales encarnadas en sus instituciones. Una de las principales obras sobre el tema es *La institución imaginaria de la sociedad* de 1975. Se trata de una construcción histórica que abarca el conjunto de instituciones, normas y símbolos que comparte un determinado grupo social y que, pese a su carácter imaginado, opera en la realidad ofreciendo tanto oportunidades como restricciones para el accionar de los sujetos. De tal manera, un imaginario no es una ficción ni una falsedad, sino que se trata de una realidad que tiene consecuencias prácticas para la vida cotidiana de las personas. Se trata de la incesante y esencialmente indeterminada creación sociohistórica de instituciones, normas y símbolos que otorgan sentido al actuar de las personas. La realidad social, la sociedad misma, es construida “socio-imaginariamente”, es decir instituida colectivamente en sus formas, en sus estilos, en su pensar, en su actuar y hasta en sus maneras peculiares de emitir juicios. Un imaginario social es una matriz de sentido que se otorga a los que denominamos realidad. Castoriadis se opone a las perspectivas en boga en los años 1960 y 1970 que tendían a pasar por alto que toda sociedad puede ser pensada como un orden

simbólico autónomo. Es así como su obra busca distanciarse de dos corrientes intelectuales: por un lado, la idea de que toda institución social cumple una función social determinada (funcionalismo) y, por otro, la idea de que toda institución social es el reflejo de una estructura latente (estructuralismo). En contraposición a estas corrientes intelectuales, este autor afirma que las necesidades humanas son construcciones sociales que varían a lo largo de las culturas y del tiempo. Enfatiza la importancia de la creatividad humana para la transformación de la sociedad, legitimando así la búsqueda de modelos políticos que persiguen la autonomía del hombre. Las causas de la creación de una institución social no pueden ser jamás explicadas al 100% por necesidades materiales. Lo mismo ocurre con el cambio, que según él emerge a través del imaginario social, ya que el cambio social implica discontinuidades radicales que no pueden ser explicadas exclusivamente en término de causas materiales. En consecuencia, la noción de imaginario social es una herramienta conceptual para que la realidad deje de ser analizada como un simple espejo de las condiciones objetivas en las cuales viven los sujetos. Los imaginarios sociales son la gramática intersubjetiva necesaria para lograr que la comunicación y la cooperación fluyan. En ninguna sociedad humana es posible tener que inventar todos los días sus propias formas interrelacionales, yo presupongo siempre la existencia de un orden, no de un desorden, que por lo demás seguirá existiendo, con lo cual mi acervo de conocimiento tiene una utilidad garantizada. Por lo tanto, tales formas nos son preexistentes y a ellas nos remitimos cotidianamente; a esas formas Castoriadis las denomina imaginario instituido. Los imaginarios sociales surgen a partir de diferentes condicionamientos espacio-temporales. Dotados de historicidad, en tanto “obra humana”, los imaginarios sociales no pueden sino reconocer, en definitiva, sus propios contextos de elaboración, y de los cuales son parcial o totalmente tributarios. La historia de la humanidad es la historia del imaginario humano y de sus obras. Los imaginarios sociales constituyen ese mínimo común denominador en la convivencia social, capaz de garantizar conexión con todas las dimensiones del tiempo: pasado (historia y memoria social), presente (acción social) y futuro (utopía y proyección social en el tiempo). En una sociedad existen una heterogeneidad de configuraciones socio-imaginarias, en oposición, intentando las mismas lograr la hegemonía de un imaginario sobre otro. Muchas

veces un imaginario social logra ser imaginario dominante y hegemónico por medio de una conexión entre este y una ideología determinada. Este proceso se puede producir a partir de un imaginario que desde la base social sirve de fundamento a una ideología o bien, desde arriba, una ideología que logra generar y difundir un nuevo imaginario social. Los imaginarios sociales también cumplen una función estabilizadora en el plano psíquico de las personas, ya que “responden” a las inquietudes y preguntas que quedan sin respuesta y a las desgracias o problemas que no pueden quedar sin una explicación que resulte convincente y apaciguadora. El imaginario social religioso es un ejemplo en el tema de la muerte, cuando el mismo le opone a ésta la vida eterna. En relación a la sociedad los imaginarios sociales funcionan –instituyendo y creando (instituyen y crean un orden social a la vez que son instituidos y creados por este mismo orden)–; mantienen y justifican (legitimación, integración y consenso) y cuestionan y critican (imaginarios contra hegemónicos y utopías) el orden social, todo esto en un movimiento incesante de orden y cambio social. La investigación sobre los imaginarios sociales permite analizar y evaluar cómo las percepciones de las personas dificultan o facilitan la concreción de metas que resultan fundamentales, como la profundización de la democracia, la difusión del respeto por los derechos humanos y la posibilidad de disminuir las desigualdades sociales. [*Leandro Bertoni. Sociólogo. Universidad de Buenos Aires*]

Incompatibilidades

Las defensorías del pueblo son independientes y en consecuencia se les impone un severo régimen de incompatibilidades. Se les exige, por lo general, una dedicación exclusiva. Las incompatibilidades que en general imponen los distintos estatutos que regulan las defensorías del pueblo están establecidas, como dice Maiorano, para asegurar su independencia en el ejercicio de sus funciones, a la vez que por razones de consagración funcional. Las incompatibilidades se relacionan también con la conducta moral del defensor o defensora en bien de las responsabilidades que tiene a su cargo. Por lo general se señalan las siguientes:

- Incompatibilidad con el desempeño de cualquier otra actividad pública.

- Incompatibilidad con cualquier actividad política partidaria.
- Incompatibilidad con cualquier actividad comercial.
- Incompatibilidad con cualquier actividad profesional.

Muchos estatutos plantean también la prohibición a los defensores o defensoras del pueblo a tener una afiliación política, porque la condición de afiliado implica la de tener una disciplina partidaria, lo que resulta claramente incompatible con el desempeño de esta función. Otros, como la ley del Instituto Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de la República Oriental del Uruguay establece que para poder ser designado como integrante del Consejo Directivo de esa institución, no debe haber ocupado cargos electivos o de particular confianza política por lo menos dos años antes de su designación. Esta “apolitividad” exigida a quienes pueda desempeñar estas funciones, mereció críticas de algunos estudiosos que afirman que los legisladores parecen ocuparse más que en la eficacia en el trabajo, en el qué dirán, porque existen credos religiosos que pueden comprometer aún más que la política, la independencia de una defensoría del pueblo. [*Carlos R. Constenla. Universidad de Buenos Aires*]

Infancia, niños, niñas y adolescentes

La protección de la niñez ha constituido una preocupación fundamental concreta de la comunidad internacional desde el año 1924, cuando en el marco de la V Asamblea de la Sociedad de las Naciones se sancionó la Declaración de los Derechos del Niño. Esta última fue predecesora, a su vez, del instrumento homónimo proclamado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1959, y del Convenio sobre Competencia de Autoridades y Ley Aplicable en Materia de Protección de Menores, adoptado en 1961 en el marco de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado. En la actualidad, el convenio internacional que protege los derechos de los niños por excelencia es la Convención de los Derechos del Niño de 1989 (CDN), que comenzó a regir al año siguiente. Su vigencia a nivel mundial es amplísima: cuenta con la ratificación de 196 Estados parte (la excepción es nada menos que Estados Unidos de América, país que no ha ratificado el instrumento ni adherido a él hasta la fe-

cha de redacción de la presente entrada). A lo largo de su articulado, la CDN reconoce importantísimos derechos en cabeza de los niños, niñas y adolescentes: a la vida y a la salud, a gozar de un nombre y de una nacionalidad, a la igualdad y a no ser discriminados, a la identidad, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos, a ser oídos en todo procedimiento judicial o administrativo que los afecte, a la libertad de conciencia y de religión, a la libertad de reunión y de asociación, a la intimidad, la privacidad y al honor, a la educación, y a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, entre otros. La condición de niño, niña o adolescente depende de la legislación interna de cada Estado, vigente en cada momento concreto: un análisis comparativo de las normas jurídicas que rigen en los distintos países del mundo permite advertir que el fin de la minoridad puede fijarse a partir de diversas edades (en general, entre los 15 y los 21 años, con un fuerte predominio de los 18 años). Límites más elevados, tales como los 22, los 23 o incluso los 25 años de edad, eran más frecuentes en tiempos pasados, aunque las características con las que ha evolucionado la sociedad en general han dado lugar a una clara tendencia a disminuirlos. En cualquier caso, es indudable que la infancia representa un sector vulnerable de la población: la falta de madurez y desarrollo acabados, propia de las etapas más tempranas de la vida, supone una dependencia material y afectiva de los niños, niñas y adolescentes respecto de los adultos, cuyo deber es cuidarlos, formarlos, educarlos, contenerlos, sostenerlos económicamente y, en fin, procurar su bienestar en la mayor medida posible. Este deber recae, desde luego, en la familia de cada menor, pero también es una obligación de los Estados velar por la efectiva y cabal protección de la infancia. En este sentido, una de las claves de la tutela jurídica de los niños, niñas y adolescentes viene dada por el “interés superior del niño”, enunciado en el art. 3, inciso 1 de la CDN:

En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

Si bien este principio, así formulado, puede prefigurarse como un concepto vago e indeterminado, lo cierto es que destaca lo esencial del

paradigma puerocéntrico: la plena satisfacción de los derechos de los niños que debe procurarse, la búsqueda de su bienestar, su protección integral y su desarrollo, en consideración a sus características propias. Es una realidad que el criterio del interés superior del niño permite, en la práctica, justificar soluciones legales, judiciales y administrativas diversas, y aun diametralmente opuestas. En otros tiempos y en ciertas culturas, el principio supo ser utilizado para fundar castigos corporales sobre los menores o su reclusión, con el fin de “enderezarlos” o “encarrillarlos”. Desde luego, estas prácticas no tienen cabida en nuestros días desde el punto de vista del derecho; sin embargo, la indeterminación subsiste en otros aspectos. Por ejemplo, se ha señalado que, a través del estándar del interés superior del niño, habitualmente se justifican intereses de los adultos más que atender necesidades de los niños, y que la evaluación subjetiva del principio facilita la arbitrariedad de los funcionarios públicos. No obstante ello, lo cierto es que el interés superior del niño, además de constituir una pauta obligatoria para todo Estado parte de la CDN, no es un paradigma estéril, vano ni vacío de contenido, sino todo lo contrario. Representa la consideración del niño como una persona independiente, el reconocimiento de sus propias necesidades y la aceptación de los derechos de quien no puede ejercerlos por sí mismo. Cuando la infancia es concebida como una categoría autónoma, con sus propios derechos e intereses, el interés superior del niño es una pauta insoslayable. Y si existe un margen de indeterminación en su consagración normativa, ello debe entenderse como un elemento que permite a las autoridades apreciar en cada caso concreto sus particularidades propias, y utilizar el interés del niño como una herramienta que le permita realizar una interpretación favorable al menor, en vez de hacer aplicación mecánica y rígida de la ley. En tanto, debe tenerse presente que los organismos públicos tienen el deber de no utilizar y no permitir que los particulares utilicen el principio del interés superior del niño para la consecución de los objetivos de los adultos. La erradicación de tal fenómeno es un desafío en la hora actual, puesto que por desgracia se manifiesta en la práctica, y debe procurarse primordialmente evitarlo. [Jonathan M. Brodsky. Docente e investigador de la Universidad de Buenos Aires]

Informalismo (Arg.)

Esta acepción es un principio del procedimiento administrativo, también conocido como formalismo moderado o debilitamiento de la preclusión, que implica dispensar a los administrados de cumplir con las formas no esenciales, es decir de aquellas que no están ligadas o exigidas por el orden público administrativo. Esto implica que en el procedimiento administrativo no se utilizan las formas sacramentales que son de rigor ante los órganos judiciales. Manuel María Diez describe al principio del informalismo como uno de los aspectos fundamentales del procedimiento administrativo, o sea el de su carencia de formas estrictas. Este principio es de la esencia misma del procedimiento administrativo y solo puede ser invocado por el particular, no así por la Administración para eludir sus facultades regladas. En ese sentido, la Procuración del Tesoro de la Nación ha dicho que el informalismo tiende a que el administrado pueda lograr, superados los inconvenientes formales que se presenten, el dictado de un acto que decida las cuestiones planteadas ante la Administración. Su aplicación impide que el particular pierda un derecho por el incumplimiento de un deber formal, debiendo la Administración optar por la solución más favorable para aquel en dicho sentido. La atenuación de las exigencias formales no esenciales en el procedimiento administrativo es consecuencia del papel de colaborador que, en él, y en principio, corresponde atribuir al administrado respecto a la gestión del bien común atribuida a la Administración Pública. En esa inteligencia, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho que el recurrente administrativo concurre como colaborador en la elaboración de la decisión administrativa aun cuando defiende sus derechos subjetivos, derivando de esa categorización del particular las reglas del informalismo y la impulsión de oficio. Además, la aplicación del rigorismo formal es pernicioso también para la Administración, dado que puede afectar la búsqueda de la verdad material. Las formalidades que se impongan en el procedimiento administrativo deben ser moderadas, procurando salvar la juridicidad de la actuación. Este principio ha sido consagrado en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, que en su artículo 1, inciso c., autoriza la excusación de la inobservancia por los interesados de exigencias formales no esenciales que puedan ser cumplidas

posteriormente. No obstante, esto no implica un procedimiento sin formas, pues ello no sería posible dentro del principio de juridicidad o legalidad que informa toda la actividad administrativa. Es decir que el informalismo no es inexigibilidad de formas, sino solo relativización de aquellas en beneficio inmediato de los administrados, siempre que no sean esenciales, ni afecten al interés público o administrativo ni a derechos de terceros. Escola ha señalado que podría aceptarse la excusación incluso del incumplimiento de las formas esenciales, cuando ello no perjudique derechos de terceros. Por su parte, Comadira ha sostenido que, en tanto el incumplimiento de una forma esencial signifique la configuración de una nulidad absoluta, la excusación resulta improcedente aun en el supuesto de que no se afectasen derechos de terceros, habida cuenta que las formas tienen, en el derecho público, un rol tuitivo no solo del interés particular, sino, también, del propio interés público. Excluir la rigurosidad en el procedimiento no puede llevar a la inseguridad procesal, ni traducir el capricho o desidia del administrado. Por ello, si bien este principio tiende a evitar que por defectos de formas dejen de tramitarse recursos por su errónea calificación, su aplicación no puede alcanzar a cubrir recursos presentados fuera de término. Resultan, por lo tanto, inadmisibles las peticiones formuladas con tal laxitud y vaguedad, que le impidan a la Administración contar con elementos de juicio suficientes para acceder o denegar lo solicitado. En otras palabras, y tal como expresamente se establece en otras disciplinas (Derecho Penal, Derecho Laboral, etc.) se busca tutelar y proteger a la parte más débil de la relación jurídica. Puede válidamente sostenerse entonces, en el marco del procedimiento administrativo, la existencia indudable de la regla de *in dubio pro administrado*. Se propugna, entonces, un equilibrio entre la acción administrativa, que no puede estar entorpecida, y el derecho de los administrados a no encontrarse sometidos a rigorismos que los perjudiquen. Finalmente, lo que se trata de garantizar con un formalismo moderado es un procedimiento dinámico, a condición de que sea aplicado de consuno con el principio de buena fe, permitiendo al administrado confiar en que la Administración no va a exigirle más de lo que estrictamente sea necesario, para la realización de los fines públicos que en cada caso concreto persiga. [Nicolás Daniel Vergara. Universidad de Buenos Aires]

Informe anual

Caracterizadas las Defensorías del Pueblo como *magistraturas de opinión, de influencia o de persuasión*, en su tarea de proteger los derechos fundamentales no es habitual que dispongan de instrumentos para, por sí mismas, modificar o anular actos ni mucho menos normas que los vulneren. De ahí que, sin perjuicio de la adopción de algún otro tipo de resoluciones, desarrollen su tarea poniendo de manifiesto cuáles son las actuaciones incorrectas, las omisiones, en fin, las circunstancias que impiden la plena efectividad de los derechos fundamentales mediante la elaboración de un documento en el que, además de dar cuenta de su actividad, expresan de forma solemne, pública y con un alcance general cuáles son esos obstáculos (y en su caso las deficiencias de la actuación administrativa, si es que les corresponde supervisarla). Dotadas más de *auctoritas* que de *potestas*, el informe anual sería la culminación del ejercicio de esa primera condición. Además, con su presentación, en el caso de que orgánicamente esté vinculada a otra institución (particularmente, al Parlamento), se cumple la función de rendirle cuentas, lo que al tiempo determinará las particularidades formales de la tramitación que se dé al informe anual, lo que obliga a considerarlo no solo en el plano de la protección de los derechos sino también en el de relaciones, controles y equilibrios entre poderes. Ahora bien, no se trata estrictamente de una *memoria*, ligada a los principios de transparencia y acceso a la información pública, en la que consten actividades y datos acerca de asuntos ingresados, admitidos, resueltos y pendientes, materias a las que se refieren sus resoluciones o cuestiones presupuestarias y de personal. No ha de ser este el contenido o, mejor, no ha de ser el contenido único de los informes defensoriales (sin duda, constituirá un apartado significativo cuando deba presentarlo ante una institución de la que dependa): lo que les da relevancia es que versan no tanto sobre la propia defensoría sino sobre los derechos fundamentales. Mejor, en parte tienen como objeto a la propia institución, porque sus actividades son las que permiten la elaboración del informe anual, pero con ellos se pretende conocer no el “estado de la defensoría” sino el “estado de los derechos”, en una consideración global (aunque tiene una indudable fuerza expresiva, el informe anual

no es realmente, como en ocasiones se denomina, una “radiografía de la sociedad”, porque al cabo será resultado de las demandas que se hayan planteado y de las actuaciones que haya desarrollado en consecuencia o, si fuera posible, por iniciativa propia). En función de las previsiones normativas sobre la materia y con las consecuencias que se estipulen en cada ordenamiento, habrá de reflejar también cuál ha sido el grado de colaboración de la administración y del personal a su servicio, a los efectos de exigir la correspondiente responsabilidad, sea de orden político, sea de orden jurídico, normalmente por otros órganos diferentes a la propia defensoría. En esa línea de intentar explicar el sentido del informe anual, es útil acudir a la teoría de la *doble dimensión de los derechos fundamentales*: junto a la más tradicional, de carácter subjetivo o individual, la de carácter objetivo, en tanto que son expresión de un sistema de valores, por lo que su respeto no depende únicamente de la posibilidad del ejercicio de pretensiones por parte de los individuos, sino que ha de ser asumida también por el Estado, que tiene una obligación positiva de contribuir a su efectividad. Pues bien, la tarea de las defensorías se proyectaría en ambos planos: si se corresponde con la faceta subjetiva investigar, requerir la colaboración de las administraciones, pronunciarse sobre su actuación y contestar, en su caso, a la persona que ha iniciado el procedimiento, cuando intenta exponer, de cara a toda la sociedad, cuál es el estado de los derechos, es más bien esa vertiente objetiva la que se hace presente. Por último, se podría apuntar que el informe anual no debe tener una orientación exclusivamente jurídica, consecuentemente con las características del órgano –a su titular, por lo general, no se le exige contar con una formación o dedicación de esta clase; en su funcionamiento, a la hora de admitir a trámite y pronunciarse sobre las quejas, también opera con altas dosis de discrecionalidad y tampoco se prevé que haya recursos jurisdiccionales contra sus decisiones–. Obviamente, no puede ignorar el marco jurídico en el que tiene lugar el reconocimiento de los derechos y en su caso tendrá que pronunciarse sobre aspectos de legalidad y aún más claramente de constitucionalidad. Pero su trascendencia, –sobre todo cuando el funcionamiento de otras garantías, en especial las jurisdiccionales, resulte adecuado– vendrá dada no tanto por sus apreciaciones acerca del modo en que aplican las normas los órganos administrativos sino sobre todo por las relativas a otro tipo de obs-

táculos –políticos, económicos, sociales– derivados de la actuación o, precisamente, la ausencia de actuación de los poderes públicos. Sería una consecuencia de que les corresponda a las defensorías trabajar más en el ámbito de la *política constitucional* que en el del *derecho constitucional*, más en la “promoción” de los derechos que en la más estricta (y más significativa desde el punto de vista jurídico) “garantía”, “tutela” o “protección”. La publicidad es un requisito básico para que el informe anual alcance de manera satisfactoria sus objetivos es que cuente con una adecuada publicidad, pues de otra manera la tarea supervisora que desarrollan las defensorías no se alcanzaría completamente. Se puede conseguir a través de diversos medios: publicación por la propia institución o por el órgano al que eventualmente vaya dirigido de manera formal, inserción en boletines o diarios oficiales, edición singular con carácter autónomo (mejor si es íntegra y no un mero resumen) Y, obvio es decirlo, en la actualidad resulta imprescindible su difusión por medios electrónicos, a través del sitio de internet de la propia institución. Cualquiera, en definitiva, que sirva para que no solo las administraciones públicas sometidas a supervisión sino también cualquier otro sujeto cuenten con un conocimiento adecuado del contenido del informe anual. Aunque, como se acaba de señalar, por su contenido y finalidad, va destinado a toda la sociedad, es habitual que se prevea su presentación formal a algún otro órgano, bien ejecutivo, bien legislativo, en función de la configuración normativa de la institución. Más desde un plano teórico que a partir de la observación comparada, parece más lógico que esa relación se prevea sobre todo con el Parlamento, entre otras razones porque su entrega al ejecutivo, más allá del acto (si lo hubiera) de entrega física del informe anual, apenas tiene consecuencia posterior alguna; en cambio, la obligación de informar al Parlamento adquiere unos perfiles singulares, por el carácter representativo, la composición plural y la vocación deliberante del legislativo. Posibilitan además una mayor repercusión del informe anual (y dotan de transparencia al quehacer de la defensoría) la publicación oficial, la comparecencia pública del titular de la defensoría ante la cámara (previa o posterior a la publicación), el eventual debate parlamentario (incluso con intervención del titular de la institución) y la también posible aprobación de resoluciones o conclusiones en relación con el informe anual. Que también pueden tener su

reverso, en un sentido negativo, que habría que evitar: no puede ser ocasión de un control sobre la institución, de pronunciamientos contrarios a las posiciones recogidas en el informe anual, difícilmente compatibles con la independencia con la que debe actuar la defensoría. Salvo que se deje la evacuación de este trámite a la iniciativa de la propia institución o al requerimiento de otro órgano, resulta necesario fijar algún término temporal: la práctica más extendida de que sean anuales (lo que no implica que estén referidos necesariamente a un año natural) parece también la más adecuada, ya que si cubrieran un periodo superior la presencia pública de la institución quedaría sujeta a un plazo demasiado prolongado (aunque no deja de tener un cierto sentido, algo alejado de la promoción de los derechos, que el informe anual. se exigiera al término del mandato del titular de la institución). Tampoco es aconsejable fijar plazos más breves, ya que el carácter general e institucional del informe anual obligan a considerar periodos relativamente extensos y con cierta correspondencia respecto a los anteriores (además de que podría ocasionar disfunciones respecto a la atención por los integrantes de su oficina del trámite ordinario de los asuntos y la sensación de que la única finalidad de la defensoría es la elaboración de informes, cosa que no parece muy recomendable ni siquiera cuando se les da la relevancia aquí ha apuntada). No menos recomendable resulta, para no rebasar una fecha razonable, establecer el plazo en el que ha de tener lugar su presentación. Otro tipo de informes: En todo caso, la posibilidad de elaborar informes sobre aspectos concretos, con un carácter monográfico, a iniciativa del titular de la institución o de otros sujetos podría paliar dos eventuales inconvenientes del carácter anual del informe anual: asuntos de gran trascendencia pueden aparecer diluidos entre la gran variedad de temas que sin duda van a ser abordados en ellos. Por un lado, dilatar la difusión de ciertos hechos hasta la conclusión del periodo previsto para presentar el informe anual implicaría postergar la adopción de medidas que pueden resultar urgentes; por otro, no hay ninguna razón por lo demás para que el régimen de publicación y, en su caso, de presentación de estos informes sea muy diferente de los ordinarios. *[Emilio Pajares Montolío. Profesor titular de Derecho constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid]*

Iniciativa Parlamentaria (del/la Defensor/a del Pueblo)

Es el derecho concedido al gobierno, a los senadores y a los diputados, para someter a las cámaras un texto que, en caso de ser aprobado por ellas, quedará convertido en ley. En el caso del Defensor del Pueblo, consiste en la atribución de presentar proyectos (principalmente de leyes) al Poder Legislativo para su eventual sanción. La delegación de potestades legisferantes importa el establecimiento de cláusulas constitucionales que prevean que otros poderes o personas o instituciones distintas del órgano legislativo intervengan en una función esencial de éste. Entre los poderes, personas e instituciones que cuentan con la potestad de iniciativa legislativa cabe mencionar al Poder Ejecutivo que posee atribución para presentar proyectos de ley, pero estos, una vez ingresados en el Parlamento, no limitan al legislador a tener que acatar el objetivo que persigue el Poder Ejecutivo. En efecto, el Congreso podrá, siempre y en cualquier hipótesis, desplegar su facultad legislativa sin ninguna traba pudiendo ratificar, rechazar, modificar o hasta elaborar una alternativa propia sobre la temática de interés del Ejecutivo. El Poder Judicial cuenta con la atribución de la iniciativa legislativa en algunas constituciones provinciales y en el derecho comparado, cabe destacar el ejemplo de Chile, Colombia, Bolivia y Ecuador, en donde los organismos judiciales participan en alguna de las instancias del proceso legislativo, tales como la iniciativa y también al ejercer un control de constitucionalidad preventivo de las leyes. De acuerdo a lo que explica Arias, también tiene iniciativa legislativa en el derecho comparado, las provincias, los estados confederados o las comunidades autónomas, a lo cual cabe añadir la facultad de iniciativa del “poder popular” de conformidad con lo establecido en el artículo 39 de la Constitución Argentina en el cual se regula la iniciativa popular. Cabe destacar que dicha potestad es concedida al Defensor del Pueblo, siempre que la ejerza dentro de las materias propias de su competencia, en la Constitución de Colombia (vid. art. 156, CPC) en Ecuador (art. 145, CPE), en la Constitución Venezolana (art. 204 inc. 5 en su calidad de integrante del “Poder Ciudadano” –órgano independiente integrado por el Defensor del Pueblo, el Fiscal General y el

Contralor General de la República— que es el ente dotado de iniciativa legislativa). En la República Argentina, la Constitución de la CABA le atribuye iniciativa legislativa al Defensor del Pueblo (ver art. 137). Es de suma relevancia a los fines de esta conceptualización remarcar que el Defensor del Pueblo no se limita a verificar una infracción al Derecho; hace también una valoración crítica de las normas y propone las reformas que afectan la vigencia de los derechos humanos y la adopción de otras nuevas destinadas a lograr su mayor efectividad. Tal como afirma Maiorano:

... en ese orden de ideas, debe quedar firmemente establecido que por imperio constitucional, el amparo de los derechos humanos presenta uno de los cometidos fundamentales encomendados al defensor del pueblo, y nada puede inducir a pensar que esa alta misión se encuentra territorialmente circunscripta o que debe detenerse ante límites de cualquier naturaleza.

No cumplirá plenamente su misión si no tiene la potestad de iniciativa para modificar la ley. En su versión escandinava (el *Ombudsman*) puede carecer de ella porque la institución es considerada un órgano de control, de confianza de la mayoría parlamentaria, que debe proteger el derecho a una buena administración. Pero si se le confiere el pleno reconocimiento de la defensa de los derechos de los habitantes, el Defensor del Pueblo, a la par de defender los derechos, debe tener la facultad de promover las reformas legales —como hacía del Tribuno de la Plebe—, para no repetir iniquidades. Si esa facultad no le es expresamente reconocida, debe entenderse que la tiene implícitamente porque la herramienta fundamental para establecer la justicia es la modificación de la legislación. [María Laura Manin. *Universidad de Buenos Aires*]

Inseguridad urbana

La inseguridad urbana se caracteriza por abarcar hechos delictivos con bajo o nulo nivel de organización cometidos en ciudades o conglomerados urbanos y por las emociones o sentimientos que despiertan estos hechos junto a los relatos sociales construidos en torno a ellos. Entre los delitos urbanos o “comunes” se destacan aquellos

contra la propiedad en los cuales el objetivo es apropiarse indebidamente de un bien material que no es propio, a través de la violencia o no, así como la provocación de lesiones o muerte. Es un fenómeno que tiene consecuencias tanto en individuos como en lo colectivo. En los individuos perturba su calidad de vida ya sea en afectaciones materiales y físicas o bien por las acciones que toma en consecuencia por el temor a ser víctima. En lo colectivo influye en la toma de decisiones e impacta política y económicamente, así como en el desarrollo de la comunidad. La seguridad urbana posee dos facetas, una objetiva que comprende el riesgo de ser víctima de un delito en función de tasas de victimización; y otra subjetiva que abarca aspectos relacionados a sensaciones y sentimientos en torno al temor a ser víctima de un delito. A pesar de estar vinculados, ambos aspectos son independientes entre sí y no necesariamente guardan relación en cuanto a su aumento o disminución. La dimensión objetiva de la seguridad urbana consta de los hechos conocidos por lo que aquellos delitos no registrados por las agencias punitivas o judiciales del Estado se ubican en lo que se denomina *cifra negra*. Allí confluyen, entre otros aspectos, la confianza de los ciudadanos para realizar denuncias; la fiabilidad en el funcionamiento de las agencias estatales que deben recibirlas o actuar de oficio en los casos que obren como preventores; sistemas de estadística criminal. Para alcanzar un porcentaje aproximado de la *cifra negra* se utilizan encuestas de victimización. Las manifestaciones individuales del miedo al delito frente a una amenaza concreta, traducido como inseguridad urbana de corte fisiológico, son diversas, entre ellas aumento o disminución en la frecuencia de latidos; alteración en la respiración; hiperactividad o inmovilidad. Si bien como emoción su duración es limitada, al perdurar puede configurarse en trauma. Como miedo al delito en forma genérica lo que se manifiesta es una angustia difusa sin un objeto determinado. El individuo percibe símbolos que asocia al delito y lo convierten en amenazante; pasa a ser de emoción a sentimiento al hacerse duradero y dirigido a un objeto sin importar si este es concreto, real o imaginario. Dicho miedo posee una base cognitiva y un juicio axiológico pues tiene razones para considerar al sujeto devenido objeto como peligroso. A través de este proceso se produce una frontera entre un nosotros como víctima y un ellos como peligro o amenaza lo cual es asemejable a la figura de enemigo interno. Con

relación a esta faceta subjetiva resulta preciso establecer que el miedo al delito se da a través de una manifestación discursiva, es derivativo pues no requiere de una experiencia previa específica pues se sustenta en un relato social. Este sentimiento dinámico se construye y modifica a través de interacciones. El miedo puede acrecentarse mientras el delito disminuye e incluso los grupos con menor riesgo objetivo de ser víctimas de un hecho delictivo pueden ser quienes mayor temor desarrollen. En este orden de ideas también se desarrolla una dimensión comparativa donde en una sociedad con bajas tasas de delito el miedo se incrementa desproporcionadamente ante un leve incremento de hechos; hay una baja aceptabilidad. La expansión del fenómeno inseguridad urbana a través de hechos concretos o solamente como sensación provoca el disgregamiento de la ciudad y provoca la delimitación de zonas, barrios, calles o pasajes como peligrosos. No es posible hacer una taxonomía general de la inseguridad urbana; se produce en sociedades con diversos niveles regímenes políticos, desarrollo económico, culturas. Lo urbano se definió clásicamente como lo diferente de lo rural. Esta distinción encontró dificultades con el desarrollo de medios de transporte, vías de comunicación y la generalización del salario para los trabajadores. Se produce una homogeneización de la cultura a través de pautas de comportamiento, actitudes y formas de vida. Debido a estas complejidades desde el marco teórico se elaboran definiciones de lo urbano atendiendo por un lado características consideradas esenciales y por otras definiciones eclécticas que consideran una multiplicidad de factores. Entre las características más utilizadas se encuentran tamaño, densidad, aspecto del núcleo, actividad principal no agrícola, grado de interacción social. La conglomeración de habitantes y actividades en un lugar tiene el efecto de construir una morfología urbana. La ciudad permite el aumento de contactos frecuentes, anonimato, hacinamiento, incremento de bienes y de personas como objeto de delitos. Puede señalarse la consolidación de la burguesía urbana, el incremento de la esperanza de vida, la iluminación pública, tecnologías para controlar incendios como los apaciguadores de ciertos miedos que provocaron una mutación hacia el temor del delito. Este mutó en el paso de las zonas rurales a ciudades incrementando su anonimato y asumiéndolo principalmente como medio para hacerse de un bien material. Por estos motivos, desde inicios de

la modernidad se considera al delito como un mal de las ciudades. Con sucesivas revoluciones se evidenció el conflicto entre proletariado y burguesía haciendo foco desde el poder a la clase trabajadora como peligrosa, posición que encontraría moderación con la formación de sindicatos y partidos populares. Seguidamente, el surgimiento del automóvil a fines de la década de 1950 como bien de lujo provocó un incremento de robos, pero recién en la década de 1980 se aborda como problema público el aumento de delito urbano y el sentimiento de inseguridad. En América Latina, a través de un proceso de urbanización acelerada poco planificada se incrementaron los hechos de violencia asociados a la criminalidad urbana. Desde la semántica, como en las teorías criminológicas, se diferencian la seguridad relativa a hechos objetivos de lo subjetivo; en francés *sureté* y *securité*; en inglés *safety* y *surety* que luego devendría en *security*. En español no se encuentran equivalentes pues *seguridad* es utilizada para remitir a ambas facetas. La creciente o decreciente inseguridad urbanadependerá de las constantes oscilaciones y tensiones que se produzcan entre la faz objetiva y la faz subjetiva de la inseguridad conjugada con todos los factores y actores públicos y privados que de manera directa o indirecta tienen injerencia en su producción o disminución. El aumento del miedo al delito tiende a generar incrementos de la defensa privada y de demanda a las autoridades públicas de respuestas punitivas, las más de las veces vulneradoras de derechos humanos elementales sin vincular inseguridad urbana con desigualdad económica y social. [Leandro Nicolás Mazza. Abogado. Universidad de Buenos Aires]

Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH)

Las Comisiones o Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) son instituciones estatales autónomas de carácter administrativo (no son organismos judiciales ni legislativos) que, de acuerdo a los Principios de París, son competentes en el ámbito de la promoción y protección de los Derechos Humanos y deben disponer del mandato más amplio posible establecido en el texto constitucional

o legislativo que determine su composición y ámbito de competencia. Son elementos fundamentales de los sistemas nacionales de protección de los derechos humanos, sirven como enlace entre las normas regionales e internacionales de derechos humanos y los Estados, actúan como puente entre los gobiernos y la sociedad civil, vinculan las responsabilidades del Estado con los derechos de las personas que habitan y transitan en un país. Entre sus atribuciones se destacan la posibilidad de presentar a título consultivo al gobierno, al Parlamento o cualquier órgano pertinente, dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos; promover que los marcos jurídicos nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte; alentar la ratificación de los mismos y asegurar su aplicación; contribuir a la elaboración de informes que los Estados deban presentar al Sistema Universal o a los sistemas regionales de derechos humanos; cooperar con todos ellos como así también con otras INDH; colaborar en la elaboración y puesta en práctica de programas de enseñanza e investigación de derechos humanos; y finalmente, difundir ampliamente conocimiento de los mismos y la lucha contra todas las formas de discriminación entre la población. En cuanto a su composición, los Principios de París señalan que deberán ajustarse a un procedimiento que garantice la representación pluralista de las fuerzas sociales interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, mediante facultades que permitan la cooperación eficaz y participación de la sociedad civil, instancias académicas y otras. Dichos Principios señalan que deberán disponer de una infraestructura apropiada y financiamiento suficiente para lograr la autonomía respecto del Estado, así como una estabilidad del mandato de sus integrantes, cuyo nombramiento deberá hacerse mediante acto oficial y con un plazo determinado para la duración del mandato. Respecto de las INDH dotadas de competencia cuasi jurisdiccional, los Principios de París señalan que estarán facultadas para recibir y examinar denuncias y demandas relativas a situaciones particulares que le presenten particulares, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos y cualquier otra organización representativa; ante cuyos casos las INDH podrán hallar soluciones amistosas mediante la conciliación o mediante decisiones obligatorias; informar

a las y los peticionarios sobre sus derechos y los recursos a su disposición, facilitando el acceso a los mismos; conocer de estas denuncias y demandas o transmitir las a las instancias competentes; formular recomendaciones a las autoridades competentes y proponer modificaciones a la normatividad y prácticas administrativas cuando sean la causa de los obstáculos para que las personas peticionarias ejerzan sus derechos. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) señala que en 1946 el Consejo Económico de la ONU exhortó a los Estados Miembros a estudiar la conveniencia de establecer comités nacionales de derechos del hombre. En 1960 este mismo Consejo aprobó una resolución sobre la función fundamental que podrían desempeñar los institutos nacionales en la protección y promoción de los derechos humanos. En las décadas de los sesentas y setentas del siglo pasado, y ante el impulso de diversos tratados internacionales de derechos humanos, se consideró que las INDH podrían coadyuvar en su efectiva aplicación. En 1978 la Comisión de Derechos Humanos organizó en Ginebra, un seminario sobre estas instituciones para elaborar directrices respecto a su funcionamiento y estructura. En el decenio de 1980 se crearon un gran número de instituciones nacionales y en 1991 se celebró en París una reunión técnica internacional de la que surgieron los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, denominados Principios de París. En la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos de 1993 celebrada en Viena, se reconoció oficialmente a las INDH que cumplían con los Principios antes referidos, como actores importantes y constructivos en la promoción y protección de los derechos humanos y se alentó a su establecimiento y fortalecimiento, preparando así el establecimiento del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de Derechos Humanos. En su Resolución N° 2005/74 la Comisión de Derechos Humanos de la ONU reafirmó la importancia del establecimiento de INDH independientes y pluralistas, así como la importancia de intensificar la cooperación entre dichas instituciones. De acuerdo al ACNUDH las instituciones nacionales tienen diversos modelos, entre los que destacan: a) las comisiones de derechos humanos, y b) “ombudsman” o defensorías del pueblo. En muchos aspectos, las competencias de ambas instituciones

son semejantes y en principio, ninguna está facultada para adoptar decisiones vinculantes. De manera general, se podría afirmar que en el caso de las comisiones de derechos humanos habitualmente están dirigidas por varios integrantes con dedicación total o parcial que son los encargados de la adopción de decisiones; una función básica es la investigación; pueden recibir denuncias individuales y generalmente, después de realizar una investigación formulan recomendaciones a las autoridades competentes. La institución ombudsman o defensor del pueblo tiene larga tradición, como en Suecia donde existe desde hace siglos; su función se centra en la mediación, la investigación de denuncias y la resolución rápida de problemas; en general están dirigidas por una sola persona quien adopta las decisiones más importantes; investigan cuestiones relacionadas a derechos humanos y pueden recibir denuncias individuales; formulan recomendaciones; algunas defensorías pueden dirigirse a juzgados o tribunales cuando sus recomendaciones se ignoren o rechacen. Las INDH son mecanismos fundamentales para que los Estados atiendan sus responsabilidades y adopten todas las medidas adecuadas para la garantía de los derechos humanos en el plano nacional. De ahí la importancia del fortalecimiento de su autonomía y su consolidación, tendiendo vínculos de colaboración con los sistemas regionales y universal de derechos humanos. [Francisco Javier Conde González. Director Ejecutivo del Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México]

Instituto Internacional del Ombudsman (IIO)

El IIO (sigla en inglés IOI) es una organización que agrupa a más de 188 instituciones de *ombudsman*, *ombudsperson* o defensores del pueblo, independientes del poder político, de todos los lugares del planeta, para promover su desarrollo y cooperación. En el cumplimiento de su función, el IIO busca crear equilibrio entre las dos metas fundamentales que constituyen su objetivo y su labor. El primer objetivo es la inclusividad. El IIO reconoce la diversidad de las instituciones que

reflejan la diversidad de los países y regiones a los que sirven las distintas oficinas. El segundo objetivo del IIO es proteger y garantizar los valores fundamentales de independencia, objetividad, imparcialidad y compromiso con los derechos humanos. El IIO propicia la creación de nuevas defensorías del pueblo y oficinas de *ombudsman* u *ombuds-person* donde aún no existen, al mismo tiempo que apoya instituciones que no cumplen todavía con los criterios básicos establecidos en sus principios, pero a las que considera como una transición hacia el pleno cumplimiento de los principios fundamentales. En sus Estatutos –cuyas últimas modificaciones fueron adoptadas por la Asamblea General realizada en Wellington, Nueva Zelanda, el 13 de noviembre de 2012– se afirma el propósito central del IIO y se formulan una serie de postulados que reflejan los Principios relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos, los Principios de París, y las Resoluciones de las Naciones Unidas sobre la función del *ombudsman*/defensor del pueblo. El IIO cuenta con una Asamblea General compuesta por todos sus miembros con derecho a voto, un órgano de conducción que es la Junta Directiva, y un órgano de ejecución denominado Comité Ejecutivo. La Asamblea General se reúne con carácter ordinario al momento de cada Conferencia Mundial del organismo, como mínimo cada cuatro años. A solicitud escrita dirigida por al menos el diez por ciento (10%) de los miembros con derecho a voto pueden convocarse reuniones extraordinarias de la Asamblea General. Para obtener quórum en la Asamblea General debe estar presente la mayoría del número total de miembros con derecho a voto. La Asamblea General adopta decisiones trascendentes para el IIO, entre ellas, la modificación de los estatutos, la aceptación o rechazo del monto de la cuota anual propuesto por la Junta Directiva, y tiene la última palabra respecto de la aceptación o rechazo de un nuevo miembro. La Junta Directiva controla, en nombre de los miembros, el patrimonio y las actividades del IIO, y está compuesta por: un Presidente, un Vicepresidente Primero, un Vicepresidente Segundo y un Tesorero elegidos por la Junta de entre sus miembros. Un Secretario General *ex officio* que deberá ser un *ombudsman* o defensor del pueblo designado por la Oficina del Defensor del Pueblo de Austria (por encontrarse su sede en ese país), previa consulta con el Comité Ejecutivo y de acuerdo con la Junta. Además, contará con un número

adicional de Directores procedentes de cada región y un miembro perteneciente a la oficina de Ombudsman anfitriona de la Conferencia Mundial siguiente. El Comité Ejecutivo está compuesto por el Presidente, los Vicepresidentes Primero y Segundo, el Secretario General y el Tesorero, y tiene por función la ejecución de las medidas adoptadas por la Junta Directiva. El Presidente, los Vicepresidentes, el Secretario General o el Tesorero ostentan la representación del organismo. El IIO fue fundado en 1978 en Canadá (Universidad de Alberta). En la actualidad cuenta con más de 188 miembros de más de 90 países de todo el mundo, organizados en seis regiones: África, Asia, Asia Austral y Pacífico, Europa, América Latina y el Caribe y América del Norte. La estructura regional ha evolucionado desde la creación del organismo al ritmo del aumento de las membresías, y obedece a la necesidad de descentralización como reflejo de los intereses y las necesidades comunes de los miembros de las distintas regiones. Desde 2009, la sede oficial del IIO es la sede de la Oficina del Defensor del Pueblo de Austria (*Volksanwaltschaft*), en Viena. Extiende sus actividades por todo el territorio austríaco y el de los países de sus instituciones miembros y por los que están bajo la competencia de las organizaciones que aspiran a la afiliación. El organismo tiene tres idiomas de trabajo oficiales: inglés, francés y español. En la Asamblea General de Bangkok, celebrada en el mes de noviembre de 2016, el IIO presentó su primer plan estratégico a largo plazo para guiar el accionar del organismo y enfocar su trabajo mediante el establecimiento de prioridades por períodos de cuatro años. El IIO presta apoyo a sus miembros de forma muy diversa. Fomenta la creación y el desarrollo de la institución del *Ombudsman* donde aún no existe; financia la investigación, proporciona capacitación para funcionarios de las instituciones miembro, promueve el intercambio de información y comparte actividades de aprendizaje, manteniéndose en continuo diálogo con las principales organizaciones internacionales y grupos interesados. El IIO ha suscripto *memorandums* de entendimiento con asociaciones y organizaciones de todo el mundo, a saber: *International Anti-Corruption Academy (IACA)*; *African Ombudsman and Mediators Association (AOMA)*; Instituto Latinoamericano del *Ombudsman-Defensorías del Pueblo (ILO)*; *International Coordinating Committee (ICC) of National Human Rights Institutions* (ahora: *Global Alliance of National Human Rights Institutions* o GANHRI);

Australian and New Zealand Ombudsman Association (ANZOA); Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO); Ombudsman Association (OA); Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF); Forum of Canadian Ombudsman (FCO); Caribbean Ombudsman Association (CAROA) y OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). Hasta la fecha, personal de las instituciones del *ombudsman* de más de 40 países en todo el mundo se han beneficiado de los programas de formación ofrecidos por el IIO desde 2009. Entre ellos se destacan los que se mencionan a continuación. El curso *Sharpening Your Teeth*, una iniciativa del *Ombudsman* de Ontario en colaboración con la *Queen Margaret University (QMU)* de Edimburgo, Escocia. Un programa de formación desarrollado en colaboración con la *International Anti-Corruption Academy (IACA)* con el objetivo de apoyar específicamente a aquellas instituciones que han recibido un mandato anticorrupción. “Herramientas con enfoque de derechos para la labor de las Defensorías del Pueblo”, fue el primer curso ofrecido en idioma español, en la ciudad de Rosario durante los días 9 y 10 de junio de 2016. El IIO desarrolla también trabajos de investigación y estudio comparativo de las instituciones *ombudsman*/defensor del Pueblo por regiones. Finalmente, el IIO subvenciona proyectos regionales para la realización de seminarios y talleres. [Mariano Gustavo Yakimavicius. Universidad del Salvador. Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe]

Instituto Latinoamericano del Ombudsman. Defensorías del Pueblo (ILO)

Es un Instituto no gubernamental, cuyo objetivo es la promoción, estudio, investigación y divulgación de las defensorías del pueblo y de las materias que son materia de su atención, como así también contribuir al fortalecimiento del sistema democrático en la región. Promueve la creación de esta institución en todas las escalas que tengan autonomía institucional, con poderes legislativos propios, sea en los Estados nacionales que aún no cuentan con esta figura, como así también en las provincias o Estados locales y municipios. Además, se ocupa de propiciar estudios acerca de la institución Defensoría del

Pueblo, especialmente orientados a afirmar su naturaleza jurídica y a investigar la jurisprudencia y la doctrina que se desarrolla en torno a él. Al mismo tiempo impulsa la creación de redes con diferentes instituciones defensoras de los derechos humanos a la vez que organiza distintas actividades tendentes a difundir y desarrollar la educación en Derechos Humanos. Se fundó en Caracas, Venezuela, entre los días 02 y 04 de junio de 1983, cuando se celebró el *Primer Coloquio sobre el Proyecto Ombudsman para América Latina* con el patrocinio de la presidencia de la República de Venezuela, la Fiscalía General de la República de ese país, el Instituto Interamericano de Derecho Humanos con sede en San José, Costa Rica, la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas y la Fraternidad *B'nai B'rith*. En oportunidad de este coloquio se decidió la creación del ILO, quedando formal y estatutariamente establecido el 15 de agosto de 1984. Reconoce como antecedente jurídico de las defensorías del pueblo la Constitución portuguesa de 1976 y la española de 1978. Entre las personalidades que concurrieron a la creación del ILO se cuentan a Ana Elvira Araujo, Daniel Belozercovsky, Marco Tulio Brunicelli, Tomás Buergenthal, Jorge Dugarte, María Helena Fernández Velosa, Carlos García Bauer, Héctor Gros Espiell, Carlos Guerón, Isaac Hochman, Pedro J. Mantellini, Alfredo Martínez Moreno, Freddy Muñoz, Luis María Olaso S. J., Enrique Rojas Franco, Adolfo Pedro Salgueiro, Efraín Schacht Aristeguieta, Enrique Tejera París, Orlando Tovar Tamayo y Diego Uribe Vargas. El ILO fue precursor de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), porque a medida que los diferentes países del continente iban instituyendo, con diferentes nombres, la figura del *Ombudsman* se hizo necesario crear una organización que asociara a todos los Defensores del Pueblo, Comisionados o Procuradores de Derechos Humanos en ejercicio de sus funciones. El primer resultado de aquellos esfuerzos fue el establecimiento del Procurador de los Derechos Humanos en Guatemala en el año 1984. Hoy, con excepción de Brasil (excepto Curitiba) y Chile, las defensorías del pueblo fueron consagradas en todas o en algunas de sus escalas en todos los países de nuestra América. Desde su creación hasta el presente, el ILO tuvo los siguientes presidentes: Dr. Efraín Schacht Aristeguieta; Dr. Diego Uribe Vargas; Dr. Héctor Gros Espiell; Dr. Enrique Rojas Franco; Dr. Jorge Luis Maiorano; escribano Antonio Cartañá; Dr. Carlos R. Constenla. En su origen el ILO creó sendos *Capítulos*

en los siguientes países: Capítulo argentino, presidente doctor Miguel Padilla; Capítulo boliviano, presidente doctora Rosario Chacón; Capítulo chileno, presidente profesor Jorge Mario Quinzio Figueiredo; Capítulo costarricense, presidente licenciado Edgard Cervantes Villalta; Capítulo nicaragüense, presidente Monseñor Pablo Antonio Vega; Capítulo paraguayo, presidente doctor Luis Enrique Chase Plate; Capítulo uruguayo, presidente doctor Daniel Hugo Martins; Capítulo venezolano, presidente doctor Gustavo Briceño. A medida que se fue desarrollando la figura por América Latina, estos *Capítulos* fueron desapareciendo, con la excepción de Chile y Venezuela. En 2017 se creó el Capítulo Mexicano del Ombudsman (CAMEX-ILO). En 2008 se resolvió trasladar la sede del ILO de Caracas, Venezuela, a Buenos Aires, Argentina. En el curso de su historia el ILO realizó coloquios, seminarios, conferencias y congresos en Buenos Aires 1985, Curitiba 1987, San Juan (P. Rico) 1991, La Paz 1992, Maracaibo 1995, Caracas 1999, Willemstad, Curaçao, 2004, Caracas 2005, Bogotá 2006, Buenos Aires 2007, Santiago (Chile) 2008, Morón 2008, Buenos Aires 2008, Brasilia 2009, Mar del Plata 2009, La Plata 2011, La Paz 2011, Willemstad, Curaçao 2012, Montevideo 2012, México 2012, Buenos Aires 2013, Villahermosa (México) 2013, Buenos Aires 2013, Vicente López (Argentina) 2014, Ciudad de México 2015, Torino (Italia) 2016. En los últimos años, a partir de una más ajustada organización se relanzaron periódicamente las asambleas del ILO. Después de la asamblea organizacional de 1984, se realizó la II en Mendoza (Argentina) 2007; III en Valparaíso (Chile) 2012; IV en Ciudad de México 2013; V en Cali (Colombia) 2014; VI en Río de Janeiro (Brasil) 2015; VII en Buenos Aires (Argentina) 2016; VIII en Montevideo (Uruguay) 2017. En la Asamblea de Montevideo de 2017 se resolvió modificar el nombre del ILO que pasó a llamarse Instituto Latinoamericano del Ombudsman - Defensorías del Pueblo. [Carlos R. Constenla. *Universidad de Buenos Aires*]

Intercultural/idad/ismo

El prefijo *inter* refiere a un espacio entre dos cosas, una reunión entre dos o más elementos que es superadora porque reúne, pero no es, ninguna de esas cosas que la antecedieron. Hace alusión a un

origen diverso que presupone la posibilidad de una nueva unión. En este caso es el espacio de encuentro, interacción y reunión entre diversas culturas. Supone sociedades multiculturales donde los grupos se encuentran en situaciones específicas e interactúan, El centro está puesto en la interacción y la relación establecida. Para que se genere un espacio de reunión y comunicación se requieren cambios estructurales que ataquen las desigualdades entre las culturas y que no solo se limiten a reconocerlas. Para que haya interculturalidad debe haber un espacio de intercambio y aprendizaje mutuo, en condiciones equitativas. El espacio que debe ser neutral y no terreno de una cultura dominante. Esta perspectiva describe y analiza las relaciones que se dan de hecho, cotidianamente, entre personas y grupos diferenciados culturalmente. Se trata de fomentar las relaciones interétnicas, interlingüísticas, interreligiosas, etcétera, pues todas las culturas son igual de válidas a pesar de sus diferencias. Se considera una posición filosófica y una convicción. La competencia intercultural incluye componentes afectivos y cognitivos y se encuentra en constante movimiento. Para la UNESCO la I refiere a la construcción de relaciones equitativas entre personas, comunidades, países y culturas que debe realizarse desde un abordaje sistémico, trabajando desde una perspectiva que incluya elementos históricos, sociales, culturales, políticos, económicos, educativos, antropológicos, ambientales, entre otros. Por su parte, el sufijo *ismo* forma sustantivos que suelen indicar sistemas, doctrinas, escuelas filosóficas o movimientos. Además, lleva implícita la presunción de un modo de abordaje y tratamiento de un fenómeno. Se puede definir al interculturalismo entonces como un modo de abordar y reflexionar teóricamente acerca del fenómeno del interculturalismo. Dicho análisis puede ser desarrollado desde distintas disciplinas. Es un fenómeno que se extiende en Europa a partir del advenimiento de nuevas oleadas inmigratorias y en América Latina tras un resurgir de los reclamos culturales y políticos de los pueblos originarios. La diversidad cultural es uno de sus supuestos primordiales, existen diferencias entre las culturas, es decir, se asume la multiculturalidad. Como sustantivo, es algo real e individual. Tiene además la particularidad de desarrollarse como campo teórico, pero también como proyecto político, y como tal, se centra en el encuentro que se da entre la pluralidad de culturas que habitan en una sociedad, que paralelamente

se complejiza al ritmo del proceso de globalización y migraciones nacionales y transnacionales. El interculturalismo fomenta la tolerancia y defiende la igualdad y justicia sustanciales más que formales. Parte de la distinción entre culturas dominantes y subalternas (no mayoritarias y minoritarias), perspectiva que da la posibilidad de extender el análisis por fuera de democracias liberales desarrolladas. El interculturalismo comprende que, en el caso latinoamericano, las relaciones desiguales son inclusive heredadas de la época de la dominación colonial donde se constituyó a la raza como instrumento de jerarquización social, cercenando las posibilidades de una relación equitativa, lo que subyace es la desigualdad en las relaciones de poder. No es posible que una cultura se defina por sí misma, siempre lo hará en relación con otra. La interculturalidad se asume como una cuestión relacional, ninguna cultura puede definirse en soledad. No son identidades esenciales, tampoco se mantienen estáticas, mutan en la propia relación con otras culturas, son realidades situacionales. Son dinámicas e históricas, se construyen en movimiento, no pueden hacerlo independientemente de sus alteridades. En palabras de Walsh la interculturalidad no es un hecho dado sino algo en permanente cambio, insurgencia y construcción. Sugiere un proceso activo y permanente de negociación e interrelación donde lo propio y particular no pierden su diferencia, sino que tienen la oportunidad y capacidad para aportar desde estas diferencias a la creación de nuevas comprensiones, convivencias, colaboraciones y solidaridades. El interculturalismo es una búsqueda de integración y fomento de relaciones simétricas. La pretensión de una igualdad sustancial exige transformaciones estructurales de los basamentos que impiden la equidad y fomentan las diferencias. En este caso, alcanzar la igualdad requiere a su vez un trato diferencial a fin de compensar las diferencias de origen. El rol del Estado debe tomar aquí fundamental relevancia si se pretende superar la igualdad formal y el mero reconocimiento de derechos. Desde la perspectiva intercultural la eficacia de la acción afirmativa es ambigua. En los lugares donde la mayoría de la población tiene una cultura subordinada las acciones focalizadas no son suficientes y deben abordarse cambios estructurales. La acción afirmativa es necesaria pero insuficiente para alcanzar los ideales del interculturalismo que fomenta un pluralismo jurídico equitativo con un funcionamiento igualitario para todos los grupos

culturales. El desarrollo de la interculturalidad se ve limitado por estructuras políticas, económicas y sociales que impiden el desarrollo de las relaciones entre culturas y reproducen un vínculo de colonialidad; por ello urge atacar las bases de la desigualdad, no alcanza con reconocerlas. El Estado junto con la sociedad civil debe impulsar gradual, pero sistemáticamente, espacios de interacción que sean facilitadoras del fomento de la confianza y la comunicación, que habiliten el diálogo, la cooperación y la convivencia. Se trata de procesos de interacción positiva y se apuesta por la regulación pacífica de los conflictos que puedan surgir en contextos multiculturales. Intenta construir la unidad en la diversidad, fomenta la convivencia buscando puntos de convergencia. Resume Hidalgo, el fenómeno de la interculturalidad se puede considerar una filosofía, un proceso y un programa. Como filosofía ofrece un marco teórico que permite analizar la realidad e interpretarla; como proceso, aporta un modelo racional para organizar ideas y esfuerzo, y como programa sistematiza actividades y políticas tendientes a la creación de un medio intercultural. El multiculturalismo considera que las culturas pueden definirse por sí mismas según sus características objetivas, al margen de su relación con otras, mientras la interculturalidad sostiene una concepción relacional de la identidad cultural. Una de sus principales dificultades radicaría en no definir los términos de la tolerancia, ni los criterios para proteger los derechos individuales, apostando por una definición consensual de tales criterios. El riesgo es perder o desconocer eso que nos diferencia, olvidar las particularidades y pretender igualar, asimilar, a las otras culturas. Una tolerancia ilimitada en la práctica puede terminar por anular los ideales interculturales al admitir la legitimidad de prácticas y concepciones culturales que pueden ser contrarias a los ideales de igualdad, respeto y justicia de otras culturas. La interculturalidad es un proceso y proyecto. Un camino en permanente construcción, una propuesta ética. Se apuesta al tratamiento y gestión de la diversidad cultural como instancia superadora de las relaciones entre los sujetos. *[María Fernanda Terzibachian. Docente e investigadora de la Universidad de Buenos Aires. Coordinadora del Instituto de Investigación de la Universidad del Museo Social Argentino]*

Interés público

Conveniencia de la comunidad. La utilidad, conveniencia o bien de los más ante los menos, de la sociedad ante los particulares, del Estado ante los ciudadanos. Debe constituir el alma de las leyes y el criterio del gobierno. Las limitaciones del dominio se fundan en el interés público. Ese mismo fundamento se encuentra en las servidumbres impuestas por la ley; unas por evidente utilidad pública y otras en interés de los particulares. La expropiación forzosa, el servicio militar, los impuestos y tantas otras instituciones y medidas de gobierno no tienen otra justificación que un menor quebranto del interés privado para servicio del interés público. La noción de interés público no puede ser analizada al margen del nacimiento de la moderna Administración Pública. Posteriormente a la Revolución Francesa, el proceso de institucionalización política que se produce como reacción al absolutismo pone fin a la concentración del poder, distribuyendo su ejercicio en órganos diferentes. Esta es la labor que cumplió el constitucionalismo a través del Estado Moderno Constitucional: transformar la monarquía, fundado en la persona del rey, en una organización objetiva de la sociedad y del gobierno, denominada Estado. La inédita sujeción de la administración al derecho significó un esfuerzo para equilibrar la fórmula: autoridad-potestad con libertad-derechos subjetivos. En la alternativa autoridad-libertad se escoge esta última bajo los presupuestos de que la noción de interés público, fundada en los valores del liberalismo, reconoce una esfera de libertad integrada por un grupo de derechos individuales que impuso un límite y sumisión a la actividad estatal. El concepto de interés público elaborado bajo los presupuestos del Estado Liberal se opondrá a toda intervención del Estado en la esfera superior de derechos individuales protegidos, considerará como obligación esencial de la autoridad conservar el orden público, el resguardo de la seguridad exterior y el cabal cumplimiento de la ley. A partir del último cuarto del siglo XIX, los excesos que impuso el liberalismo en Europa Occidental y su falta de respuesta a los desafíos de la Revolución Industrial ejercieron una influencia tal que el Estado Liberal va a devenir en un Estado Social, el cual postulará que el individualismo era una etapa superada en la cultura jurídico-política de Occidente, por ser incapaz de solucionar

los problemas sociales que planteaba la Revolución Industrial. Que el hombre era libre e igual en derechos, con derechos naturales, inalienables e imprescriptibles era un aserto del liberalismo que carecía de todo fundamento real, ya que la idea del hombre natural, aislado, independiente, con derechos anteriores a la sociedad es absolutamente extraña. El hombre aislado e independiente jamás ha existido. Por el contrario, es un ser que no puede vivir más que en sociedad. El Estado Social no aspira a una justicia conmutativa, propia del liberalismo, sino distributiva, pues considerará el dato real como una desigualdad social que tiene el deber de subsanar a fin de promover la realización del bienestar general. Como consecuencia de ello, se establecen los llamados derechos sociales o económicos, se limitan los derechos individuales, a los que se les reconoce una función social, y se contempla un régimen de derechos políticos que permite alcanzar adecuados niveles de legitimidad dentro del marco de la democracia social. En este escenario, la noción de interés público paulatinamente se diluye dada la falta de precisión entre “lo público” y “lo privado”. La aparición con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial de los derechos que protegen el medio ambiente, la conservación del patrimonio histórico, los derechos de los consumidores, la preservación de la paz y la seguridad internacional, entre otros, como consecuencia de diversos factores derivados de la creciente industrialización y la estrecha relación entre acontecimientos políticos y económicos acentúa aún más la confusa concepción de interés público. De este modo, los comienzos del siglo XXI perfilan una noción inédita del mismo que lo proyecta más allá de las fronteras de cada Estado, como consecuencia de los procesos de globalización, internacionalización y transnacionalización, con el propósito de proteger bienes jurídicos que importan a toda la humanidad. El hecho de que el concepto *interés público* resulte vago puede presentarse como un problema; sin embargo, creemos que ello no necesariamente es así. El interés público es un fenómeno dinámico que como tal necesita redefinirse y evaluarse de manera constante. En el ámbito de la protección de los derechos fundamentales, la noción de interés público tiene un rol clave al plantearse, ya sea como un límite de los mismos, pues para satisfacerlo es menester sacrificar algunos bienes o derechos particulares; como criterio para resolver conflictos o colisiones de derechos, permitiendo armonizarlos, al otorgar a la autoridad criterios o herramientas para

privilegiar unos derechos sobre otros, atendido el bien social comprometido, y por último, como cláusula de habilitación para el ejercicio de determinadas potestades públicas. En función de ello, el ejercicio del poder de policía por parte del Estado, es decir, la posibilidad de restringir derechos individuales en pos del interés público puede intensificarse en situaciones de emergencia. Frecuentemente, se adoptan medidas restrictivas de derechos patrimoniales, como el congelamiento de depósitos bancarios o el pago de deudas del Estado con bonos, en pos del resguardo de los intereses del Estado. Estos casos necesariamente se deben fundamentar en una situación de grave emergencia política, social e institucional. Sin embargo, resulta fundamental el control y el análisis de las decisiones lesivas de derechos subjetivos –que debe ponderar la legalidad y la razonabilidad de las medidas adoptadas– que, además de los jueces, pueden ejercer las Defensorías del Pueblo, y otras instituciones de control de la Administración Pública. Entonces, la noción de interés público siempre debe interpretarse en función de una situación económico-social concreta, del modelo de Estado imperante y de los principios generales del derecho, incluido el de los derechos fundamentales. El interés público como concepto abstracto y genérico no solo es oscuro, sino que puede resultar peligroso, cuando es utilizado como ilusoria justificación del avasallamiento de derechos por parte del Estado. *[María Soledad Manin. Universidad de Buenos Aires]*

J

Jurisdicción

Jurisdicción deriva de la expresión latina *iuris dictio* que significa decir el derecho, se designa así a la administración de justicia. En sentido estricto es la función pública de administrar justicia, emanada de la soberanía del Estado y ejercida por un órgano especial, cuya finalidad es la realización o declaración del derecho y la tutela de la libertad individual y del orden jurídico, mediante la aplicación de la ley en los casos concretos. Debido al uso indebido de la palabra jurisdicción es necesario diferenciarla de la competencia que es la facultad de cada juez para ejercer la jurisdicción en determinados asuntos (materias) y dentro de cierto territorio. La sociedad para resolver sus conflictos puede recurrir a varios métodos en el sistema democrático, por ejemplo el voto, negociación, acuerdos extracontractuales, arbitraje como en las relaciones internacionales, conciliación como en las controversias laborales. El método por excelencia es la vía judicial a través del actuar de los tribunales tanto unipersonales como colegiados que despliegan su actividad jurisdiccional, lo cual implica: establecer los hechos controvertidos, definir e interpretar las normas de derecho aplicables y crear nuevas normas de ser necesario (individuales aplicables al caso en cuestión). El descubrimiento de la norma base para la resolución de la controversia no es simple, muchas leyes son ambiguas por lo que los jueces interpretan la legislación social en sentido amplio y la penal en sentido estricto (delitos tipificados en el Código Penal). Los jueces se hallan sometidos a múltiples influencias: las costumbres de la comunidad, los principios éticos predominantes, los dictados de la lógica, el peso de la historia y las consideraciones de utilidad y conveniencia. También por los otros juristas, críticas de colegas eruditos; aun así se impone la naturaleza del derecho que implica uniformidad, imparcialidad, coherencia lógica y estabilidad. Antropológicamente, al decir de Ricardo Haro:

El derecho, como todo hecho cultural, debe partir del hombre y regresar a él para ayudarlo en su realización individual y social. Para ello, la sociedad, el Estado, el poder político, la Constitución, el gobierno y, en nuestro caso, la jurisdicción y la competencia, no son temas que se agoten exclusivamente en un puro tecnicismo, sino que solo encuentran sentido y “razón de ser” en la medida en que cumplan la función de servir al hombre para que, como decía Mc Ilwain, logre realizar el sagrado derecho de ser hombre.

En la evolución social y política de la humanidad se arriba a la necesidad de evitar en lo posible los conflictos compatibilizando, mediante normas jurídicas, el ejercicio de los poderes, derechos e intereses de los hombres que se constituyen así en sujetos jurídicos, es decir en titulares de derechos y deberes. El derecho aparece como respuesta ordenadora al decir de los romanos *ubi societas ibi ius* donde hay sociedad hay derecho, que sustituye la violencia para la resolución de conflictos y coloca intermediarios entre el gobierno y el uso de la fuerza (Tocqueville). La necesidad ha hecho que un tercero, el Estado, intervenga en los conflictos de los particulares para resolverlos pacíficamente y esta actividad desempeñada por personas extrañas a los propios interesados es lo que constituye la jurisdicción. La doctrina de la división de poderes de Montesquieu procura el equilibrio en el ejercicio del mismo

... si el poder de juzgar estuviera unido con el legislativo, la vida y la libertad de los súbditos se verían expuestas a una acción arbitraria, porque el juez sería entonces el legislador. Reunido al ejecutivo, el juez podría proceder con toda la violencia de un opresor.

Los elementos esenciales que la componen son: *notio* (de *notio*, *-onis*, que significa conocer) el derecho de conocer una cuestión litigiosa a requerimiento de parte o de oficio de acuerdo a la naturaleza del proceso, desde los presupuestos formales de la traba de la litis hasta todos los elementos que aporten las partes al juicio y los obtenidos por las medidas para mejor proveer; *vocatio*: (de *vocatio-onis*, acción de llamar) facultad de obligar a las partes a comparecer a juicio; *coertio*: (de *coertio-onis*, acción de refrenar, sujetar, corregir) empleo de la fuerza de resultar necesario para cumplir las medidas ordenadas dentro del juicio; *iudicium*: (de *iudicium-ii*, juicio, proceso) facultad de dictar sentencia y *Executio*: (de *executio*, *-ois*, acción y efecto de ejecutar) imperio para la ejecución de la sentencia, aún con auxilio de la fuerza pública. Los presupuestos de la jurisdicción son la necesidad de resolver un conflicto de parte, choque de intereses tutelados por el derecho objetivo del Estado de obtener la actuación de la ley, el interés de la parte que procura a través del Estado solucionar el conflicto y satisfacer su interés, el interés público de mantener la paz social y asegurar el orden aplicando el derecho y la intervención del Estado pues solo él puede tomar decisiones obligatorias y ejecutables. Puede clasificarse en federal y provincial; en una organización federal existen dos centros de

atribución del poder político, uno central o nacional y otro local o provincial, por lo que la jurisdicción federal o provincial según es ejercida en el orden institucional federal o provincial respectivamente. Por su parte, la jurisdicción contenciosa requiere la presencia de la contienda, el conflicto de intereses entre dos o más partes, la lucha de las partes para que sus derechos prevalezcan por sobre los de los otros, pretensiones jurídicas encontradas; y la jurisdicción voluntaria supone la inexistencia de conflicto actual de intereses entre partes, el Estado despliega su actividad jurisdiccional para completar, aprobar, dar eficacia y seguridad a algunos actos de los particulares en los que no existe actividad litigiosa. Al ser una declaración producto de la actividad jurisdiccional del Estado “en cierto modo en una actitud fedataria, aseguración o aseveración de la verdad, certeza o genuinidad de un acto pasado por ante el tribunal, y también porque esa clase de asuntos puede eventualmente transformarse en contenciosos...”, según Ricardo Haro. Por su parte, el Código Civil y Comercial Argentino aprobado por Ley N° 26994, art. 2601, contempla la resolución de controversias internacionales por parte de los “jueces argentinos no mediando tratados internacionales y en ausencia de acuerdo de partes en materias disponibles para la prórroga de jurisdicción”. Se reafirma el criterio en cuanto a la primacía de la fuente internacional por sobre la interna (art. 75 inc. 22 Constitución Nacional). Es destacable el avance logrado en la legislación argentina en materia de jurisdicción a partir del Código Civil y Comercial de la Nación de Argentina, especial mención merece el art. 2610, Capítulo 2. Jurisdicción Internacional –que tomando como fuentes y antecedentes: arts. 3 y 4 del Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en Materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa, Las Leñas; art. 17 de la Convención sobre Procedimiento Civil, La Haya– preserva la igualdad de trato para acceder a la jurisdicción y dice:

Los ciudadanos y los residentes permanentes en el extranjero gozan del libre acceso a la jurisdicción para la defensa de sus derechos e intereses, en las mismas condiciones que los ciudadanos y residentes permanentes en la Argentina. Ninguna caución o depósito, cualquiera sea su denominación puede ser impuesto en razón de la calidad de ciudadano o residente permanente en otro Estado. La igualdad de trato se aplica a las personas jurídicas constituidas, autorizadas o registradas de acuerdo a las leyes de un Estado extranjero.

[Silvia Beatriz Ciavelli. Docente de la Universidad de Buenos Aires]

Justicia

Vulgarmente el vocablo justicia se identifica con la virtud que inclina a obrar y a juzgar teniendo como guía la verdad y dando a cada uno lo que le pertenece. El concepto también es utilizado para referirse a aquello que es adecuado, que no falta ni sobra, y en tal caso, da lugar a expresiones tales como “una cantidad justa, el tiempo justo, la comida justa, un talle justo, etc.”. En un sentido ético, la justicia es una cualidad o exigencia, que excede la capacidad para dirimir entre lo bueno y lo malo. No obstante, cuando algo es apreciado “justo”, da cuenta que ha sido considerado como algo moralmente bueno. En general, lo “moral” implica por definición la presencia de “voluntad humana, intención o virtud”. Es decir, que ni los animales ni las cosas pueden ser justas dada la inexistencia de voluntad humana o intención. Sin embargo, cuando se habla de justicia, es característico que también se designen como justas, relaciones, estructuras e instituciones creadas por los hombres, constituyéndose en una idea más omnicomprendiva del término. Bajo estas consideraciones es que se habla de una persona justa, pero también de una decisión justa, de una situación justa, de un salario justo, de un Estado justo, etcétera. En este sentido decimos que la justicia denota, así, una correcta asignación o distribución, dado que la justicia es considerada siempre en referencia a algo: “Dar a cada uno lo suyo”. La justicia es considerada en relación con aquello que me pertenece a mí y aquello que le pertenece a otro. La correcta distribución entre esto y aquello es justa. Se refiere a aquello que es atribuible como derecho, como aquello que me es propio, como una pretensión justificada en razón de algo. En un sentido jurídico, la justicia es entendida como uno de los valores que inspiran la creación del derecho, y como aquel ideal que se expresa en la concordancia con la ley. No obstante, esta última afirmación, admite diferentes opiniones doctrinarias. En un sentido institucional, se habla de justicia como el término que alude al Poder judicial, es decir al órgano encargado de la administración del servicio justicia. La justicia también ha sido definida como el recto proceder conforme a derecho y razón. O también como el mismo derecho y la propia razón, en su generalidad. En este sentido se ha sostenido durante mucho tiempo que justicia y Derecho debieran ser términos sinónimos, aunque no lo fueran en los

hechos, dado que, en la apreciación común, el derecho deja de ser justo por impulsos motivados en la realidad social. La disociación entre justicia y derecho se ha justificado por el carácter subjetivo de la justicia, su mutabilidad a lo largo del tiempo y la imposibilidad de consagrar en una norma, su invariabilidad. Desde nuestra perspectiva, el derecho también asume un carácter subjetivo. No obstante, coincidimos con la apreciación subjetiva que la justicia tiene y ha tenido en todos los tiempos. La justicia, como ideal de la verdad, tiene como ésta, en la apreciación de los hombres, distintos prismas y es imposible albergarla en una ley física, inmutable. Producto de la naturaleza humana, la justicia sufre los cambios que se suscitan en las apreciaciones, opiniones, pensamientos y doctrinas sobre el tema. En un sentido social, la justicia presenta un significado muy estrechamente vinculado con una noción subjetiva del término, que se relaciona con un ideal personal o expectativa, en cuanto a aquello que cada cual considera como justo. Dada la relación intrínseca que subyace entre el concepto de justicia y la historia de la humanidad, resulta imposible determinar con exactitud el origen del término. Desde la existencia de la vida humana en sociedad, es decir dos o más personas, los hombres han ido desarrollando a través del tiempo, distintas formas de resolver los conflictos, que implicaron desde la utilización de métodos extremadamente salvajes hasta aquellos más civilizados. Sin dudas todos ellos entrañaron una noción de justicia propia de una época y de un lugar. Dada la amplitud del tema, nos limitaremos solo a mencionar este antecedente y seguidamente a presentar aquellos orígenes más relevantes. En el pensamiento antiguo las definiciones de justicia fueron la socrática, la platónica y la aristotélica. La justicia fue considerada por los griegos, concretamente por Sócrates, quien se refirió a la justicia como una virtud, enfocada en el conocimiento y la observancia de las leyes que gobernaban las relaciones entre los hombres. Para Platón la justicia era la voluntad última del alma, el camino para el recto vivir, para la felicidad, tanto del individuo como del Estado, como así también el máximo bien al que el hombre podía aspirar. Platón y Aristóteles centraron la idea de justicia sobre la virtud. Para Platón, discípulo de Sócrates, la justicia era aquella virtud que mantenía la unidad, el acuerdo y la armonía. En cambio, para Aristóteles la justicia ofrecía un aspecto más social que imponía a cada uno respetar el bien de los demás. Nuestro derecho de origen romanista justifica que también aquí

presentemos el concepto de justicia desarrollado en Roma. En el código de las Partidas, se alude a la justicia como “una de las cosas porque mejor y más enderezadamente se mantiene el mundo y que es como fuente de donde emanan todos los derechos”. En este sentido, quedaron establecidos tres mandamientos según la justicia romana; “vivir honestamente”, “no dañar a otro” y “dar a cada uno su derecho”. La noción de justicia admite una clasificación conforme al fuero o la competencia que explica. Así se puede hablar de justicia administrativa, penal, laboral, previsional, civil, etcétera. Fuera de esta clasificación, el concepto ha generado múltiples y diferentes tipificaciones o modalidades según las distintas corrientes de pensamiento, tales como la justicia conmutativa, distributiva, colaborativa, social, restaurativa, entre otras. La justicia conmutativa es aquella que guarda una entera igualdad en los contratos, observando la proporción aritmética. La justicia distributiva es la que reparte los premios y las penas en razón del mérito y calidad de las personas guardando la proporción geométrica. La justicia social es aquel tipo de justicia esperable o deseable que viene a paliar las consecuencias de los problemas sociales, o de las clases sociales desfavorecidas. La justicia en el sistema penal ha generado los más disímiles posicionamientos, los cuales han dado lugar al interrogante sobre si las penas son o no justas, o en dónde radica la justicia de la ley penal. Bajo estas consideraciones se enmarca también la justicia restaurativa. Esta corriente restaurativa plantea una visión diferente del delito y la conflictividad que, en líneas generales, propone trabajar sobre la situación conflictiva, con miras a restablecer el estado original de las cosas antes de producido el hecho, teniendo en cuenta valores tales como la reparación, la reintegración y la inclusión. El término admite la concurrencia de versiones científicas divergentes; eso podría conceptualizarse desde lo axiológico, lo jurídico y lo social. En primer lugar, debe señalarse que se advierte una evolución en la conceptualización social a través del tiempo que lo han ido llenando de contenido, tal como surge de lo anteriormente comentado. Resulta interesante pensar que contemporáneamente el término abre en conceptualizaciones novedosas. En este sentido ha surgido la corriente que distingue entre las expresiones “acceso a la justicia” y “acceso a justicia”. En el primer caso, se refiere concretamente al acceso al sistema de administración de justicia, o instancia judicial o lo que vulgarmente se denomina “juicio”, es decir su acepción tradicional. En el

segundo caso, la expresión “acceso a justicia”, se incorpora como una dimensión mucho más amplia que permite visualizar numerosas concepciones relacionadas con las distintas posibilidades de tratamiento, atención y/o resolución de los conflictos. [María Josefina Forastieri. Abogada. Universidad Nacional de La Plata]

Justicia restaurativa

La complejidad de las relaciones humanas y de los espacios de convivencia convocan a las Defensorías del Pueblo –en tanto instituciones protectoras de los derechos humanos– a mantener en continua revisión a sus prácticas. Las demandas actuales de la sociedad ponen en cuestión a muchas nociones preconcebidas y obligan a generar espacios de conocimiento y de comprensión que garanticen el efectivo acceso a la justicia mediante la articulación de un enfoque interdisciplinario y en correspondencia con las necesidades reales de las personas. Esta es la dinámica institucional que reconstruye los espacios de equidad ciudadana y que se preocupa por el establecimiento de nuevas formas de abordaje de los conflictos interpersonales que conduzcan a verdaderas soluciones que comprometan y satisfagan a las partes y a la sociedad toda. La justicia restaurativa –instrumento clave de esta estrategia igualitaria y reparadora– ha comenzado a permear la normativa nacional e internacional y tiende a intensificar su presencia en lo cultural penal, en lo comunitario y en las prácticas profesionales. La insatisfacción o la frustración con el sistema de justicia formal, o también la confrontación con actitudes refractarias que se apoltronan en la preservación de las prácticas del derecho consuetudinario y en los hábitos tradicionales de la justicia, han dado lugar –por contraposición– a un cúmulo de respuestas alternativas e innovadoras para el tratamiento adecuado de los desórdenes sociales. Muchas de estas opciones proporcionan a las partes involucradas, y a menudo también a la comunidad cercana, la oportunidad de participar activamente en la resolución de los conflictos y sus consecuencias. Estas metodologías contribuyen al respeto de la diversidad social y cultural y promueven prácticas comunitarias responsables. Tanto las formas de justicia restaurativa ya establecidas, como los nuevos abordajes de conflicto desde el enfoque

J

restaurativo de las relaciones humanas, ofrecen a las comunidades la participación en el proceso de un modo directo y concreto, así como la posibilidad de reconstituir el tejido social. El proceso restaurativo, de este modo, puede ser utilizado en variados contextos, sean comunitarios, escolares, familiares, laborales, ambientales, etcétera. El origen de la justicia restaurativa se remonta hasta las comunidades indígenas de Australia, de Nueva Zelanda y de los Estados Unidos, en donde se aplicaban procedimientos que obligaban a quien había ofendido a un miembro de la comunidad a reparar el daño producido, bien fuera trabajando durante un tiempo para la familia o bien mediante la devolución de lo sustraído. Desde la implicancia con la problemática de la víctima fue Albert Eglash quien en el año 1958 estableció el concepto de “restitución creativa” y quien más tarde, en 1977, instauró el término de “justicia restaurativa”, distinguiendo asimismo tres tipos de justicia penal: retributiva, distributiva y reparadora. Por otro lado, en 1970, en Canadá, se había propuesto una solución alternativa para casos en donde se encontraban involucrados menores de edad. El nuevo modelo fue conocido como *Victim-Offender-Mediation*. La primera Corte que dictó una sentencia de justicia restaurativa fue la de Ontario (EE. UU.) en 1974, en un caso cuyo origen fue el conflicto producido por jóvenes que habían dañado propiedades vecinas. Desde aquel fallo pionero el mecanismo restaurativo ha crecido significativamente en su implementación, al punto de que hoy funcionan programas similares en Alemania, Inglaterra, Bélgica, Brasil, México, etcétera. En Argentina existen experiencias en Neuquén, Buenos Aires y de manera incipiente en Santa Fe. Las modalidades concretas de instrumentación de la justicia restaurativa toman en cuenta diferentes niveles de intervención en torno a la propuesta socioeducativa del enfoque:

- a. el impacto del conflicto y/o delito en la comunidad: es necesario identificar las instituciones referentes de la comunidad/barrio, activar la red existente a los fines de que funcionen como espacio de contención, de escucha, de prevención e identificación de futuros conflictos. En forma paralela debe promoverse la formación de líderes barriales y referentes sociales como facilitadores de la convivencia y como mediadores comunitarios: ellos serán los agentes de cambio en cuanto a la mirada de los conflictos; podrán intervenir para evitar es-

caladas y réplicas más gravosas; serán los árbitros inmediatos en el momento del conflicto, legitimados por sus vecinos, con conocimiento de las costumbres, los ritmos del lugar, las relaciones interpersonales y sus interacciones. Serán aliados estratégicos para contener y derivar situaciones más complejas.

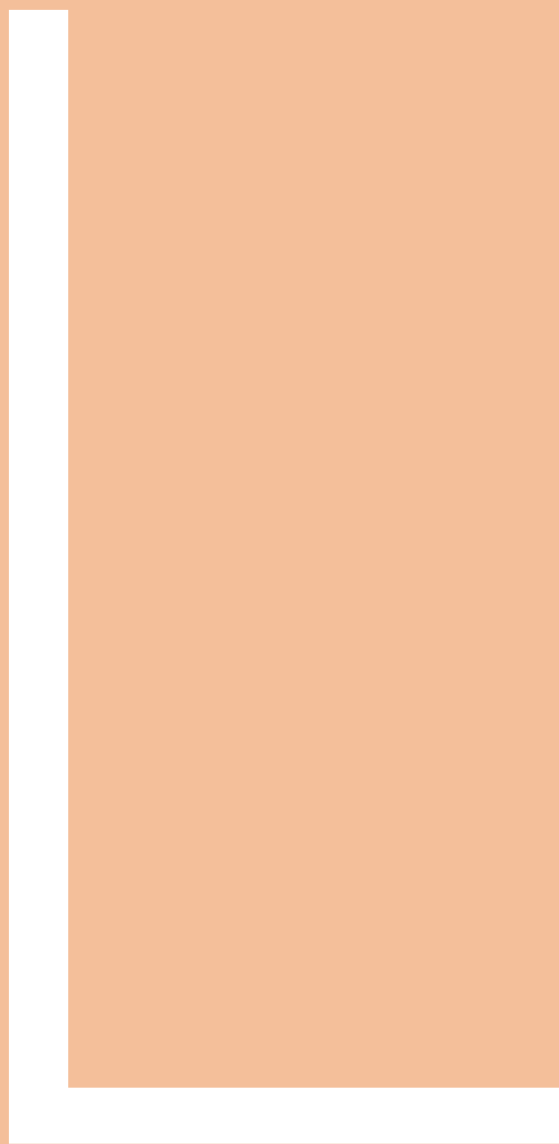
- b. Los Centros de Asistencia a Víctimas de las Defensorías, constituidos por abogados, psicólogos y trabajadores sociales, están en condiciones de acompañar, asistir y asesorar a las víctimas. Se consideran víctimas a todos aquellos que sufren y sobre quienes impacta la situación delictiva o el conflicto. El trabajo institucional también comprende a familiares, amigos o personas vinculados o afectadas por la situación –esto es voluntario y confidencial– lo cual supone una invitación a poder explorar desde las propias subjetividades lo que cada uno necesita ante el hecho traumático. La resignificación del hecho para los niños y niñas debe ser dada en condiciones de seguridad y familiaridad a fin de evitar la revictimización. Trabajar con ofendido y ofensor significa pensar en el futuro, significa proponer una mirada preventiva, que enseñe, que dé cuenta de que los seres humanos pueden acompañarse en sus sufrimientos a partir de espacios de encuentro seguros, donde la vulnerabilidad no sea una debilidad, sino una fortaleza común. Saber que la sociedad se construye entre todos, a partir de las conductas y lo que las mismas provocan en los demás, ser más conscientes de lo que se hace o se deja de hacer, aprendizajes que repliquen espacios más saludables de vínculos humanos. La pacificación social es un desafío comunitario, social, institucional. A fin de conservar los espacios confiables y seguros para las víctimas, los equipos que acompañan a estas personas no deberían ser convocadas como peritos en un proceso.
- c. Encuentro/espacio de diálogo: Esta intervención podría darse solo en el caso de que víctimas y ofensores estén dispuestas voluntariamente a participar y preparadas previamente (punto b) a encontrarse y compartir un proceso autocompositivo llevado adelante con la intervención de un mediador o un facilitador. La finalidad es reconocer las necesidades de todas las partes, las más profundas, las no dichas, las que no pueden



plasmarse en un expediente judicial, a fin de dar sentido a la restauración. Lo que los ciudadanos pretenden de la justicia no siempre se ve satisfecho con la condena o la sentencia judicial, porque esa instancia no está convocada a resolver sobre otras cuestiones. Por ello se considera que complementar la visión del sistema judicial formal con un enfoque restaurativo interdisciplinario que permita intervenir y generar valores en pos de aspirar al mayor bien para el mayor número. La capacidad de estimar en la alternatividad de la mediación un espacio de diálogo y encuentro deviene imprescindible para llevar adelante la justicia restaurativa. Posibilitar la reparación para comenzar a transitar una cultura de paz a través de la implementación de este espacio no solo restaura el conflicto, sino que mejora la calidad de vida futura de la víctima, del victimario y de su entorno social, dejando un tinte terapéutico para quienes la experimentan. Comenzar a incursionar en las prácticas restaurativas, ampliando el ámbito de actuación, más allá de lo estrictamente relacionado al proceso penal, es una forma de intervenir en este tipo de conflictos desde una mirada sistémica de las relaciones humanas. Desde las Defensorías del Pueblo promover el desarrollo restaurativo es un modo de intervención social, de sanación subjetiva de las víctimas, es propiciar el diálogo, la aceptación de las diferencias y el respeto, todo ello de vital importancia para la construcción de buenas prácticas sobre el abordaje de los conflictos en pos de la pacificación social. Es en cierto modo lo que decía la poetisa africana Tolba Phanem:

Tus amigos conocen tu canción, y te la cantan cuando la olvidaste. Aquellos que te aman no pueden ser engañados por los errores que cometes o las oscuras imágenes que a veces muestras a los demás. Ellos recuerdan tu belleza cuando te sientes feo, tu totalidad cuando estás quebrado, tu inocencia cuando te sientes culpable, tu propósito cuando estás confundido.

[Raúl Lamberto. Abogado. Universidad Nacional de Rosario. Defensor del Pueblo de la Provincia de Santa Fe]



Legitimación procesal (Arg.)

Dilucidar la cuestión relativa a la legitimación procesal del actor constituye un presupuesto necesario para que exista un caso o controversia judicial. Sabemos que, en general, la justicia no procede de oficio y solo ejerce jurisdicción a instancia de parte. La existencia de legitimación procesal –entendida como la aptitud para ser parte en un determinado proceso– está dada por la titularidad activa o pasiva de la relación jurídica sustancial controvertida en el pleito. La legitimación para obrar (activa o pasiva), no es otra cosa –según Alsina– que la demostración de la existencia de la calidad invocada, que es activa cuando se refiere al actor y pasiva cuando se refiere al demandado. Otros procesalistas la definen como la cualidad que tiene una persona para reclamar respecto de otra por una pretensión en el proceso y su ausencia se produce, precisamente, cuando la o las personas que se presentan en el proceso no son aquellas que la ley faculta para ejercer la acción. También como la aptitud de un sujeto o de una pluralidad de sujetos para postular proveimientos en determinado proceso, procedimiento, tramos o aspectos de los mismos. La legitimación para obrar, en general, hace referencia a la titularidad del derecho que se ejercita en el proceso y constituye un presupuesto esencial para la admisión de la acción. Por eso destacamos el pensamiento del procesalista uruguayo Eduardo Couture, quien se preguntaba: ¿Qué es, pues, la legitimación procesal? Expresado en las palabras más sencillas, es la posibilidad de ejercer en juicio la tutela de un derecho. El ordenamiento jurídico contempla casos de legitimación anómala o extraordinaria, que se caracterizan por el hecho que se habilita para intervenir en el proceso a personas ajenas a la relación jurídica sustancial en disputa. En estos casos, se produce una disociación entre los sujetos legitimados para demandar, y el grupo o los destinatarios efectivos de la tutela pedida al órgano jurisdiccional. En la República Argentina, en el año 1994 se modificó parcialmente la Constitución Nacional. Entre aquellas reformas, y en referencia a la legitimación procesal del *Ombudsman*, cabe destacar lo que plasman sus artículos 86 y 43. El primero de ellos establece que el Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal, mientras que el artículo 43 dispone que el afectado, las asociaciones de

L

usuarios y consumidores y el Defensor del Pueblo se encuentran legitimados para interponer una acción de amparo contra cualquier forma de discriminación, y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general. Esta disposición produjo un cambio sustancial en la estructura constitucional argentina, en la medida en que reconoció el derecho a accionar judicialmente a sujetos potencialmente distintos de los afectados en forma directa por el acto u omisión que lesione derechos. Además, la sentencia favorable al colectivo tendrá efectos *erga omnes*, expandiéndose de tal manera los beneficios del pronunciamiento judicial a todos los miembros del grupo. Este tipo de legitimación, que puede denominarse anómala o extraordinaria, se instituye en las normas constitucionales citadas, circunscribiéndose a la tutela de derechos de incidencia colectiva. En estos términos, el Defensor del Pueblo es un legitimado extraordinario. Consecuentemente, para evaluar la admisibilidad de las acciones judiciales planteadas por el Defensor del Pueblo, en uso de esta legitimación, debe comprobarse si en el caso concreto está en juego un derecho de incidencia colectiva. Los derechos colectivos o supraindividuales pueden caracterizarse como aquellos que, teniendo como titulares a una pluralidad indeterminada de personas, presentan como objeto de tutela una pretensión general insusceptible de fragmentación en cabeza de cada reclamante. Estos se hallan en una especie de comunión tipificada por el hecho de que la satisfacción de uno solo implica, por fuerza, la satisfacción de todos, así como la lesión de uno solo constituye lesión a la comunidad. En estos supuestos, el esquema tradicional de monopolizar la legitimación en cabeza de la persona a quien el derecho subjetivo pertenece resulta insuficiente o impotente frente a los derechos que pertenecen a todos o, mejor dicho, sin exclusividad de nadie en particular. En la búsqueda de tutelas más efectivas, el constituyente previó la legitimación anómala, extraordinaria, diferente de la general, que, como se dijo, se caracteriza porque se habilita para intervenir en el proceso, a un sujeto que no es el titular de la relación jurídica sustancial controvertida en el pleito. Por ello, queda exceptuada de la legitimación contemplada en el artículo 43, segundo párrafo, de la CN, la protección de los derechos de carácter patrimonial puramente individuales, cuyo ejercicio y tutela corresponde exclusivamente a

cada afectado. Cuando se afecta al colectivo el derecho a proteger es, en principio, indivisible y no fraccionable. De tal manera, la satisfacción de uno de los miembros del colectivo importa la satisfacción de todos los integrantes de dicho grupo. Así pues, la lesión a una persona del colectivo miembro del grupo genera un daño a todo el conglomerado. En estos casos, no se puede dividir el derecho objeto de la pretensión judicial en porciones atribuibles a cada uno de los afectados. Por ejemplo, los desechos contaminantes vertidos en un río afectan a toda la comunidad. Lo mismo ocurre con cuestiones derivadas del derecho a la salud, o a que no se destruya el patrimonio histórico o cultural. Por esta razón, solo se concede una legitimación extraordinaria para reforzar su protección, pero en ningún caso existe un derecho de apropiación individual sobre el bien, ya que no se hallan en juego derechos subjetivos. La Constitución Nacional también admite, en el segundo párrafo del citado artículo 43, una categoría conformada por derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos. Son esencialmente derechos individuales, cuya violación puede dar origen a reclamos individuales por cada persona, y la eventual satisfacción de dicho reclamo no se traduce necesariamente (a diferencia de lo que sucede con las pretensiones de objeto indivisible) en algún beneficio para las demás personas que se encuentran en una situación similar. En estos casos, se afectan derechos individuales enteramente divisibles. Sin embargo, hay un hecho, único o continuado, que provoca la lesión a todos ellos y por lo tanto es identificable una causa fáctica homogénea. Ese dato tiene relevancia jurídica porque en tales casos, la demostración de los presupuestos de la pretensión es común a todos esos intereses, excepto en lo que concierne al daño que individualmente se sufre. Hay una homogeneidad fáctica y normativa que lleva a considerar razonable la realización de un solo juicio, con efectos expansivos de la cosa juzgada que en él se dicte, salvo en lo que hace a la prueba del daño. El reconocimiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación respecto de los derechos de incidencia colectiva e individuales homogéneos puede consultarse en el caso “Halabi, Ernesto c/ PEN - ley 25.873 - dto. 1563/04 s/ amparo ley 16.986”, de fecha 24/02/2009. (Fallos: 332:111). Posteriormente, el 21/08/2013, reiteró definiciones en autos: “PADEC c/ Swiss Medical S.A. s/ nulidad de cláusulas contractuales” (P.361.XLIII) y luego con fecha 06/03/2014 se



refirió a la cuestión en el juicio rotulado “Unión de Usuarios y consumidores c/ Telefónica Comunicaciones Personales S.A. Ley 24.240 y otro s/amparo proceso sumarísimo” (U.2. XLV); también pueden consultarse sentencias de nuestro máximo tribunal sobre los derechos de incidencia colectiva, en los casos “Consumidores Financieros Asoc. Civil c/ Banco Itaú S.A. s/ ordinario” (C 1074 XLVI) del 24/06/2014. Como corolario de lo expresado, el Defensor del Pueblo de la Nación tiene legitimación para actuar en tutela de derechos colectivos (incluyendo los referidos a derechos individuales homogéneos). Esa misma legitimación la tienen los Defensores del Pueblo tanto provinciales como municipales cuando las normas que regulan su creación o actuación les otorgue legitimación procesal de manera expresa o aquella no le esté vedada y resulte tácitamente como una atribución necesaria para el cumplimiento de la misión que le encomiendan las normas legales en vigor. [Daniel J. Bugallo. Jefe del Área Legal y Contencioso de la Defensoría del Pueblo de la Nación (Arg.)]

Libertad de expresión

La libertad de expresión constituye una nota fundamental del estado de derecho como así también de la vida democrática. Bidart Campos la define como:

... el derecho a hacer público, a transmitir, a difundir y a exteriorizar un conjunto de ideas, opiniones, críticas, imágenes, creencias, etc. A través de cualquier medio: oralmente, mediante símbolos y gestos, en forma escrita, a través de la radio, el cine, el teatro, la televisión, etc.

Dicho en otros términos, la democracia moderna no solo supone, sino que exige la participación de todos sus habitantes. Para que ello no sea tan solo un postulado normativo sino un elemento afianzado, es necesario que exista libertad de expresión como un factor medular para la generación de debate público o, citando los conceptos del juez William Brennan en la sentencia “New York Times versus Sullivan”, es necesaria la libertad de expresión para la existencia de un debate público “abierto, desinhibido y robusto”. La importancia de este derecho fue receptada en la Revolución Francesa y en la Revolución de Filadel-

fía, los hechos más importantes del siglo XVIII en el pensamiento liberal moderno. En tal sentido, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en su artículo 11 expresa que: “La libre comunicación de ideas y opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre”. Asimismo, el artículo 16 del mencionado instrumento dispone que: “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de los poderes terminada, carece de Constitución.” En sentido concordante Sabsay expresa que lo dicho responde a dos contenidos fundamentales del Estado de Derecho que se encuentran vinculados entre sí; por un lado, la libertad de expresión entendida desde una concepción amplia, comprensiva del intercambio de información en los más variados terrenos, del conocimiento, de las diferentes expresiones de cultura, ideas y demás. Ello permitirá que lo expresado en el segundo artículo transcrito se haga realidad. La libertad de expresión apunta y mantiene vigente el Estado de Derecho proyectándose por un lado hacia la esfera individual, permitiendo el intercambio de opiniones y saberes como así también el intercambio de información en sus más diversas variables y tipos. Por el otro lado, y respondiendo a la órbita colectiva, está vinculado con la vigencia del sistema democrático en su conjunto. En este orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos humanos se ha manifestado al respecto en el caso “Stephan Schimdt” (OC/5/85) en donde dispuso que

... cuando se restringe la libertad de expresión de un individuo, no solo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos de recibir informaciones e ideas

. Seguidamente, agregó que

... se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto esta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido a manifestar su propio pensamiento, pero implica también un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.

Ahora bien, no debe perderse de vista que, ante la inexistencia de derechos absolutos, decidir los conflictos que involucren la libertad de expresión puede transformarse en una tarea sumamente difícil, máxime si se tiene en consideración que en reiteradas ocasiones los autoritarismos pretenden limitarla arbitrariamente. En cada caso

en particular será necesario evaluar los bienes jurídicos involucrados, pero, aun así, existen ciertos principios y parámetros que deben respetarse a fin de evitar que el mencionado derecho no resulte cercenado. De esta manera, la prohibición de la censura previa, la cual puede ser directa o indirecta, constituye un elemento fundamental en el cuidado de la libertad de expresión. Resta recordar que lo dicho, no significa eximir de toda responsabilidad ulterior a aquel que ejerce el derecho, sino que por el contrario, aquel no será impedido de manifestar sus opiniones o ideas pero, en caso que las mismas ocasionen un daño, deberá responder por él. Lo expresado obliga a concluir que la libertad de expresión constituye un elemento fundante del estado de derecho cuya importancia apuntala, al mismo tiempo, uno de los principios básicos del Estado liberal moderno; la libertad. Asimismo, su importancia se ve reflejada en lo cuidadosa que debe ser la interpretación en aquellos casos en donde se encuentre en conflicto con otros derechos. *[Juan Pablo Falcón. Universidad de Buenos Aires]*

Libertad de prensa

Esta expresión es caracterizada por el Derecho Internacional como aspecto fundamental para el ejercicio de la libertad de expresión, junto a la libertad de información. La expresión libre de ideas, opiniones e informaciones se apoya en la libre divulgación, amparada en el derecho a la difusión. El término forma una red conceptual y práctica junto a otros derechos vinculados a su ejercicio y es producto de un desarrollo histórico que consagra a la información como un derecho universal. Damián Loreti, entre otros, sostiene que el derecho a la información es un concepto más amplio, que resulta de un proceso de evolución histórica y jurídica, que integra la libertad de prensa, de expresión y de comunicación. José María Desantes postula en este sentido diferentes etapas respecto a la libertad y la información, de acuerdo a los diferentes sentidos que adquiere su articulación. Si bien la noción de libertad de expresión y las tensiones en relación con su ejercicio pueden rastrearse en la antigüedad a través de diferentes sistemas de comunicación, su limitación se evidencia fuertemente a partir de la invención de la imprenta. Las monarquías absolutistas detentan

la voz soberana que recorta la libertad de información y difusión de las ideas. El derecho legítimo a la palabra del rey se sostiene a través de la censura previa y los permisos para publicar. Frente a la autoridad censora del soberano, la libertad de imprenta se postulaba como medio para asegurar la expresión pública. La libertad de expresión se reconoce recién tras la Revolución Francesa, con el afianzamiento de la Ilustración y las ideas de libertad personal, a través de la Declaración de Derechos y Deberes del Ciudadano. La libertad se focalizaba en el emisor de la información y en su facultad de difundir. Con posterioridad se suman a esta la Declaración de Derechos de Virginia y la Primera Enmienda de la Constitución de Estados Unidos, consagrando el derecho a expresar ideas a través de la prensa sin censura previa y abriendo paso a una etapa de reconocimiento de la libertad de expresión por las Constituciones de diversos países. Posteriormente, con el desarrollo del capitalismo, la libertad de prensa se convierte en libertad de empresa. En esta etapa “empresarista”, la información es concebida como mercancía de intercambio libre sin la intromisión del Estado. A fines del siglo XIX, diversos países sancionan las primeras leyes de prensa y los primeros convenios colectivos de trabajo de los periodistas. Surge una nueva etapa en la que se reivindican los derechos y facultades de los profesionales de prensa y la noción de la información como un bien social. En esta misma línea, pero más claramente luego de la Segunda Guerra Mundial, se reconoce la libertad de expresión como un valor democrático imprescindible en la relación entre las naciones. La información pasa a ser entendida como un derecho humano fundamental por la Organización de Naciones Unidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que en su artículo 19 sostiene:

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

La Declaración enumera así un conjunto de derechos que se enmarcan bajo el derecho a la información y la libertad de expresión es entendida como una de sus facultades. La libertad, indispensable para el ejercicio de cualquier derecho, no es privativa del derecho a la información cuyo contenido esencial son las facultades de investigación,



recepción y difusión bajo el principio de universalidad que comprende a los sujetos, los mensajes y los medios. Esta apuesta fue continuada por otras declaraciones de derechos humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en 1966 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos que en su artículo 13 establece que:

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, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Así entendido este comprende una multiplicidad de derechos desde las esferas de emisión y recepción de los mensajes, incluyendo la libertad de difusión, publicación, respuesta y rectificación. Esto también fue enfatizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva N° 05/85. Así entendida, la libertad de prensa es una dimensión central del derecho a la información. Su especificidad puede rastrearse en la Declaración de Principios sobre la Libertad de Prensa de Windhoek (Namibia) de 1991, en la que se señala que para su ejercicio requiere de un entorno mediático libre legalmente para expresarse a través de cualquier plataforma sin interferencias políticas ni comerciales, de medios de comunicación independientes y del pluralismo de contenidos, productos y servicios que favorece la expresión de la diversidad social, cultural y política, evitando la concentración de medios a nivel geográfico y en su estructura de propiedad. Asimismo, se requiere de la responsabilidad del Estado en la protección de la libertad de los medios y los periodistas, fomentando el intercambio de ideas que es indispensable para el debate público democrático. El derecho de prensa es el de toda persona a fundar, editar, operar y mantener un medio de comunicación social, como así también a ser informada sobre las cuestiones de interés general. En esta línea la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión establece que las restricciones a la circulación de ideas deben estar prohibidas, así como también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo comunicativo. La Convención Americana de Derechos humanos reconoce que la censura no solo opera a través del Estado, sino también a partir del accionar de los particulares, como

el sector empresario. Asimismo, se asocia la libertad de prensa con el acceso a la información que debe ser transparente, público y abierto, ya que ambos contribuyen a la comprensión de la realidad de los individuos de una comunidad, reforzando la democracia participativa. *[Nadia Carolina de Pablo. Docente UCES-UMSA. Prosecretaria Académica Universidad del Museo Social Argentino]*

Libertad y libertades

La libertad constituye un término que no solo tiene relevancia desde el punto de vista jurídico, sino que tiene enorme trascendencia filosófica, política e histórica. Por libertad, en su sentido más amplio, se entiende la facultad de cada individuo de pensar, sentir y obrar de acuerdo a su propia voluntad, autónomamente determinada, sin estar sujeto a condicionamiento externo alguno. En una primera aproximación, podemos decir que la antítesis de la libertad, como ausencia absoluta de ella, es la esclavitud. Sin embargo, decir que un hombre es libre cuando no es esclavo no es suficiente. Desde el punto de vista filosófico, se ha entendido la libertad como un atributo inherente a la naturaleza humana (Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau). Esta idea de libertad como valor inherente al ser humano fue plasmada en distintos textos con valor jurídico, como la Declaración de la Independencia de los Estados Unidos (1776), y la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano adoptada en el marco de la Revolución Francesa (1789) cuyo artículo 1 reconoce que “todos los hombres nacen y permanecen libres...”. Más contemporáneamente el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) expresa que “todos los seres humanos nacen libres”. La libertad es consagrada en la mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos y en las constituciones latinoamericanas como un derecho fundamental, que puede ser definido como la posibilidad de los individuos de obrar o no según su parecer o su voluntad, sin ser obligado a ello ni tampoco encontrar impedimentos para hacerlo. Como cualquier otro derecho, la libertad no es absoluta, sino que está sujeta a reglamentación, la que debe ser razonable y concretada mediante una ley en sentido formal, es decir, emanada del órgano que

L

representa la voluntad popular (Opinión Consultiva N° 6, Corte Interamericana de Derechos Humanos). Esto significa que solo a través de una ley una conducta podrá ser válidamente prohibida o impuesta. En cuanto a la razonabilidad de la limitación, modernamente solo se admite que éstas sean fundadas en el perjuicio a terceros o a la moral pública. Por ejemplo, resulta razonable que la ley prohíba acciones que causen o pudieren causar perjuicio a terceros (matar, conducir ebrio, etc.) y también que en determinadas situaciones prescriba la conducta a realizar, como prestar auxilio a una persona cuya vida se encuentra en peligro si ello no importa ningún riesgo para el agente al cual la conducta se impone. El ámbito de la libertad estará entonces delimitado por todo aquello que las leyes no prohíben y tampoco obligan a hacer, lo que puede traducirse en el principio de que todo lo que no está prohibido está permitido. En palabras de Montesquieu: “La libertad es el derecho de hacer aquello que las leyes permiten”. También para los filósofos contractualistas era prístino este sentido de libertad. Esta idea de libertad que venimos desarrollando puede verse plasmada en el artículo 4 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano que reza:

La libertad consiste en poder hacer todo aquello que no perjudique a otro [...] el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que los que garantizan a los demás miembros de la sociedad el goce de estos mismos derechos. Tales límites solo pueden ser determinados por la ley.

Y el artículo 5 que dice: “La ley solo tiene derecho a prohibir los actos perjudiciales para la sociedad. Nada que no esté prohibido por la ley puede ser impedido, y nadie puede ser constreñido a hacer algo que esta no ordene”. Esta noción de la libertad, como ausencia de impedimento o de constricción, ha sido tradicionalmente llamada libertad negativa, y se complementa con la libertad denominada positiva, entendida como la posibilidad de cada individuo de elegir y desarrollar su propio plan de vida, de acuerdo a sus convicciones, valores, pensamientos y preferencias. En este aspecto, la libertad es sinónimo de autonomía de la voluntad o de autodeterminación. A diferencia de la libertad negativa, la tutela de la libertad positiva exige no solo la no interferencia del Estado, sino una serie de obligaciones de hacer para

asegurar que los individuos puedan realmente desarrollar sus planes de vida: piénsese en la necesidad de garantizar la salud y una educación básica como presupuestos indispensables para ello. Finalmente, es necesario destacar que la libertad positiva puede tener una connotación individual y otra colectiva. La primera se asocia como señalamos con la autonomía de la voluntad, y también se la ha vinculado estrechamente con las libertades políticas o democráticas, en el sentido de que designan la facultad de cada individuo de participar en la determinación de la voluntad colectiva y de este modo, no estar sujeto a ninguna voluntad externa. Es la concepción roussoniana de que, al estar sujeto a la voluntad que cada individuo contribuyó a crear, el sujeto no se obedece más que a sí mismo. Por su parte, la libertad positiva en su aspecto colectivo se refiere a la libre autodeterminación y es ejercida por entes colectivos (naciones, pueblos originarios, minorías étnicas, etc.). Los instrumentos internacionales de derechos humanos y el constitucionalismo moderno consagran ciertas *libertades* entendidas como derechos individuales y fundamentales. En realidad, se trata de la aplicación del principio de libertad en distintos ámbitos de la actividad humana, que se considera necesario reforzar o proteger especialmente. Esa protección especial mediante la consagración y protección de libertades específicas se funda en la importancia que tales derechos tienen en el estado constitucional y democrático. En otras palabras, no sería estrictamente necesaria una norma que establezca la facultad de los individuos de expresar sus ideas mientras ninguna lo prohíba expresamente. Sin embargo, dada la importancia que la libre circulación de las ideas tiene para el sistema democrático, las constituciones consagran y protegen especialmente ese derecho. Lo mismo puede decirse de las restantes libertades normalmente consagradas a nivel constitucional, como por ejemplo la libertad de prensa, la libertad de asociación, la libertad de culto, etcétera. Uno de esos aspectos específicos cuya protección ha merecido especial importancia es la libertad física o ambulatoria, entendida como el derecho de todo individuo de transitar libremente, entrar y salir del territorio de su país, y no ser arrestado sino es por orden emanada de autoridad competente. La garantía asociada a la efectividad de este derecho es el hábeas corpus. En conclusión, la libertad ha sido uno de los valores fundamentales para el ser humano. La historia ha sido testigo de fervientes luchas en pos

de la libertad individual (contra la esclavitud principalmente) como también la libertad colectiva, que encuentra su correlato en el derecho a la libre determinación de los pueblos. Aún hoy pueden encontrarse numerosos ejemplos de graves afectaciones a la libertad, aunque claro está que la esclavitud encuentra nuevas formas, como por ejemplo la trata de personas. Pero, además, se plantea un nuevo desafío y es el de comprender que para hablar verdaderamente de libertad, como la posibilidad del ser humano de determinar su propio plan de vida y no encontrarse constreñido ni impedido por factores ajenos a sí mismo, es necesario no solo que no exista ley o poder que coarte esa libertad, sino que estén garantizadas condiciones mínimas de subsistencia. Dicho de otro modo, la pobreza en la que vive gran parte de la población es incompatible con el reconocimiento de seres verdaderamente libres, extremo que algunos autores se han ocupado de destacar distinguiendo la libertad formal de la libertad real (por ejemplo, Philippe Van Parijs). [*María Victoria Alonso. Abogada. Universidad de Buenos Aires*]

M

Manifestación

La manifestación pública es una de las modalidades de ejercicio del derecho humano a la libertad de expresión y del derecho de reunión. Su finalidad es el “intercambio o exposición de ideas, de la defensa de intereses o de la publicidad de problemas o reivindicaciones”. Por este motivo, el derecho a manifestarse se encuentra ampliamente protegido por el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos tanto como por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En el ámbito internacional el derecho a manifestarse se encuentra protegido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDESC, arts. 19 y 21) y por la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH, arts. 13 y 15) entre otros instrumentos de derechos humanos. En tanto modalidad de ejercicio del derecho a la libertad de expresión, el derecho a manifestarse cuenta con la misma jerarquía y protección que el sistema otorga a ese derecho. La Corte IDH ha considerado que la libertad de expresión es:

... una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.” (Corte IDH, Opinión Consultiva 5/85. La colegiación obligatoria de periodistas)

En esa misma dirección, la Relatoría especial para la libertad de expresión manifestó que “el intercambio de ideas y reivindicaciones sociales como forma de expresión, supone el ejercicio de derechos conexos, tales como el derecho de los ciudadanos a reunirse y manifestar, y el derecho al libre flujo de opiniones e información.” Todos estos derechos se constituyen como “elementos vitales para el buen funcionamiento del sistema democrático...”. Tal como lo sostiene la Corte IDH, la libertad de expresión resulta esencial en el desarrollo de los sindicatos y en la protección de los derechos laborales. En este aspecto, es preciso considerar que existe un derecho “de los trabajadores y sus organizaciones



(a) poder manifestar en un ámbito más amplio, en caso necesario, su posible descontento sobre cuestiones económicas y sociales que guarden relación con los intereses de sus miembros”. Por otro lado, garantizar el derecho a manifestarse resulta fundamental para el resguardo de derechos humanos. En este sentido, como lo expresa el Informe de la Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos,

... a lo largo de la historia las protestas y manifestaciones han sido motores de cambio y factores importantes que contribuyeron a la promoción de los derechos humanos. En todas las regiones del mundo y en todas las épocas de la historia, defensores anónimos y activistas reconocidos han liderado e inspirado movimientos de protesta que prepararon el terreno para los logros conseguidos en la esfera de los derechos humanos.

El importante papel que juega el derecho a manifestarse en el marco de una democracia le brinda un intenso resguardo normativo ante las restricciones por parte de los Estados. Así es que de acuerdo con la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión existen fuertes restricciones a la criminalización de la protesta social. Dicho organismo entendió “que resulta en principio inadmisibles la penalización *per se* de las demostraciones en la vía pública cuando se realizan en el marco del derecho a la libertad de expresión y al derecho de reunión.” En términos concretos, esto quiere decir que

... se debe analizar si la utilización de sanciones penales encuentra justificación bajo el estándar de la Corte Interamericana que establece la necesidad de comprobar que dicha limitación (la penalización) satisface un interés público imperativo necesario para el funcionamiento de una sociedad democrática. Además, es necesario valorar si la imposición de sanciones penales se constituye como el medio menos lesivo para restringir la libertad de expresión practicada a través del derecho de reunión manifestado en una demostración en la vía pública o en espacios públicos.

En definitiva,

... la protección del derecho a la protesta en el contexto de la libertad de reunión conlleva obligaciones tanto negativas como positivas. La obligación negativa del Estado de no interferir en las protestas pacíficas debe ir acompañada de la obligación positiva de proteger a los titulares del derecho a la protesta en el ejercicio de ese derecho, en particular cuando las

personas que protestan defienden puntos de vista impopulares o controvertidos o pertenecen a minorías u otros grupos que están expuestos a un riesgo mayor de victimización, ataques u otras formas de intolerancia.

[Roberto Amette Estrada. Universidad de Buenos Aires]

Manipulación informativa

En ciencias sociales, como se aprecia en la tercera acepción del término del Diccionario de la RAE, “manipular” tiene una connotación negativa. La manipulación informativa va unida al ejercicio del poder desde sus orígenes si bien su desvaloración no se generaliza hasta que la Ilustración desvela que el pensamiento del pueblo no es libre sino distorsionado por el engaño deliberado del clero y de la nobleza, para preservar sus privilegios e intereses, idea retomada y ampliada por Karl Marx (ideología como visión deformada de la realidad) y por la Escuela de Fráncfort, y especialmente por Herbert Marcuse, para quien la alianza entre los poderes políticos y económicos logra adormecer a la población y uniformizarla bajo patrones de consumo. El uso de la manipulación informativa se acrecienta con los medios de comunicación de masas, cuando el poder se sirve de estos como principal instrumento de legitimación, habida cuenta de la imposibilidad de lograr adhesión solo con la fuerza física. Quien manipula pretende conscientemente deformar la realidad de los hechos, negando que lo hace, engañando así doblemente a la ciudadanía y condicionando sus actos para obtener un beneficio, para sí o para otro. Se desvirtúa así la función de servicio e intersubjetividad que debería predicarse de toda comunicación rectamente entendida, para convertirse en instrumento de pura dominación. La manipulación informativa atenta contra la democracia, entendida como participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, ya que condiciona sus decisiones (entre ellas el voto), las cuales, para ser auténticamente libres, deben basarse en informaciones veraces y no falseadas. Rompe además la relación de confianza entre gobernantes y gobernados. La manipulación informativa atenta también contra los Derechos Humanos, en tanto utiliza a las personas como instrumentos al servicio de fines ajenos a ellas, vulnerando su dignidad, y condiciona, por medios sutiles pero eficaces, el ejercicio de su libertad, tanto en sentido negativo



(manipulación informativa como coacción) como positivo (impide actuaciones que la persona hubiera elegido, de no haber sido manipulada). La manipulación informativa puede referirse a mensajes de todo tipo, como ideas u opiniones, publicidad comercial, ficciones y entretenimientos. Sin embargo, en sentido estricto se aplica sobre todo a los mensajes informativos, pues se entiende que estos, a diferencia de los anteriores (a los que convienen mejores conceptos como persuasión o propaganda, ambos distintos al de manipulación informativa), tienen como primera finalidad la transmisión de la verdad o al menos una visión objetiva de los hechos, dentro de lo posible. Si bien el poder político, de forma creciente, informa a la ciudadanía (ruedas y notas de prensa, sitios *web*, redes sociales), la difusión de la información es desarrollada sobre todo por los medios privados, que ocupan un papel clave en el proceso democrático y por ello un cierto carácter institucional, próximo a la idea de servicio público. No parece admisible, por su falta de demostración, la tesis radical, de tono conspiratorio, según la cual el poder es manipulador por definición, produciéndose de hecho una permanente, deliberada y sistemática actuación sobre la conciencia de la población para anular toda crítica y toda libertad de juicio. En los sistemas autoritarios, y especialmente en los totalitarios, donde además no existe libertad de prensa, la tesis puede tener su parte de razón, pero no parece verificable en los sistemas democráticos, en los cuales la información está muy descentralizada y en última instancia quienes la elaboran y transmiten no son directamente los mismos poderes políticos o económicos sino los periodistas, que pueden ser controlados por los anteriores, pero solo hasta cierto punto. La teoría conspiratoria desconoce además los avances de la investigación sobre los efectos de los medios, que demuestran que tales efectos son relativos. El antónimo de la manipulación informativa es la veracidad de la información, término este que suele preferirse al de verdad, en gran parte por influencia del derecho. Las formas más frecuentes de manipulación informativa o no veracidad son: omitir datos esenciales, silenciar puntos de vista, introducir valoraciones subrepticias sobre hechos y destacar (por ejemplo, en titulares o imágenes) unos hechos sobre otros, en todos los casos con intención de deformar la realidad. Pese a los perniciosos efectos de la “espiral del silencio”, resulta discutible considerar la no información como manipulación informativa, pues si la información es un derecho no parece fácil

imponer a los medios los temas que estos deben tratar. Habida cuenta de la naturaleza intrínsecamente inmoral de toda manipulación informativa, sorprende el escaso desarrollo de normas que sancionen el fenómeno, más si consideramos que en los últimos años se constata en todo el mundo una progresiva pérdida de calidad de la información periodística, causada por una mayor dependencia de los medios de los intereses económicos: muchos han sido comprados por empresas ajenas al periodismo (y que por tanto desconocen los valores propios del mismo, que no son primariamente mercantiles) y la creciente competencia les empuja a presentar las noticias de forma sectaria (para fidelizar públicos convencidos) o llamativa (para conseguir nuevos públicos). Como en democracia el poder político es mudable, hoy no se manipula tanto para contentar a este como para ganar dinero o favorecer que otros lo ganen. El mayor desarrollo normativo se encuentra en los códigos deontológicos del periodismo, que suelen incluir entre los deberes de la profesión informar sin “distorsiones” (UNESCO) o sin “distorsión malintencionada” (Federación Internacional de Periodistas) y no “ocultar la realidad de los hechos” (Consejo de Europa). Sin embargo, se trata de normas relativas, pues su control queda en manos, en el mejor de los casos, de la autorregulación, la cual ha dado escasos frutos en la práctica, salvo algunas excepciones interesantes en países anglosajones y del norte de Europa, no por casualidad los que figuran entre los de mayor calidad democrática del mundo. Desde el punto de vista jurídico, en la práctica no existe todavía un derecho del público a exigir que la información difundida por los medios no sea manipulada, y ello pese a que muchas Constituciones reconocen expresamente el derecho universal a recibir información veraz. La razón es que persiste todavía la concepción clásica liberal e individualista en cuya virtud la información es libre, un derecho y no un deber, y cualquier control de los medios (salvo que estos afecten al honor o a la intimidad de personas concretas) pone en riesgo (“efecto desalientato”) la libertad de expresión y por tanto debe evitarse. Esta concepción olvida que los medios ejercen un poder real y que todo derecho tiene límites y conduce a una democracia y a unos derechos humanos empobrecidos. Especialmente en el ámbito audiovisual, donde la manipulación informativa es más perniciosa, en algunos países se están ensayando fórmulas novedosas de control, normalmente en manos de autoridades independientes, logrando algunos resultados, que revelan la falsedad del

efecto desaliento. De otro lado, aumentar el pluralismo de los medios (es difícil que todos manipulen y el contraste de unas informaciones con otras limita el efecto de la manipulación informativa) y la independencia de los periodistas frente al director y al propietario del medio (por ejemplo, mediante la cláusula de conciencia) puede servir también como antídoto eficaz frente a la manipulación informativa. Las Defensorías del Pueblo han prestado escasa atención al problema de la manipulación informativa, quizás porque suelen tener su objeto de control limitado a los poderes públicos, excluyéndose los privados. Sin embargo, en el futuro podrían desempeñar un papel más relevante, especialmente si las leyes reconocen a las autoridades administrativas funciones de control de la manipulación informativa y si tales funciones no se cumplen correctamente. [Guillermo Escobar Roca. Universidad de Alcalá]

Mediación

Más que una definición con precisiones técnicas se podría decir, de modo coloquial, que la mediación –como método para alcanzar la justicia– es la acción de un tercero que contribuye, en el marco de un proceso, con quienes se encuentran involucrados en un conflicto para buscar salidas consensuadas, transformar las historias y mejorar las relaciones. Los múltiples escenarios en los que se manifiestan los diferendos requieren de mecanismos que podrían enmarcarse en la necesidad de potenciar espacios propicios para encauzar la conflictividad. Se cuenta con diversos antecedentes de los modos originarios de resolución de conflictos. Sus orígenes han sido tan remotos que podríamos afirmar –sin posibilidad de caer en generalizaciones ampulosas– que todas las sociedades (tanto en sus facetas institucionales, como en las prácticas sociales comunitarias) han tenido figuras que ejercieron este rol del tercero. Incluso, algunas de las personas que llevaron adelante esta tarea han tenido un lugar preponderante en la estructura social, debido a su legitimidad y respeto, que la misma función implicaba como representación social. La *cultura de la paz* ha encontrado en la *mediación un instrumento de acción y un remedio contra la violencia* que le ha permitido incorporar esta institución para trabajar en la prevención, gestión y manejo de las diferencias que se manifiestan en la conflictividad comunitaria, fami-

liar, escolar, penal, organizacional, laboral, social e internacional. Se han diseñado diferentes dispositivos –con diversas nominaciones– que posibilitan encarar el abordaje de la conflictividad, entre otros: métodos alternativos de resolución de Conflictos; procesos colaborativos y de construcción de consensos, diálogos apreciativos; negociación asistida; gestión constructiva de conflictos, métodos adecuados de transformación de conflictos, sistemas de acceso a justicia, sistema complementario de solución de conflictos, etcétera. Se ha trabajado sobre estas construcciones terminológicas –en el campo doctrinario– en donde surgen referencias muy marcadas respecto a qué tipo de nominalidad podría englobar mejor a ese rol que ejerce un tercero (ya sea mediador o facilitador) frente a las partes en un conflicto. Algunas de ellas todavía forman parte de diversos foros y congresos, como por ejemplo las que a continuación se enumeran, que son las más representativas: a) La diferencia entre *resolver el conflicto*, que no implica lo mismo que *transformarlo*, puesto que resolver indicaría terminar con algo, y transformarlo significaría no solo atender lo inmediato sino crear un ámbito de cambio que favorezca a las partes; b) la diferencia entre los métodos alternativos y los *adecuados* también forma parte de un debate que se encuentra en ebullición permanente ya que lo alternativo hace referencia a lo principal y de ese modo se pondría al sistema judicial por encima de los métodos, de ese modo el adecuado sería la forma en que se podría concebir la complementariedad entre el servicio de justicia y la mediación como parte de un mismo sistema. Diversos modelos y escuelas fueron irrumpiendo con mayor preponderancia en la contemporaneidad. Se imponen –por su centralidad– el modelo lineal de Harvard, el circular narrativo y el transformador. Estas corrientes se podrían definir por sus objetivos ya que persiguen el acuerdo, el cambio de historia y la transformación de las relaciones, respectivamente. Sus técnicas forman parte de las herramientas que utilizan los mediadores para sus intervenciones. Los pilares rectores como la ética, la confidencialidad, la imparcialidad, la voluntariedad y la transparencia que son representativos del sostén de un campo disciplinar “de fronteras porosas” que se encuentra en construcción permanente. Las personas que median en los conflictos administran sus instrumentos de trabajo que son fundamentales a la hora de desarrollar su intervención. Dentro de ellos podríamos mencionar los más típicos de los componentes que integran la caja de herramientas, como ser: el aprender a escuchar

para comprender, tener en cuenta la forma en que se construyen las narrativas para poder integrarlas o desestabilizarlas, el formular “parafraseos” y resúmenes sin negatividades ni agresiones, las legitimaciones que revalorizan dichos o aportes sustanciosos, los distintos modos de poder formular preguntas, el saber administrar los silencios y distribuir la palabra para garantizar una legitimación personal permanente con las partes y que en nombre de la imparcialidad preserve una equidistancia real, palmaria y notoria. La mediación se desenvuelve en el marco de un proceso que es conducido y guiado por quienes ejercen el rol de terceros, que a su vez deben equilibrar el poder de los actores, administrar los tiempos, conducir las reuniones conjuntas o privadas (caucus) y colaborar a que en el *fluir* de la palabra se encuentre un entendimiento que puede materializarse de forma parcial o total. La conflictología, la comunicación y la negociación son disciplinas en las que se sustenta la mediación. A su vez, *el enfoque dialógico* le ha permitido al campo de la mediación y a otros procesos colaborativos que desarrollen estructuras que posibiliten una mejor intervención de terceros en conflictos complejos. A medida que fue progresando su estudio, investigación y práctica los organismos internacionales como Naciones Unidas, la OEA y la Unión Europea, e incluso, diversas Universidades e instituciones públicas y privadas –a través de institutos específicos– fueron desarrollando diferentes mecanismos de gestación de espacios que permitieran tener indicadores de buenas prácticas y métodos de intervención apropiados. Las directrices de las Naciones Unidas para una mediación eficaz que concibe a la misma como un método idóneo para abordar los conflictos tanto estatales como entre Estados, incluye el principio del *carácter inclusivo* que se refiere al modo en que las opiniones y las necesidades de las partes son incluidas y se integran en el proceso y en el resultado de la mediación. Asimismo, se desarrollaron desde la Organización de Estados Americanos (OEA) y el PNUD instrumentos para comprender mejor la situación conflictiva y darle más sustento a la prevención con el *sistema de alerta y respuesta temprana de conflictos sociales* que le permite a los mediadores o facilitadores contar con más recursos para el análisis de los conflictos y que es sumamente útil para fortalecer el enfoque preventivo. Esencialmente sirve para evitar escaladas de violencia donde –a los efectos de la mitigación de impactos– se puede informar y alertar sobre la ocurrencia de eventos que representen riesgos a las personas e incluso a

la gobernabilidad democrática. Por su parte, la conflictividad social compleja requiere mayor atención en materia de los saberes que se pueda llevar a la práctica para la generación de sistemas de alerta temprana que representen una verdadera prevención y los mediadores deben conocer y estar formados con la mayor cantidad de recursos disponibles, especialmente esto es directamente proporcional con un buen análisis del conflicto para poder tener una intervención apropiada. Además, como valor agregado al *enfoque dialógico* y el *carácter inclusivo* para dotar de mayores fundamentos teóricos, conocimiento, visión y herramientas a los mediadores y/o facilitadores, se debe incluir *la acción sin daño* donde se minimizan los riesgos y se maximizan los recursos. También se adosan principios de *la sensibilidad frente a los conflictos* en donde el conocimiento del contexto y de la infraestructura existente representa una fuente imprescindible para el operador que le permiten abordar, incluso, conflictos con múltiples partes. En ese sentido y a partir del desarrollo de múltiples insumos teóricos y herramientas de intervención, es fundamental que los operadores de los conflictos cuenten, más allá de su propia impronta y perfil, con una capacitación amplia para que al momento de diseñar procesos puedan poseer la mayor cantidad de recursos disponibles. Por ello, además del contenido específico del estudio de la mediación es indispensable que la formación incorpore diversos saberes disciplinares. La profesionalización de las personas que llevan adelante la mediación irrumpe no solo como una salida laboral sino como un lugar de fuerte compromiso social y ético, por su aporte a la paz social, la mejora en la calidad de vida de las personas involucradas y la efectiva complementariedad con el servicio de justicia que es también, definitivamente, un modo de acceso a justicia de las partes involucradas. *[Alejandro Marcelo Nató. Universidad de Buenos Aires]*

M

Medidas cautelares

La palabra “cautelar” se deriva del vocablo latín “cautela”, que significa prevenir y evitar. La historia de las medidas cautelares se remonta al derecho romano en el que existían figuras tales como la *cautio*, la *missio in possessionem*, la *sequestratio* o *depósito apud sequestrem*. Son medidas procesales que pueden ser interpuestas con anterioridad o posterioridad

al inicio de un proceso principal, a los efectos de asegurar la eficacia práctica de la sentencia o resolución que en aquel litigio debe recaer. La procedencia y adopción de este tipo de medidas por parte del magistrado, queda sujeta a la alegación de quien las solicite de los siguientes extremos: la verosimilitud en el derecho (*fumus de bonis iuris*) y el peligro en la demora (*periculum in mora*). Por un lado, el primer requisito debe entenderse como la necesidad de contar con un cierto grado de certeza respecto del derecho cuya actuación se ha pedido. Es decir, el juez debe decidir acerca de cuán probable resulta que quien pide la medida procesal tenga razón en su pretensión y sea la parte triunfante del pleito, al menos en el aspecto sobre el que recaerá la disposición cautelar. Por otro lado, el peligro en la demora implica demostrar la probabilidad de que la tutela jurídica definitiva que el actor aguarda en la sentencia que pone fin al proceso principal no pueda, en los hechos, realizarse. Atento a que estas medidas son tomadas por el magistrado en base a ciertas expectativas y sin escuchar a la otra parte, se solicita que quien las solicita cumpla con una caución, contracautela, que asegure a la otra parte el resarcimiento de los eventuales daños que le irroge la medida solicitada indebidamente. Generalmente, la doctrina entiende que las medidas cautelares poseen las siguientes características. En primer lugar, son instrumentales, dado que, como ya hemos mencionado anteriormente, aseguran la eficacia de un proceso principal. En segundo lugar, son sumarias, en tanto el conocimiento judicial para adoptarlas es superficial e implica un juicio de mera probabilidad. En tercer lugar, son provisionales, ya que su duración tiene como límite la vigencia del proceso principal. En cuarto lugar, son flexibles, porque, por un lado, es el juez el encargado de definir qué medida cautelar será utilizada en el caso concreto y, por otro lado, las partes en el proceso pueden pedir la modificación de la electa. En quinto, y último, lugar son caducables en tanto se extinguen si fueron adoptadas bajo la condición de que el proceso principal se inicie y ello no ocurrió. Existen distintos tipos de medidas cautelares, a saber: embargo preventivo, secuestro, intervención judicial, inhibición general de bienes, anotación de litis, prohibición de innovar, prohibición de contratar, depósito de bienes, guarda o tenencia de hijos, guarda del presunto insano o inhabilitado, alimentos provisionales y litisexpensas, interdicción de viajar al exterior y embargo de viaje. [Federico Germán Taboada. Universidad de Buenos Aires]

Medios de comunicación

Instrumentos de producción, transmisión y circulación de significados, tecnológica y socialmente determinados. Sistema que tiene por función la transmisión de mensajes. Conjunto de estrategias eficaces para comunicar que adopta una sociedad. Antecedes y exceden a los medios contemporáneos impresos y electrónicos de difusión masiva. Entendidos como lugares de producción y reproducción del sentido, son portadores de mensajes que circulan en un mercado de discursos. Se entiende como medio de comunicación a toda gestión del contacto a través de un conjunto de dispositivos técnicos. En este sentido, los medios son dispositivos tecnológicos de producción-reproducción de mensajes que articulan una tecnología de la comunicación a ciertos usos sociales, en un contexto histórico específico. Medios técnicos que permiten que la información sea fijada o preservada a través de diferentes mecanismos de almacenamiento y reproducción. Son generadores de intercambios de productos simbólicos, que implican un distanciamiento y una codificación. La comunicación mediatizada rompe las coordenadas espacio-temporales dando lugar a nuevas formas de interacción social. Son centrales en la vida pública, en tanto institución social que ha ocupado el espacio de otras en la construcción de mecanismos de identificación y marcos de referenciación. Las narrativas mediáticas configuran las relaciones entre los individuos y permiten significar el mundo y comprenderlo. Ponen en circulación valores culturales, construyen relaciones entre lo público y lo privado a través de representaciones simbólicas. Son matrices de sociabilidad; poseen una dimensión colectiva que implica una congregación en tiempo real y virtual como espacio simbólico de reunión de la comunidad. En tanto vehiculizan representaciones sociales se convierten en escenario de entrecruzamiento de redes de poder. Son modeladores de la experiencia. Proporcionan referencias para la conformación y reproducción del sentido común. Visibilizan, operan en la construcción de sentidos sociales opacando e iluminando diferentes zonas de realidad social. Construyen los acontecimientos para su mediatización. Proyectan imaginarios. Desde sus filtros reestructuran las formas de conocer y percibir el mundo. Los medios

M

de comunicación modernos se expanden con la modernidad técnica y desempeñan un rol fundamental en la construcción de las sociedades de masas en tanto productores de símbolos para la conformación de las identidades comunes y generadores de un tipo nuevo de lazo social. Desde mediados del siglo XIX se producen distintas invenciones técnicas asociadas a las comunicaciones, pero recién a fines de siglo los medios de masas comienzan a vislumbrarse y la opinión pública a presentarse como opinión de masas. Desde un punto de vista técnico, la invención de los medios continúa un proceso de aceleración que afecta al transporte, la comunicación y las formas de representación cultural, que se traduce en transformaciones en la percepción del espacio y el tiempo. En las primeras décadas del siglo XX los medios se vuelven centro de la escena cultural, forman parte indisoluble de la cotidianeidad, conformando un entramado complejo de intercambios sociales, configurando géneros, nuevos públicos y una cultura del entretenimiento que adquiere características específicas. Con el desarrollo de las industrias, las tecnologías y las instituciones de producción y difusión de contenidos, las comunicaciones adoptan un carácter masivo. La sociedad de masas se presenta como una nueva cultura que los medios hacen posible. A lo largo de su historia, diferentes corrientes teóricas se han interesado por estudiar los medios y las comunicaciones masivas como vehículos de las ideologías dominantes o se han orientado a pensar sus cruces y articulaciones con la cultura popular. Con la expansión de la radio, la televisión y el cine, los primeros estudios, en el marco de la Escuela de Chicago, ponen el acento en la importancia de los medios de comunicación de masas en la sociedad. Como resultado de los primeros análisis sistematizados sobre el uso de los medios, la *Teoría de la Aguja Hipodérmica* pone el foco en la influencia de las comunicaciones masivas, asociando las conductas de las audiencias a los mensajes de los medios, convirtiéndolas así en blanco de su manipulación. Las masas expuestas a los medios pueden ser controladas: la mirada se coloca en los efectos. En esta línea, se les asigna a los medios un rol central en la conformación de la opinión pública, volviéndolos indispensables para garantizar la gobernabilidad. La propaganda se considera fundamental para lograr la adhesión de las masas. La persuasión se convierte en el eje de los análisis de las comunicaciones. En la investigación de los efectos

de los medios sobre el comportamiento de los individuos, los primeros estudios cuantitativos sobre audiencias se desarrollan en la *Mass Communication Research*, determinando cómo los mensajes de los medios refuerzan actitudes preexistentes en los individuos, remarcando el papel de la influencia personal y considerando el flujo de las comunicaciones como proceso que se desarrolla en dos etapas para comprender la influencia de los medios sobre la sociedad y la conducta de los públicos. Desde las Teorías Críticas se pone el foco en el estudio de la cultura de masas a partir de la industria cultural, como mecanismo para pensar a los medios de comunicación como reproductores de estereotipos ideológicamente eficaces. Otros análisis focalizan en los productos de los medios, como institución ideológica del capitalismo para la elaboración simbólica del consenso dominante. Los medios de comunicación operan en la construcción hegemónica de lo real y se constituyen en campo de fuerzas que confrontan por construir simbólicamente la realidad. Para Marshall McLuhan los medios de comunicación masivos transforman la vida de los hombres y la relación con el entorno. Los medios son prótesis, ya que las tecnologías funcionan como extensiones de la capacidad humana. Por su poder “el medio es el mensaje” y sus consecuencias sociales son el resultado de la nueva escala que introduce la tecnología. En este análisis la evolución de la sociedad es resultado de las transformaciones tecnológicas. El vehículo de intercambio es más importante que el contenido del mensaje y la tecnología constituye en sí misma un impulso comunicativo. Las Escuelas Críticas de comunicación se enfrentan a esta perspectiva que deja de lado la importancia del contenido poniendo el foco en el análisis comunicacional de los fenómenos sociales. Desplazamientos teóricos posteriores hacen hincapié en el pasaje del estudio a las mediaciones, para comprender los fenómenos que se desarrollan a partir de las apropiaciones y los usos, poniendo atención a la mediación desde la que se opera social y culturalmente. En las sociedades actuales los medios electrónicos y digitales se vuelven omnipresentes, las audiencias se fragmentan produciendo fenómenos de circulación y recepción de nuevo tipo. Algunos autores señalan la emergencia de la *hipermediatización* con el nacimiento de los multimedios e internet, como proceso de alcance planetario. [Nadia Carolina de Pablo. Docente UCES-UMSA. Prosecretaria Académica Universidad del Museo Social Argentino]

M

Migraciones

Concepto asociado al movimiento, traslado y circulación de personas o grupos de personas dentro de un Estado, en sus límites administrativos, como también con respecto al cruce de fronteras internacionales. Las corrientes migratorias registradas desde Europa hacia el continente americano durante el siglo XX es un ejemplo de movimiento migratorio masivo de personas trasladándose por razones de subsistencia o escapando de situaciones belicosas. Durante el siglo XXI, las corrientes migratorias masivas internas como externas se han convertido en un tema central en materia política, económica, y social en el mundo. A raíz de procesos de globalización acelerada, en materia económica, como también en la persistencia de conflictos armados y desestabilización social sobre todo en el Oriente Medio, Sudeste Asiático, Norte y Cuerno de África y América Central, los movimientos migratorios actuales tienen un carácter conjunto que es la búsqueda de mejores condiciones de vida, incluyendo estabilidad económica y seguridad garantizada. Considerando la definición técnica de este concepto dentro del sistema regulatorio del Derecho Internacional, la Organización Internacional para las Migraciones lo definió en el año 2002 como el “movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluyendo migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos”. Dentro de esta definición, cabe destacar que existe una diferencia conceptual y legal en cuanto a la migración interna o el desplazamiento cruzando fronteras internacionales, como también el carácter administrativo de este desplazamiento ya sea de manera regular (documentación en forma) o irregular (documentación no válida). Como estipula la Organización Internacional para las Migraciones, el movimiento de personas dentro de un mismo país para establecer nueva residencia de manera temporal o permanente corresponde a migración interna. Las razones por las cuales el desplazamiento interno ocurre pueden ser variadas. Si tomamos el caso de América Central o el Cuerno de África, los desplazamientos internos pueden variar por cuestiones económicas y sociales en el primer caso (migración rural-urbana,

por ejemplo), o por cuestiones de integridad física y seguridad en el segundo caso (guerra civil). Por el otro lado, el desplazamiento de personas de un país a otro, cruzando fronteras internacionales con el propósito de establecer residencia temporal o permanente en el nuevo país corresponde a migración internacional. En este caso, la presencia de factores relacionados al bienestar económico como también a la búsqueda de seguridad garantizada en el nuevo Estado, describen a grandes rasgos los motivos migratorios. Por ejemplo, el desplazamiento masivo de personas en busca de un futuro económico y social más estable desde Siria o Afganistán hacia Europa, vía Turquía desde 2015 a la fecha describe no solo una situación humanitaria grave en búsqueda de escapar de conflictos armados, sino también la búsqueda de oportunidades económicas. De todas maneras, a través de este ejemplo, cabe destacar que flujos migratorios en los que se hallan víctimas de conflictos armados con miedo a su integridad física en su lugar de origen, el derecho internacional con respecto a estatus de refugiado también provee de protecciones y garantías en dicho movimiento migratorio (ver: *refugiados*). No solamente se puede dividir el concepto de migración a lo que es de carácter interno o internacional. Para la Organización Internacional para las Migraciones, la existencia de trámites administrativos que regulen el movimiento de personas como también la legalidad de su estadía y residencia en un nuevo territorio, distingue la migración entre regular e irregular. Antes de definir la diferencia entre ambos términos, cabe aclarar que normalmente dicha diferencia aplica al carácter internacional del movimiento migratorio, aunque puede también afectar, en donde se clarifique, el movimiento interno. Teniendo en cuenta regulaciones administrativas de un movimiento migratorio internacional, la migración regular se puede definir como el “movimiento de personas de su lugar de residencia a otro, respetando la legislación que regula la salida y el viaje del país de origen, el tránsito y el ingreso en el territorio del país de tránsito o receptor” (OIM, 2002). La caracterización depende de la existencia de procesos administrativos que regulen la salida y la recepción de personas en ambos lados de la frontera internacional. Por ejemplo, la existencia de certificados o visas que permitan el desplazamiento internacional como también el sellado de un pasaporte a la hora de salir del lugar de residencia. De todas maneras, la cuestión migratoria internacional puede ser simplificada a partir de compromisos

políticos migratorios dando de baja la necesidad de presentar o justificar el traslado, como, por ejemplo, sucede dentro de los países de la Comunidad Europea o del Mercado Común del Sur. En contraste, la migración irregular se puede definir como el desplazamiento al margen de las normas de los Estados de envío, de tránsito o receptor. En otras palabras, la ausencia o irregularidad de documentos atinados y necesarios para el desplazamiento internacional conlleva a este tipo de migración internacional a ser de carácter irregular. Sin la autorización necesaria para salir del país de origen (cuestiones de edad, potestad, deberes impositivos, etc.) o para entrar al país receptor, la irregularidad administrativa es la caracterización principal en la irregularidad del traslado. De todas formas, como lo sostiene Mila Paspalanova, el carácter irregular o ilegal no se aplica a la persona en cuestión, si no al trámite administrativo migratorio. Por lo cual, respaldado por la doctrina de los Derechos Humanos universales, la persona que migra no puede ser considerada ilegal o irregular, sino, más bien, el acto o trámite requerido. Por ello, la Organización Internacional para las Migraciones sostiene que hay “una tendencia a restringir cada vez más el uso del término de migración ilegal a los casos de tráfico de migrantes y trata de personas”. En este sentido, dentro del contexto de la problemática global migratoria actual es necesario remarcar el carácter universal del derecho fundamental de la persona a desplazarse de su lugar de origen y residencia por razones de integridad física como también en la búsqueda de su bienestar; y la responsabilidad de los Estados es proteger dicho derecho bajo todas las cláusulas no-discriminatorias en el derecho internacional, como por ejemplo: la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño como también los principios y normas establecidos en los instrumentos pertinentes elaborados en el marco de la Organización Internacional del Trabajo. En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sostiene que “la condición migratoria de una persona jamás pue-

de servir para que se le excluya de las protecciones básicas que le otorga el Derecho Internacional de los Derechos Humanos” (pp. 67-68). Por ello, cada Estado tiene la responsabilidad de asegurar el respeto de los derechos humanos en la regulación de flujos migratorios, incluyendo la problemática del tráfico de personas y actividades criminales comerciales. Haciendo hincapié en el continente americano, en 2015 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reportó que de los 63 millones de migrantes internacionales en el continente, 54 millones se encuentran en Norteamérica, principalmente en los Estados Unidos de América con 47 millones, de los cuales se estimaba que había 11.3 millones de migrantes en situación irregular en 2014. En este mismo reporte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos explica los factores, entre los cuales se encuentran: las crecientes disparidades socio-económicas, particularmente en términos de desigualdad, pobreza y necesidades básicas insatisfechas; el auge de la flexibilización y disminución de garantías y derechos laborales; el impacto del accionar de empresas nacionales y transnacionales; el cambio climático y los desastres naturales, y el aumento de la violencia criminal en algunos países del continente acentuarán el crecimiento de flujos migratorios en el continente a futuro. [Ezequiel Jimenez. *Middlesex University London. Profesional de Amnistía Internacional*]

M

Migrantes

Se entiende por migrante a toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones. Si bien es irrelevante la situación jurídica de la persona, el carácter voluntario o involuntario del desplazamiento, las causas, la duración de la estancia o si se trata de un movimiento interno en un Estado o externo, se pueden distinguir distintas categorías de migrantes, cada una con un régimen jurídico propio: (i) Los trabajadores migrantes son aquellas personas vinculadas a una actividad remunerada en un Estado del que no son nacionales; (ii) Los refugiados son aquellos que debido a temores fundados de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado

grupo social u opiniones políticas, se encuentran fuera del país de su nacionalidad y no pueden o no quieren volver. Las víctimas de trata de personas, los desplazados internos (que no han cruzado fronteras), apátridas (personas sin nacionalidad) o solicitantes de asilo (similar al concepto de refugiado), también son consideradas personas migrantes. Como explica la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

... la movilidad humana ha sido una característica inherente de los seres humanos a lo largo de la historia de la humanidad. Desde sus orígenes, los seres humanos han migrado en busca de mejores condiciones de vida, para poblar otros lugares del planeta, o para huir y sobrevivir a amenazas causadas por el hombre o la naturaleza. A pesar de que la movilidad humana ha sido una constante a lo largo de la historia de la humanidad, fue con la creación del Estado-nación, a partir de los Tratados de Westfalia de 1648, lo que trajo consigo el fenómeno que hoy se conoce como migración internacional.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, el proceso de positivización de los Derechos Humanos incluyó los derechos de las personas migrantes en distintos instrumentos. Fueron incluidos, por ejemplo, en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de Derechos Humanos, ambas de 1948. Se codificaron en tratados como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y la Convención sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990), entre otros. La movilidad humana, como fenómeno multicausal, implica que las personas migran por diversas razones. Entre los factores se encuentran la violencia generada por actores estatales y no estatales, los conflictos armados, la desigualdad, la pobreza, la falta de garantía de derechos económicos, sociales y culturales, la inestabilidad política, la corrupción, la inseguridad, diversas formas de discriminación, desastres naturales y el impacto del cambio climático. Las personas también suelen migrar por motivos laborales, para buscar nuevas oportunidades económicas, por turismo, para reunirse con familiares, para estudiar, e incluso involuntariamente como víctimas de trata. En el continente americano hay cerca de 68 millones de migrantes internacionales. Alrededor de 58 millones se encuentran en Norteamérica, principalmente en Estados Unidos. En América Lati-

na y el Caribe viven 10 millones de migrantes internacionales, pero, por otro lado, 39 millones de personas se desplazaron hacia otras regiones. América cuenta con el corredor migratorio con mayor flujo de personas en el mundo: el corredor entre Estados Unidos y México. Existen dos tendencias actuales en materia de migración que merecen destacarse. En primer lugar, si bien las niñas y los niños generalmente se trasladan junto a sus padres u otros familiares/adultos, un número creciente migra en forma independiente y sin compañía. Y en segundo lugar, un número cada vez mayor de mujeres se desplazan solas o encabezan la migración, es decir, son el primer miembro de la familia que migra (a diferencia de lo que solía suceder anteriormente, cuando el hombre era la primera persona que se desplazaba para luego ser acompañado por el resto del grupo familiar). Desde una perspectiva de derechos, la protección de las personas migrantes es dual. Por un lado, los Estados deben garantizar el derecho de circulación y residencia, por otro, se debe respetar el principio de igualdad y no discriminación; es decir, se deben garantizar todos los derechos humanos, independientemente del origen y la nacionalidad. El derecho de circulación y residencia es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona, y contempla, entre otros, el derecho de quienes se encuentren legalmente dentro de un Estado a circular libremente en él; elegir su lugar de residencia; no ser desplazado forzosamente; ingresar, permanecer y salir del territorio. Asimismo, el Estado tiene la obligación de facilitar a las personas la obtención, dentro de un plazo razonable, de los documentos necesarios para viajar. En el ejercicio de su facultad de fijar políticas migratorias, los Estados pueden establecer mecanismos de control de entrada y salida de su territorio con respecto a personas extranjeras, pero dichas políticas deben ser compatibles con las normas internacionales. Los Estados también pueden otorgar un trato distinto a los migrantes documentados con respecto a los migrantes indocumentados, o entre migrantes y nacionales, siempre y cuando este trato diferencial sea razonable, objetivo, proporcional, y no lesione derechos humanos. Por ejemplo, un Estado no podría permitir únicamente el ingreso de extranjeros de determinada raza, o negar la entrada a una persona por el solo hecho de ser mujer o de tener una nacionalidad en particular. En definitiva, las restricciones que se impongan a la libertad de circulación y residencia de una persona requieren de las siguientes condiciones



para ser legítimas: 1) que la restricción se establezca mediante una ley; 2) que persiga propósitos válidos como la protección de seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros; y 3) que sean necesarias en una sociedad democrática y proporcionales. Asimismo, también existen garantías específicas referentes a la prohibición de expulsión de los nacionales del propio Estado y a la prohibición de la expulsión colectiva de extranjeros. Más aún, en cuanto a las condiciones necesarias para la expulsión de un extranjero que se halle legalmente dentro de un Estado, siempre se debe respetar un mínimo debido proceso (derecho a ser asistido, a disponer del tiempo necesario para preparar la defensa, a promover pruebas, a ser informado de los cargos en su contra, a someter su caso a revisión ante autoridad competente, etc.). Adicionalmente, está prohibido expulsar a cualquier migrante, incluso a los extranjeros en situación irregular, si la devolución se hace a un país en donde corre riesgo su vida, su libertad o si existen fundamentos para creer que puede ser sometido a tortura. Por otra parte, el hecho de abandonar el lugar de residencia habitual, aunque fuera temporalmente, suele colocar a la persona en una situación de vulnerabilidad, ya sea por motivos de idioma, económicos, sociales, culturales, de desconocimiento de normas, hostilidad por parte de la población local, etcétera. Por eso, los migrantes requieren cierta protección reforzada por parte de los Estados, en especial cuando se trata de niños, niñas, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad y personas mayores, entre otros grupos. Cuando las personas se encuentran en situación migratoria irregular (sin un ingreso apropiado o con documentación inadecuada, por ejemplo) los cuidados también deben incrementarse puesto que “la clandestinidad en la que viven a diario conlleva a que sean más vulnerables, a ser víctimas de delitos y violaciones a sus derechos humanos”. La protección y una perspectiva de derechos sobre las personas migrantes resulta particularmente relevante en momentos en que las políticas migratorias de algunos Estados toman un enfoque de seguridad nacional. La criminalización de los migrantes es una manifestación de la discriminación que sufren. Existen varios prejuicios culturales que agravan las condiciones de vulnerabilidad y que, junto a la xenofobia y el racismo, dificultan la integración de los migrantes a la sociedad. Una forma de revertir esta situación es hacer foco en la importancia de la diversidad, la tolerancia, la coexisten-

cia y el valor de las personas extranjeras para toda sociedad. [*Silke Mayra Arndt. Defensora del Pueblo Adjunta de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*]

Ministerio Público (Arg.)

La conceptualización de Ministerio Público siempre se corresponde con el diseño constitucional que se haga del órgano. Si bien en la mayoría de las legislaciones extranjeras Ministerio Público es sinónimo de Ministerio Fiscal, en Argentina es el órgano que promueve la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad, promoviendo procesos judiciales y brindando asistencia y patrocinio jurídico a los sectores de la sociedad mayormente excluidos. Es así que previo a la reforma constitucional argentina de 1994, el Ministerio Público se encontraba regulado en distintas leyes no específicas para este órgano y que guardaban relación con el resto de los poderes del estado (por ejemplo, Ley N° 1893; Ley N° 4055; Ley N° 15464; Ley N° 17516; Ley N° 18345; Ley N° 19539). El mayor conflicto estaba dado por el desacuerdo que suscitaba su ubicación institucional en torno a quienes lo concebían como agente del Poder Ejecutivo ante el Poder Judicial –incluso recibía directivas del Ministerio de Justicia– y los que lo consideraban un apéndice del Poder Judicial, posición sumamente cuestionable por ser el responsable de controlar la legalidad del proceso y objetividad de los jueces. En 1994 finalmente se zanjó esta cuestión y en el artículo 120 se lo estableció por fuera del esquema tradicional de la división de poderes al posicionarlo como un órgano de jerarquía constitucional, independiente, con autonomía funcional y autarquía financiera. Por ello, en la actualidad se desempeña con unidad de actuación, atendiendo a la función propia de cada rama en particular, sea fiscal, defensa o tutelar. Pero una de las características más relevantes es que es independiente, lo que implica que actúa en coordinación con las demás autoridades de la República, pero bajo ningún concepto recibe directivas emanadas de órganos ajenos a su estructura. El artículo mencionado insta al Ministerio Público como un órgano de estructura netamente jerarquizada y bicéfalo, que por ende posee dos cabezas: el Procurador General y el Defensor General. El primero actúa

M

como fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación y como jefe máximo de los fiscales, coordinando su accionar al establecer las pautas de la política criminal del Estado. El segundo se encarga de administrar el sistema de defensa pública, asegurando su debida prestación. Por su parte, Palacio plantea que este órgano posee tres vertientes: la Fiscal (con actuación en procesos penales, civiles, comerciales, laborales y contencioso administrativo), la Pupilar y las Defensorías de Pobres y Ausentes, como es el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De todas maneras, reconoce que en algunos sistemas jurídicos solo hay dos ramas, como la que se instaura a nivel federal, siendo que las dos últimas referidas se ejercen en cabeza de los defensores de pobres, menores, incapaces y ausentes. El Ministerio Público Fiscal es el órgano requirente autónomo, que debe representar los intereses comunitarios y que tiene funciones investigativas destinadas a concretarse ante la jurisdicción por medio de la acción pública. Puede tener intervención en distintas materias, pero generalmente las posee en lo civil y comercial, contencioso administrativo y penal, siendo esta última la primordial. En cuanto a la primera, actúa como representante de parte en el proceso o se desempeña como un simple veedor. En materia penal, su campo de aplicación es infinitamente más extenso, ya que se instaura como el único titular del ejercicio de la acción penal, lo que lo ubica en el rol de instar lo concerniente a la averiguación de los hechos delictivos o llevar adelante directamente tal investigación, con el fin de que en caso de que corresponda, sostener la pretensión punitiva. El fundamento de tamaña potestad radica en que el Estado no quiere dejar en manos de la iniciativa particular la formulación u oposición a las pretensiones, asumiendo entonces el rol de representante de una parte, la requirente, distinta de la de los jueces, en un sistema netamente acusatorio, situación no dada del todo en argentina. La Fiscalía concibe una policía que puede ser propia o puede impartir directivas a las fuerzas de seguridad. El Ministerio Público de la Defensa tiene como función la asistencia legal y técnica en procesos judiciales, civiles, contencioso-administrativos y penales. Para mayor profundidad en esta temática, ver la definición en el diccionario de “Defensoría Oficial”. A su vez, sea que se lo conciba como órgano autónomo o dentro del antes referido, la función pupilar tiene como finalidad velar por la persona, bienes y derechos de niños, niñas, adolescentes e incapaces, tanto en procesos judiciales o

mediante asesoramiento y control extrajudicial. Es necesario tener en miras que, si bien se está tendiendo a la separación total de las funciones entre el Ministerio Público y los otros poderes del Estado, es necesario reforzarlo no solo desde la óptica institucional, sino que los propios integrantes de estas dependencias no se consideren parte del poder judicial y ejerzan sus funciones sin presiones ni autolimitaciones. En esta línea de pensamiento, en cuanto al plano penal confiere, opera también la necesidad de que se efectivice la igualdad de armas. Para ello, el Estado debe brindar las mismas herramientas tanto al órgano que ejerce la acusación como a la defensa de los imputados. La forma de articular esta paridad no es solamente en cuanto a los recursos destinados en cada área, también es trabajar sobre el afianzamiento del sistema adversarial, dejando de lado viejas prácticas inquisitivas y legitimando el contradictorio con el respeto a la dialéctica entre imputación y refutación. *[Paula Irene González. Abogada. Universidad de Buenos Aires]*

Minorías



En la actualidad no existe un concepto de minorías de general aceptación, fundamentalmente por la falta de consenso sobre los elementos que deben conformar dicha concepción, así como por los grupos que la integran. En términos generales, dichos grupos se originan por la diversidad de opiniones, preferencias, inclinaciones y perspectivas, identificándose por cierta manera de pensar, por sus usos, costumbres, religión, lengua o dialecto, inclinaciones sexuales, proyectos de vida social, familiar, profesional, laboral, etcétera, diferenciados del grupo mayoritario. El Derecho Internacional, aunque aún no concuerda una conceptualización en algún instrumento internacional, ha tenido avances poniendo el foco en la protección de su existencia e identidad como grupos sociales carentes de reconocimiento, respeto y protección. El auge del reconocimiento del estatuto jurídico de las minorías se debe, primero, al progresivo reconocimiento de las minorías religiosas que siguió a la Paz de Westfalia (1648) y después, al reacomodo territorial tras la constitución y posterior disolución del Imperio Austrohúngaro (1867-1919). En efecto, los esfuerzos de los grupos no dominantes por preservar sus diferencias culturales, religiosas o

étnicas se habían iniciado con la creación de los Estados nacionales en los siglos XVIII y XIX. La protección de estos, sin embargo, a través del Derecho Internacional comenzó, tras el fin de la Primera Guerra Mundial, en la Sociedad de las Naciones con la adopción de instrumentos jurídicos que trataban sobre las minorías. Con la creación de las Naciones Unidas se estableció gradualmente un cierto número de normas y procedimientos, pero su reconocimiento internacional se plasmó en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (1992), las que sin entregar un concepto reconocen su existencia y la necesidad de garantizar sus derechos. Como se indicó, no existe un solo concepto en la doctrina de lo que se entiende por minoría. Para Francesco Capotorti constituye:

... un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, en situación no dominante, cuyos miembros, súbditos del Estado, poseen desde el punto de vista étnico, religioso o lingüístico unas características que difieren de las del resto de la población y manifiestan incluso de modo implícito un sentimiento de solidaridad al objeto de conservar su cultura, sus tradiciones, su religión o su idioma.

Jules Deschenes, por su parte, dice que es:

... un grupo de ciudadanos de un Estado, dotados de características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes a las de la mayoría de la población, solidarios los unos de los otros, animados, aunque sea implícitamente, de una voluntad colectiva de supervivencia y que tienden a la igualdad de hecho y de derecho con la mayoría.

Existen múltiples conceptos doctrinales, los que se diferencian en diversos aspectos, pero que coinciden en sus características fundamentales: a) El primer aspecto en común corresponde a “grupos humanos reducidos”, es decir, menores en proporción al resto de la población donde se encuentran insertados. Al respecto, parte de la doctrina considera que dicho elemento no es del todo importante, ya que existen grupos sociales que, aunque sean más numerosos, pueden ser considerados como minoría; por lo que la situación de dependencia, es decir, la falta de protección jurídica del grupo, se vuelve un factor mayormente relevante; b) Los integrantes de las minorías presentan ciertas características comunes, como son la lengua, la religión, la cultura y las tradiciones

que los identifican y los distinguen del resto de la población del Estado donde se encuentran; c) Otro elemento en común se refiere a la ciudadanía de los integrantes de los grupos minoritarios. Sin embargo, cierta parte de la doctrina rechaza este requisito; d) Otra característica propia del término es la inferioridad o dependencia, la vulnerabilidad especial o la situación no dominante de las minorías ante el resto de la población o bien frente al Estado en donde se encuentren localizadas. Dicho elemento consiste en el peligro de desprotección en el que se encuentran los miembros del grupo diferenciado frente a discriminaciones que les impiden de hecho ser titulares y gozar de sus derechos humanos en igualdad de condiciones que las del resto de la población. e) Un último elemento que se puede desprender de las anteriores definiciones, es la voluntad del grupo de conservar esas características propias, que los distingue del resto de la población del Estado donde se localizan. A pesar de que en el ámbito internacional no existe consenso respecto a un concepto de minorías y por tanto no se encuentra incorporado en ningún instrumento internacional universal, existen diversas fuentes jurídicas internacionales que sí lo contemplan. Es así como la Corte Permanente de Justicia Internacional, en opinión sobre la interpretación del término “comunidad”, contenido en el Convenio entre Grecia y Bulgaria, relativo a la emigración voluntaria de las poblaciones greco-búlgaras, expresó que por comunidad debe entenderse:

... un grupo de personas en determinado país o localidad, que poseen una raza, religión, lengua y tradiciones propias y unidos por esta identidad de raza, religión, lengua y tradiciones en un sentimiento de solidaridad, con vistas a preservar sus tradiciones, manteniendo su forma de culto, asegurando la instrucción y educación de sus hijos de acuerdo con el espíritu y tradiciones de su raza y prestándose mutua asistencia.

El dictamen, sin mencionar a las minorías de manera precisa, hace referencia a algunos de los elementos a considerar para la formulación de su concepto: la presencia de rasgos característicos comunes (lengua, religión y tradiciones) y la voluntad del grupo de mantener esas características propias. Por otra parte, el Comité de Derechos Humanos de la ONU en la Observación General N° 23 sobre el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dispone que por minoría se debe entender “aquel grupo de personas que comparten en

común una cultura, una religión o un idioma”. El Consejo de Europa, por su parte, se ha pronunciado en tres ocasiones (1961, 1990 y 1991) respecto a minoría. En la última de ellas, en 1993, dispone en su artículo 1 a las minorías como

... un grupo de personas en un Estado que: Residen sobre el territorio de ese Estado y son ciudadanos suyos; Mantienen con ese Estado vínculos antiguos, firmes y estrechos; Muestran caracteres diferenciales étnicos, culturales, religiosos o lingüísticos; Son suficientemente representativas, aunque en menor número que el resto de la población de ese Estado o de una región de ese Estado; y Están motivadas por la preocupación de preservar conjuntamente lo que constituye su identidad común, incluyendo su cultura, sus tradiciones, su religión o su lenguaje.

No existe, en la actualidad, un concepto. Las causas principales de que no exista un concepto único aceptado de manera general por la comunidad internacional sobre minorías se debe a la existencia de una gran variedad de grupos diferenciados y la falta de consenso sobre los elementos a considerar como definitorios del término. No obstante, la forma de poder acercarse a una concepción universal es a través del análisis, estudio y comparación de los elementos incluidos en las concepciones doctrinales y legales citadas. En este contexto, elementos de naturaleza objetiva son: el grupo o colectivo humano, la inferioridad numérica, la presencia de rasgos característicos comunes (lengua, religión, etnia, costumbres, etc.), y la dependencia, no dominación o vulnerabilidad del grupo. Como elementos subjetivos: la voluntad del grupo de mantener esas características propias que los identifican y los hacen diferentes al resto de la población donde se localice. Asimismo, existe discusión doctrinaria acerca de los grupos que deberían quedar considerados dentro del concepto; sin perjuicio de lo anterior existe cierto consenso en la inclusión de al menos las siguientes categorías de grupos: minorías étnicas, religiosas, lingüísticas y minorías nacionales. [*Christian Finsterbusch. Investigador en Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Abogado y Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad de Chile. Máster Universidad Paris 1 Phantéon-Sorbonne*]

Movimientos sociales

Los movimientos sociales son acciones sociopolíticas construidas por actores sociales colectivos pertenecientes a distintas clases y capas sociales, articuladas en ciertos escenarios de la coyuntura socioeconómica y política de un país, que generan diferentes polos de fuerza social y política en la sociedad civil. Participan en los procesos sociales y políticos de un país en forma directa o indirecta contribuyendo a la transformación de la sociedad, teniendo tanto carácter progresista como conservador o reaccionario dependiendo los proyectos políticos a que contribuyan sus acciones. Como dice Manuel Castells, “los movimientos sociales pueden ser socialmente conservadores, socialmente revolucionarios, ambas cosas a la vez o ninguna...”. Se pueden señalar también otros aspectos al definirlos como actores políticos colectivos que crean significados y discursos con el objetivo de desafiar los discursos sociales dominantes y exponer una forma alternativa de definir e interpretar la realidad y en base a ello movilizar a sus miembros. La acción colectiva va a ser posibilitada a partir de al menos tres aspectos: la definición de ciertas realidades y condiciones sociales como injustas; la construcción de una identidad colectiva, un “nosotros” frente a un “ellos”, que asuma la voluntad de cambio, y el proceso de convencimiento de sus miembros y futuros miembros de que a través de la acción colectiva es posible conseguir los objetivos propuestos. La heterogeneidad constituye uno de los aspectos principales del fenómeno de los movimientos sociales; los hay urbanos, rurales, con distintos objetivos y/o propósitos políticos, grados dispares de solidaridad. Presentan estructuraciones y modalidades organizativas diferentes, a saber: movimientos sociales que surgen con el aval de instituciones religiosas, políticas o sindicales; movimientos sociales que se desarrollan a partir de identidades específicas (sexo, edad, etnia); movimientos sociales motivados por problemáticas vinculadas con la salud, la vivienda, reclamos medioambientales; movimientos sociales que surgen a partir de una coyuntura o en el contexto de determinadas políticas económicas, sociales o culturales que generan resistencias; movimientos sociales con una clara carga ideológica a partir de las cuales se elaboran utopías y acciones colectivas, etcétera. Algunos ejemplos de estos movimientos que



podemos mencionar son: movimiento feminista, movimiento ecologista, movimiento antiglobalización, movimiento de derechos humanos, movimientos de reivindicación sexual, entre muchos otros. A partir de la segunda mitad del siglo XX, aproximadamente, surgen lo que se dio en llamar los “Nuevos Movimientos Sociales”, los que no buscaban plasmar un ideario completo; se reivindicaban los mundos sociales y culturales, la vida cotidiana, los grandes movimientos sociales pero también las pequeñas protestas. Los nuevos movimientos sociales tenían una mirada descentralizadora de las ubicaciones estructurales de los sujetos, no respondían a demandas de clases ni buscaban posicionarse frente o dentro del “poder” entendido como estructura. La aparición de estos rompía con la unidad de tres aspectos característicos del anterior paradigma: la identidad del sujeto estaba determinada por su posición estructural, el conflicto se enmarcaba en el paradigma evolucionista (feudalismo-capitalismo, capitalismo-socialismo), y que el conflicto político estaba dado por la lucha de intereses que emanaban de la ubicación económica estructural de los actores. Estos movimientos sociales se caracterizan por: a) su acción política no convencional basada en la acción directa en contraste con la intermediación institucional; b) la toma de decisiones sobre una base participativa, estructura descentralizada y rechazo a procedimientos burocráticos; c) el reclamo de diversas temáticas, no necesariamente ligadas a cuestiones materiales; d) contener entre sus miembros las más variadas ubicaciones sociales; e) no tener una concepción totalizadora de la sociedad y tampoco un modelo global de cambio de sistema, etcétera. El término movimiento social fue introducido en el vocabulario de las ciencias sociales por el jurista y sociólogo alemán Lorenz Von Stein (1815-1890) en 1850 en el libro *Historia de los movimientos sociales franceses desde 1789 hasta el presente*. A mediados del siglo XIX, en el marco de las revoluciones del año 1848, el concepto movimiento social hacía referencia a un tipo de cambio social particular (revolucionario) y a un objetivo específico (la instauración de un régimen socialista), a una identidad en concreto (identidad de clase) y a un grupo social particular (la clase obrera). Desde mediados del siglo XIX hasta la segunda mitad del siglo XX, el concepto de movimiento social definía a una acción colectiva consciente realizada por un grupo identificado en términos de clase social y que perseguía el cambio sustancial del sistema. En la década de 1960 del siglo XX se re-

cupera como sinónimo de movimiento social a los que tuvieron lugar en Estados Unidos en contra de la guerra de Vietnam y el movimiento por los derechos civiles y en Europa con el movimiento estudiantil de mayo del '68, son sus repercusiones en otras partes del mundo como la Primavera de Praga y los sucesos de México. En la actualidad el estudio de los movimientos sociales es un tema fundamental en los análisis sociológicos y la acción colectiva de los mismos es protagonista indiscutida de las transformaciones sociales del presente. La acción colectiva está relacionada con la aparición de problemas que no están incluidos para su solución dentro del marco institucional vigente por diferentes motivos, como políticas conscientes que profundizan el problema, demandas novedosas que son expuestas por diferentes sectores sociales, etcétera. Estas acciones pueden tener como resultado la generación o cambios institucionales o también agotarse en una pura resistencia. Sidney Tarrow sostiene que, al analizar la aparición de los movimientos sociales, el “cuándo” explica en gran medida el “porqué” y el “cómo”. Ese “cuándo” hace referencia a la coyuntura que fomenta la acción colectiva, a esta coyuntura la denominan “Estructura de Oportunidades Políticas” (EOP) entre las que podemos mencionar: a) la oportunidad de acceso a elites gubernamentales; b) posibilidad de aliados influyentes; c) contexto nacional e internacional favorable al tipo de demandas, etcétera. Para James M. Jasper, sin embargo, no es dable pensar la existencia de las oportunidades políticas objetivas e independientes de las interpretaciones que de ellas hacen los actores; para el autor es necesario comprender la dimensión cultural de las acciones colectivas y encontrarnos con los actores, con sus biografías, trayectorias e idiosincrasias complejas para el abordaje del análisis de las acciones colectivas. Cuando no es percibida y no se reconoce la oportunidad es como si la misma no existiera, la oportunidad política implica la percepción, o sea, tiene un componente que es básicamente una construcción social. Jorge Cadena Roa sostiene que para que la acción colectiva se produzca no basta con que el actor esté agraviado; es necesario que se sienta y reconozca agraviado. Esto significa que los agravios suponen un contenido evaluativo, pues los actores pueden atribuir distintos significados a la situación en la que se encuentran. Para que se forme un actor colectivo se requiere que, además de sentirse agraviado, se identifiquen las causas de ese agravio, que estas se definan como injustas, intolerables

y remediables. También es fundamental el convencimiento de la utilidad de la acción colectiva, o sea, que por medio de la misma estas situaciones se puedan revertir. La formación de actores colectivos es un proceso de producción cultural, no un resultado automático o espontáneo que surja inevitablemente de la situación misma. [*Leandro Bertoní. Sociólogo. Universidad de Buenos Aires*]

Multicultura/lidad/lismo

El prefijo *multi* denota la existencia de una pluralidad de elementos, su coexistencia en una situación o condición. Usualmente connota un término descriptivo que refiere a un sustantivo, en este caso, cultura. Indica, entonces, multiplicidad de culturas. Palabra expresiva de la diversidad cultural; multiculturalidad refiere a la coexistencia y convivencia de diversos grupos culturales en un determinado territorio o Estado. Alude a una dimensión fáctica, la de una pluralidad de culturas cohabitando un espacio. Es algo que existe, no refiere a una mera idea o propuesta, es un fenómeno ocurriendo. Esta coexistencia puede darse de forma pacífica o en conflicto, ello dado la diversidad de la que son portadoras las culturas (diversidad lingüística, religiosa, cultural, etc.). Se puede tratar de convivencias paralelas o integradas. Por su parte, el sufijo *ismo* forma sustantivos que suelen indicar la existencia de sistemas, doctrinas, escuelas filosóficas o movimientos. El multiculturalismo como fenómeno de bases intrínsecamente políticas surge durante la segunda mitad del siglo XX, a partir de la implementación de una serie de políticas implementadas por el gobierno canadiense surgidas de un conjunto de demandas y reclamos de los grupos minoritarios allí residentes. En América Latina el multiculturalismo se articula con el modelo neoliberal. En tanto definimos a la multiculturalidad como un término descriptivo, el multiculturalismo debe considerarse desde una concepción normativa. No se trata tan solo de asumir la existencia y coexistencia de diversas culturas en determinado tiempo y espacio, sino que se intenta avanzar en una regulación de esta convivencia. El primer paso del multiculturalismo es la afirmación de la diversidad cultural y el reconocimiento de la necesidad de los grupos minoritarios de ser considerados por el Estado en tanto unidad política que los contiene, ya sea desde la

perspectiva legislativa o como sujetos de políticas públicas. En la actualidad no solo nos referimos a minorías étnicas (afroamericanos, pueblos originarios), sino también, por ejemplo, colectivos de diversidad sexual. No puede excluirse del análisis el proceso de globalización en el que los Estados están inmersos y que año a año se profundiza, abarcando no solo procesos financieros y tecnológicos, sino fundamentales para este análisis, flujos migratorios de índole económica y humanitaria (producto de guerras o desastres naturales). Ello impone un proceso de reacomodamiento de las estructuras sociales y de los hábitos de convivencia. Numerosos organismos internacionales atienden la problemática señalando que el mundo acrecienta su perfil multiétnico, multirreligioso y multicultural, lo que es evaluado como un desafío para las generaciones venideras. El multiculturalismo aboga por el reconocimiento de los derechos y la identidad de los diversos grupos culturales, pero no se limita a lo formal, sino que considera apremiante alcanzar un correlato normativo de este reconocimiento. Es decir, considera necesario regular la diversidad cultural. El multiculturalismo en tanto movimiento entreteje el reconocimiento de la identidad, erigiendo en ese sentido acciones eminentemente políticas, por ejemplo, a través del fomento de líneas de acción dirigidas al establecimiento de políticas públicas y la sanción de leyes que reconozcan las diferencias existentes. Desde una perspectiva crítica, el multiculturalismo asume y basa su desarrollo a partir del reconocimiento de la existencia de grupos mayoritarios y minoritarios, lo que es considerado un análisis sesgado de los vínculos puesto que lo que en realidad se trata es de una relación de poder establecida entre grupos dominantes y dominados. El punto de partida es el reconocimiento de la desigualdad entre estas culturas. En ese mismo sentido su exclusiva referencia a las democracias occidentales desconoce otras posibilidades de marco contextual y limita su capacidad de análisis. El multiculturalismo considera que las culturas pueden definirse por sí mismas según sus características objetivas, al margen de su relación con otras. Se preocupa por la reivindicación de los derechos de cada grupo –de índole lingüística, representación política, educación, etc.– pero no por la interrelación entre estos grupos. En sistemas donde una cultura mayoritaria es la que define los resultados de los reclamos, las minorías quedan relegadas viéndose vulneradas. Puede suceder también que poblaciones mayoritarias queden subsumidas al poder de las clases dominantes,



encontrando aquí otro de los límites del multiculturalismo que asume, a menudo, que las culturas mayoritarias son siempre las dominantes. Esta concepción define a las identidades colectivas a partir de sus características objetivas, pretende conciliar tolerancia y libertad individual con los derechos de las culturas, intenta armonizar las diferencias. Para ello utiliza como herramientas una serie de derechos vinculados con el autogobierno, la representación política y los derechos poliétnicos. Así, aboga por los derechos diferenciados en función del grupo, intenta evitar el desencuentro. Defiende la igualdad formal entre culturas a través del reconocimiento de derechos de modo que cada cultura pueda seguir preservando sus diferencias. Las reconoce como diferentes, pero no como iguales puesto que su marco de referencia son las democracias occidentales y el liberalismo que lo funda. El desarrollo de las políticas focalizadas o de gestión de la diversidad se realiza fundamentalmente a través de *acciones afirmativas*, muchas veces medidas temporales desarrolladas por el Estado para delimitar las desigualdades históricamente acumuladas y con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades o compensar la discriminación de la que son objeto determinados grupos. Pretenden alcanzar la igualdad material o sustancial de esas poblaciones en relación con el resto de la sociedad. Una vez más, para sus detractores, estas acciones son necesarias, pero redundan en insuficientes para alcanzar un estadio superior de equidad y encuentro entre culturas. Las acciones afirmativas intentan corregir las deficiencias e injusticias entre grupos culturales distintos, pero omiten atacar las razones estructurales de estas inequidades. Es a partir del reconocimiento de las diferencias que el multiculturalismo fundamenta determinados modelos de política pública. Eleva la cuestión de la identidad de cada cultura como un paso absolutamente necesario para reclamar el reconocimiento. Enfatiza la historia y la cultura propia, los derechos de cada cual, el sistema jurídico de cada pueblo. En este punto el riesgo es conformarse con la mera coexistencia y suponer que la convivencia social surgirá del respeto y aceptación del otro espontáneamente. De este modo bajo el paraguas de la tolerancia persiste la existencia de desigualdades e inequidades sociales que mantienen inalterables las instituciones y estructuras sociales privilegiadas. [María Fernanda Terzibachian. Docente e investigadora de la Universidad de Buenos Aires. Coordinadora del Instituto de Investigación de la Universidad del Museo Social Argentino]

Multilingüismo

El contacto de lenguas o de variedades de una misma lengua es un hecho cotidiano que existe desde tiempos remotos. La sociolingüística, una de las ramas de la lingüística, estudia desde sus inicios los distintos fenómenos que surgen a partir del contacto de lenguas como la diglosia, el bilingüismo, el cambio lingüístico, las interferencias, los préstamos, el monolingüismo y el multilingüismo, entre otros. Por su parte, el multilingüismo es un fenómeno social que supone, según la Real Academia Española, la coexistencia de varias lenguas en un país o territorio. Resulta oportuno distinguir aquí la noción de multilingüismo de la de plurilingüismo, puesto que se los suele utilizar como sinónimos cuando en realidad responden a tradiciones filosóficas y culturales distintas. Conforme al Instituto Cervantes, el plurilingüismo refiere a la presencia al mismo tiempo de dos o más lenguas en la competencia comunicativa de una persona y a la interrelación que se establece entre ellas. Con ello queremos señalar que estos dos términos refieren a situaciones diferentes: el multilingüismo implica solo el conocimiento o coexistencia de más de una lengua en una sociedad determinada, mientras que el plurilingüismo supone el diálogo y la interrelación de varias lenguas en una sociedad, por lo que se reconoce la alteridad en el grupo social y se favorece el intercambio. Es por ello que Christian Tremblay afirma que se suele asociar el plurilingüismo con el concepto de interculturalidad. Como sostiene Luis Martín Rojo, la consolidación de una sociedad eminentemente urbana y la ampliación de los movimientos migratorios han incrementado el multilingüismo. El Atlas de la Unesco sobre las lenguas en peligro estima que en el mundo se hablan en la actualidad unas 6.000 lenguas. Olga Anokhina afirma que más del 90% de los Estados que engloban el 91,2% de la población mundial es multilingüe. Frente a esta realidad y con la convicción de que el diálogo intercultural es la mejor garantía de paz, en el año 2001 se aprobó por unanimidad la Declaración Universal de la Unesco sobre la Diversidad Cultural. Entre sus principales objetivos se encuentra salvaguardar el patrimonio lingüístico de la humanidad y apoyar la expresión, la creación y la difusión y fomentar la diversidad lingüística –respetando la lengua materna– en todos los niveles de la educación,

M

dondequiera que sea posible, y estimular el aprendizaje del plurilingüismo desde la más temprana edad. En este mismo sentido, la Conferencia General de la Unesco adoptó en el año 2003 una Recomendación sobre la promoción y el uso del plurilingüismo y el acceso universal al ciberespacio. Esta recomendación busca fomentar el acceso universal a fuentes y servicios digitales y facilitar la preservación de la diversidad lingüística y cultural de los Estados. Entre las propuestas, podemos destacar la necesidad de adoptar medidas para reducir los obstáculos lingüísticos y fomentar los intercambios humanos en Internet, promoviendo la creación y el tratamiento de contenidos educativos, culturales y científicos en forma digital, así como el acceso a los mismos, para garantizar que todas las culturas puedan expresarse y acceder al ciberespacio en todas las lenguas, incluidas las indígenas (apartado 1 de la Recomendación). Todos los días 21 de febrero de cada año se festeja el Día Internacional de la Lengua Materna. En 2017 la celebración se llevó a cabo bajo el lema “Hacia futuros sostenibles a través de la educación multilingüe”, donde se discutió el uso de una educación multilingüe para lograr futuros sostenibles con miras a facilitar la participación e incidencia en la sociedad, a dar acceso a nuevos conocimientos y expresiones culturales, y contribuir de este modo a promover una educación para la ciudadanía mundial. El fin último de estos instrumentos internacionales, que carecen de carácter vinculante para los Estados por tratarse de meras declaraciones o recomendaciones, es promover la diversidad cultural como patrimonio común de la humanidad y reconocer que la educación multilingüe facilita la participación y acción en la sociedad y permite acceder a nuevos conocimientos y expresiones culturales, y de esta manera, garantiza una interacción armoniosa entre lo global y lo local. [Julia Espósito. *Universidad Nacional de La Plata*]

Municipio

El municipio es un poder originario al que se reconoce un ámbito de funciones propias y exclusivas que no necesita legitimarse de una delegación estatal; tiene una existencia propia y sustantiva. La idea que sostiene el moderno concepto municipalista surge con la Revolución Francesa, como reacción a la centralización burocrática y a la autoridad

delegativa de los funcionarios del antiguo régimen. En cierto modo es una recuperación de formas de organización autónoma y libre que fue propia de las ciudades antiguas, y de los burgos medievales. La Revolución Francesa puso en acto la naturaleza democrática del municipio de acuerdo a sus fuentes antiguas. “El ideario localista fue uno de los más enérgicos en la subversión contra el antiguo régimen y su consagración legislativa por la Constituyente fue un acto de rigurosa consecuencia”, como dice Eduardo García de Enterría. El modelo constitucional antiguo (en particular romano) republicano – democrático – municipalista – federativo, se contrapone al modelo constitucional gótico – monárquico – aristocrático – representativo (en particular anglosajón). El municipio tuvo en las últimas décadas un replanteo de vital significación. A fines del siglo XIX –afirma Jacques Donzelot– se tendía a la denuncia de la ciudad, de sus problemas, de su potencial desintegrador mediante los sortilegios de su atracción. La ciudad no desempeña hoy el papel de culpable sino de víctima; la ciudad se presenta ahora como una respuesta a los problemas sociales, económicos, ecológicos. Dice Ana Agustino: “Las ciudades que habitamos son espacios de convivencia y conflicto, de oportunidad –y limitación– para el ejercicio de la soberanía, ámbitos de integración y, al mismo tiempo, de segmentación social y cultural”. A su vez las ciudades y el municipio, actores mayores en el proceso de redistribución del poder estatal, involucran crecientemente a la sociedad en la toma de las decisiones. Sostiene Giovanni Lobrano que

... las ciudades no son solamente la cuna de la democracia, de la república y de la autonomía históricamente hablando. Son los espacios en los que se ha luchado para asegurar la supervivencia o el resurgimiento de la democracia, de la república y de la autonomía en el curso de los siglos tanto sea en Asia, en África, en Europa o en las Américas.

Para Enrique Marchiario,

Si el derecho municipal es el derecho de la ciudad, todo cambio que opere en dicha base se refleja de un modo u otro en lo jurídico. De allí que el nuevo rol y la función que desarrollan nuestros municipios muta como la misma ciudad y con ello el derecho municipal, cuyo dinamismo se origina en este punto.

¿Y qué es lo que puede cambiar en la ciudad que el derecho deberá tener en cuenta? Muchas cosas tal vez, pero fundamentalmente una



renovada visión de la ciudadanía y una puesta en valor de los contenidos de la república municipal. El desarrollo de la idea de ciudadanía que expuso George Marshall en 1950 a partir de la ciudadanía civil que pasando por la ciudadanía política conduce a la ciudadanía social, es complementada hoy con la llamada “ciudadanía urbana” que si bien no desagrega ninguno de los estratos sintetizados por Marshall, ofrece esta otra dimensión que comprende la más acuciante de las exigencias de la sociedad de este tiempo: la recuperación de lo urbano para una vida inclusiva e integradora, que asuma la realidad social en la variedad en sus desequilibrios y en sus asimetrías. Una nueva desigualdad que es espacial además de social se pone en evidencia con la existencia de barreras invisibles instaladas entre los habitantes que quedan encerrados en la lógica del gueto, tanto por el rechazo del medio externo como por el repliegue en lo interno. “El problema ya no se encuentra en la relación de fuerza social, sino en la evitación espacial.”

Como cita Jacques Donzelot:

El conflicto entre el pobre y el rico ya no se regula en el campo social. Ahora se sustancia mediante el distanciamiento de los protagonistas. A la segregación asociada de la explotación del pobre por parte de los capitalistas de ayer, la ha sucedido la segregación disociada en las actuales ciudades.

El municipio es la *res publica*, es decir lo que es del pueblo. Según Cicerón:

... la República es cosa del pueblo; pueblo no es toda reunión de hombres congregados de cualquier manera, sino sociedad formada bajo la garantía de las leyes y con objeto de utilidad común. Impulsa a los hombres a reunirse no tanto su debilidad, como la necesidad imperiosa de asociación; no ha nacido el hombre para vivir aislado, solitario y errante, sino que su naturaleza la lleva aún en medio de la afluencia de todos los bienes. [...] ¿Qué es la cosa pública sino cosa del pueblo? Es, pues, cosa común de la ciudad.

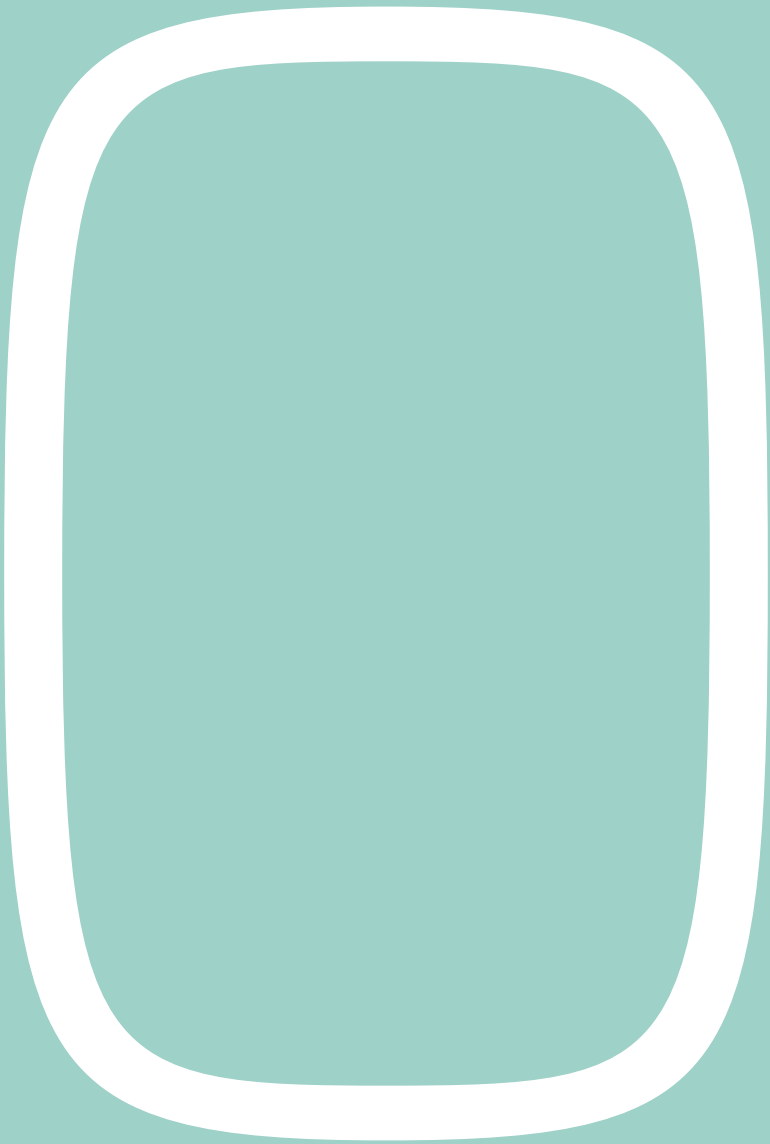
Una nueva ciudadanía apoyada en valores cívicos, políticos, sociales, pero también urbanos y un derecho municipal fundado en esos contenidos en forma integrada y sustentable, dará contenidos a un derecho a la ciudad, entendido como

... el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho

colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El derecho a la ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos. Todas las personas tienen derecho a la ciudad sin discriminaciones de género, edad, condiciones de salud, ingresos, nacionalidad, etnia, condición migratoria, orientación política, religiosa o sexual, así como a preservar la memoria y la identidad cultural. (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad).

La raigambre republicana del municipio convoca las prácticas específicas de la vida democrática que, contra lo que se puede suponer, no son nuevas, apenas olvidadas. Consulta popular, referéndum, revocación de mandatos, audiencias públicas, etcétera; régimen municipal autónomo y federalismo. Como la república implica también limitación del poder, en su repertorio están las defensorías del pueblo, cuya identidad municipal es evidente. La mayor parte de los problemas que afectan la vida de las personas, derivan de normas y actos administrativos locales (municipales). El transporte, la educación y la cultura; los servicios de salud, la limpieza y el alumbrado público, la defensa de los consumidores, la situación de los inmigrantes, la juventud, la discriminación en todas sus modalidades, el ambiente, el ruido, la seguridad son, entre otros, condicionantes de la vida diaria, y el bienestar de los vecinos depende de que los municipios gestionen eficazmente sus competencias. Y esto en la práctica, va mucho más allá de las competencias que en términos de jerarquía constitucional les corresponden a los municipios. En este sentido es evidente que las defensorías del pueblo locales están llamadas a convertirse en la puerta de entrada y en el espacio de acogida y tratamiento del respeto y promoción de los derechos ciudadanos. Tribuno de la plebe, *Defensor civitatis*, Síndicos y Procuradores de derechos, todos han tenido competencias ciudadanas. [Carlos R. Constenla. Universidad de Buenos Aires]





Objeción de conciencia como derecho humano

No existe, a pesar del amplio tratamiento doctrinario sobre la materia, una definición sobre objeción de conciencia que pueda considerarse universalmente aceptada. Al contrario, sigue siendo una cuestión debatida, no solo en lo que concierne a su definición y naturaleza jurídica, sino también con respecto a los supuestos en los que cabe la posibilidad de invocarla como un derecho –no una simple excepción– exonerante del cumplimiento de una obligación legal que se encuentra en conflicto grave y directo con la conciencia y el código moral del ciudadano o grupo de ciudadanos que se declaran objetores. Con la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, posteriormente con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la objeción de conciencia pasó a ser un problema de derechos humanos por la interpretación de su derivación del derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión que es amparada en esos instrumentos legales internacionales. El reconocimiento de este derecho es un problema que va ligado a la concepción que cada Estado propugne sobre la igualdad, la libertad y la participación ideológica de los ciudadanos para la búsqueda del consenso de la definición de lo público. Es un tema ligado también al principio de no discriminación, transversal a todo el sistema de derechos humanos y que se contextualiza en modo específico según la coyuntura sociopolítica de los Estados. Se entiende desde el punto de vista material que la objeción de conciencia es la negativa de una persona a someterse, por razones de conciencia, a una conducta que, en principio, le sería jurídicamente exigible, bien porque la obligación proviene de una norma, bien porque deriva de un contrato, de una resolución judicial o administrativa. Para que el objetor llegue al fin que se propone, es preciso que pueda demostrar que tiene razones que determinan que la aplicación de la norma objetada le causa un perjuicio a su integridad moral y a su dignidad. Si el objetor no alega tales razones o estas no tienen entidad suficiente, la finalidad perseguida por aquel decaería y la norma en cuestión debería ser aplicada como al resto de los ciudadanos. Desde mediados del siglo XIX se ha ido configurando la evolución del derecho

a la objeción de conciencia individual –hoy en día se discute el derecho a la objeción de conciencia institucional–, siendo su primera manifestación la que se formula en la Europa de entreguerras en lo que respecta al servicio militar obligatorio. Este derecho fue evolucionando desde el traspaso de su reconocimiento estatal hacia una protección internacional cada vez mayor de la conciencia personal. Cabe hablar de la objeción de conciencia de los profesionales de la salud. Esta se caracteriza como el incumplimiento de una prestación sanitaria o de falta de cooperación a ella por ser contraria al dictamen de conciencia del profesional objetor. Cuando hablamos de objeción de conciencia en una prestación de servicios queremos aludir a que el trabajador se niega a realizar una labor que, en principio, le correspondería, porque su realización atentaría gravemente contra su conciencia. Son innumerables los casos en los que el avance de la tecnología médica llevan a la situación en la que el profesional de la salud –que encontrándose capacitado para ello– se niega a realizar determinadas intervenciones como: la cirugía genital de un adolescente quien la solicita por opción sexual sin el consentimiento de sus padres, el congelamiento de embriones humanos y la procreación a través de la fecundación *in vitro*. Se ha definido como hito histórico la elaboración de la Resolución N° 1763 emanada de la Asamblea Parlamentaria de Europa en fecha 07 de octubre de 2010 sobre “El derecho a la objeción de conciencia en el cuidado médico legal“, que establece, entre otras cosas, que: “Ninguna persona, hospital o institución, puede ser sometido a presiones, considerado responsable o sufrir discriminación alguna por su rechazo a realizar, acoger, ayudar o someterse a un aborto, la realización de un aborto involuntario o la eutanasia”. Se requiere realizar un estudio pormenorizado sobre los alcances y la aplicación real de esta Resolución en los Estados que forman parte del Consejo de Europa, e introduce además en el ámbito del derecho europeo la especificación y reconocimiento de una nueva forma de objeción de conciencia. Así también, existe la objeción de conciencia en el ámbito educativo, que se produce fundamentalmente al producirse un conflicto moral o ético entre el modelo educativo propuesto por el Estado en las dependencias educativas públicas y las convicciones de los padres y/o responsables de los alumnos aún no mayores de edad, de los docentes o de los propios alumnos, fundamentada en la intromisión

del Estado en esferas de la vida social que le pertenecen a las familias y a las organizaciones intermedias trasgrediendo el principio de subsidiariedad. Se han generado directrices en materia de educación y derechos humanos, emanadas de organismos como la UNESCO. La pregunta acerca de qué disponen los principios de derechos humanos para los sistemas educativos estatales y cómo hacer posible la participación en la tolerancia de los distintos sectores ideológicos, religiosos y académicos de la sociedad se ve como una necesidad no resuelta en el sistema democrático. En estos casos, autores como Rafael Navarro-Valls sostiene que el Estado puede adoptar dos posiciones. La primera es decidir por sí mismo cuál es la mejor manera de asegurar el desarrollo de las competencias morales, cívicas y políticas de las nuevas generaciones; la segunda, decidir que no le corresponde a él dar una respuesta definitiva a la cuestión. Esta es la postura correcta desde la vertiente de los derechos humanos y de una democracia madura. Por eso, la imposición legal de una asignatura de formación antropológica y moral con carácter general para todos los alumnos puede ser una clara infracción de los derechos constitucionales en una formación que corresponden por sobre todo a los padres, y que justificaría que la lesión del derecho fundamental de libertad de conciencia sea amparado. Menciona el profesor, que en esa línea se mueve la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (casos “Folgero y otros c/ Noruega” y “Zengin, Eylem c/Turquía”, sentencias del 26/06/2007) y la del Tribunal Superior de los Estados Unidos de América que, en el caso “Wisconsin c/ Yoder, Jonas” de 1972, ya decidió hace años que la libertad de los padres para educar moralmente a sus hijos está por encima del poder coercitivo del Estado en materia de escolarización obligatoria. Algunos datos más sobre este instituto jurídico: En la mayoría de las legislaciones de los estados democráticos de occidente es reconocido como un derecho. No existe un consenso sobre su reconocimiento internacional como un derecho humano autónomo. El único sistema jurídico de derechos humanos que lo reconoce explícitamente es el que rige en la Unión Europea. La objeción de conciencia en el campo del derecho internacional de los derechos humanos no ha sido aún objeto de estudio exhaustivo. La publicación del “Digesto Normativo sobre Libertad de Conciencia y Religión”, por parte de la anterior relatora especial sobre la temática del sistema de las Naciones Unidas, provee

nuevas luces al respecto e indica que la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio, por ejemplo, es una de las categorías protegidas dentro del ámbito del derecho a la libertad de conciencia y religión. La complejidad y diversidad de situaciones que se presentan y los modos adecuados de cristalizar el respeto y la tolerancia a la diversidad de concepciones morales y religiosas que se presentan en la actualidad, no ha sido objeto de discusión en el ámbito político-jurídico universal. La tendencia en la actualidad es la de que este derecho prospere hacia una autonomía definitiva con respecto al derecho a la libertad de conciencia, pensamiento y religión. Rafael Navarro-Valls sostiene que

... la elaboración jurídica de un derecho humano es un proceso largo y, a veces, doloroso. Pasó con las libertades de expresión y religiosa, con el de no discriminación por cuestiones raciales y, ahora, está ocurriendo con el de objeción de conciencia.

Respecto a él caben dos posiciones: entenderlo como una especie de “delirio religioso”, una simple excepción a la norma legal que conviene restringir o, al contrario, entenderlo como una derivación evidente del derecho fundamental de libertad de conciencia, un verdadero derecho humano. En esta segunda perspectiva –la correcta– el derecho de objeción de conciencia debe perder su trasfondo de “ilegalidad más o menos consentida”. Solo desde una concepción totalizante del Estado puede mirarse la objeción de conciencia con sospecha, precisamente porque ocupa un lugar central, no marginal, en el ordenamiento jurídico por la misma razón y de la misma manera que es central la persona humana. Los poderes públicos están obligados a procurar una adaptación razonable a los deberes de conciencia de los ciudadanos en la medida en que no perjudique un interés público superior. El Tribunal Supremo estadounidense lo ha expresado muy bien:

Si hay alguna estrella fija en nuestra constelación constitucional, es que ninguna autoridad, del rango que sea, puede prescribir lo que es ortodoxo en política, religión u otras materias opinables, ni puede forzar a los ciudadanos a confesar, de palabra o de hecho, su fe en ellas.

La objeción de conciencia es un acto individual y no un llamado a cambiar la opinión pública. En ese sentido, solo las personas físicas y en forma individual o grupal podrán declararse objetoras de conciencia. Cabe la posibilidad jurídica del reconocimiento de la objeción de

conciencia institucional. Se apoya la tesis expuesta por Arendt acerca de que los desobedientes son “minorías organizadas” y según Passerin D’Entreves “cuando la negativa de obediencia procede de un grupo y sobre la base de un plan preparado, se habla más de desobediencia civil”. Se hace urgente revisar las leyes de protección de los objetores de conciencia en aquellos países donde rige esta modalidad de protección jurídica. Se concluye que en general se deben monitorear estas leyes conforme el enfoque de derechos humanos aceptado en la materia que establece la forma en la cual las autoridades pertinentes declaran la procedencia o no de la declaración de objeción de conciencia. El grado y la dimensión del reconocimiento del derecho de objeción de conciencia en un Estado se encuentra en relación con el nivel de democracia alcanzado en ese Estado. Uno de los pilares de la democracia es el reconocimiento de las libertades de sus ciudadanos. El derecho de objeción de conciencia es por su esencia un derecho liberal, y moral, en términos del profesor Gregorio Peces Barba, es decir que es anterior al Estado mismo y su reconocimiento es independiente a este último, existe con la persona misma. El reconocimiento y respeto de la conciencia por parte del sistema político se constituye en uno de los puntos esenciales que permiten caracterizarlo como legítimo. El derecho contará con más razones para ser obedecido si en él se articulan mecanismos de protección de la conciencia de los individuos. El profesor Pelayo González-Torre se pregunta si la cuestión actual de la objeción de conciencia (respeto de la conciencia individual versus poder estatal) responde a un sistema democrático o puede pedírsele algo más. Prosigue que quizás cabe hacer una distinción incluso dentro de los Estados democráticos, diferenciando entre lo que cabe esperar de un estado liberal y democrático de derecho, más pendiente de la defensa de los ámbitos de libertad y reticente a limitarlos, frente a un estado social y democrático de derecho más proclive a intervenir en aras del bienestar general mediante acciones sociales potencialmente limitadoras de libertades individuales. Ángel Pelayo González Torre plantea el dilema de los Estados democráticos en la actualidad:

... probablemente es cierto que el Estado es cada vez menos liberal y más intervencionista, en el sentido de que cada vez se hace más uso de leyes-medida, leyes que incorporan fines sociales a la legislación, incluso normas con contenidos éticos, y que esto ocurre paradójicamente en un

contexto de cada vez mayor pluralismo social. Pero también lo es que el Estado es hoy día un Estado democrático, que cuenta con una mayor legitimidad que en cualquier otro momento de la historia.

Continúa el profesor, la imagen que presenta un modelo democrático de derecho es la de un Estado que incorpora la defensa de los derechos humanos como programa político sintetizándolos de acuerdo con la voluntad de las mayorías. De ahí que parezca lo más razonable considerar la posibilidad de reconocer la libertad de conciencia siempre y cuando sea compatible con el cumplimiento de los fines sociales previstos por la ley. Toda la discusión en torno al valor de la conciencia individual frente a la ley tendría que ver a la postre con el estatuto jurídico que el derecho otorga a la objeción de conciencia. La discusión teórico-filosófica sobre la objeción de conciencia se convierte así en una cuestión relativa al estatus jurídico de la objeción de conciencia y el tema se centrará, más que en la introspección de la conciencia, en las opciones que acabe por ofrecer el derecho. *[María José García Ascolani. Abogada. Universidad Nacional de Asunción]*

Ombudsman

Se trata de una institución establecida en Suecia en 1809 cuya misión es controlar a la Administración frente a eventuales abusos, injusticias, arbitrariedades, demoras y cualquiera otra violación de los derechos a una persona por parte de los funcionarios del Estado. André Legrand señaló que esta era una institución típicamente escandinava, nacida al calor de una organización del Estado centralizada y burocrática que muchas veces se ponía con sus procedimientos por fuera de los propósitos y aspiraciones que animaban al nuevo constitucionalismo de inspiración liberal de la época y que por eso mismo, no era asimilable por otros regímenes políticos occidentales. Se dice que sus raíces están en la Cancillería de Justicia creada en 1713 por el rey de Suecia Carlos XII, cuya función más importante era la de ejercer una tarea de vigilancia para asegurar el cumplimiento de las leyes por parte de los servidores públicos. Desde tiempo antes se conocían, tanto en Suecia como en Finlandia (país este último unido a Suecia desde el siglo XIII), instituciones que, en alguna medida, po-

drían considerarse precursoras del Canciller de Justicia funcionario que, actualmente, ejerce el control de legalidad de los funcionarios de la Administración pública. El Canciller de Justicia debía rendir informes al soberano y estaba facultado para acusar a los jueces venales o que retardasen el cumplimiento de sus responsabilidades con perjuicio de la comunidad. La norma le imponía el deber de ejercer un control general sobre la observancia de las ordenanzas y de vigilar a cada funcionario si en el ejercicio de sus funciones cumplían sus obligaciones. El Canciller de Justicia, si bien era un funcionario subordinado al rey, en la práctica fue incrementando su vinculación al Parlamento del que de hecho comenzaba a depender. Durante un breve intervalo en la segunda mitad del siglo XVIII, se modificó la posición del Canciller de Justicia que pasó de ser designado por el rey, a ser designado por los cuerpos representativos entonces existentes, esto es los llamados cuatro estados (nobleza, clero, burguesía, campesinado). La oficina del Canciller de Justicia durante este período de 1766 a 1772, puede ser considerada como el precedente del *Ombudsman*. La Constitución sueca de 1809 marcó un punto de quiebre en la evolución histórica de las instituciones de vigilancia pública al establecer que el control sobre la Administración y sus funcionarios sería ejercido por dos órganos separados: El *Justitiekansler* (Canciller de Justicia), patrocinado por el Rey y el Consejo de Gobierno, y el *Justitieombudsman* con el patrocinio del parlamento. Como se aprecia, la idea del control no era nueva; sucedía que la Cancillería de Justicia no tenía suficiente autonomía de la corona y de su Consejo. Fue por esto que se decidió que las autoridades públicas podrían ser también controladas por una oficina enteramente independiente del gobierno. La gran novedad que significó el *Ombudsman* fue la de confiar el papel de control a una persona independiente a la vez que la voluntad del parlamento de controlar a la administración, a la justicia y, a través de ellos, al propio rey. Podía inclusive citar a juicio ante los tribunales a quienes por parcialidad, favoritismo o por cualquier otro motivo, hubieran cometido actos ilegítimos o incumplido los deberes del cargo. El parlamento sueco no tenía reuniones regulares; en ocasiones pasaban años para que sesionara. De esa manera se potenció la posición del *Ombudsman* pues en el interregno, este era el auténtico órgano fiscalizador del Parlamento sobre el Rey, en cuyo nombre se administraba justicia. Se comprende

por tanto que no dependiendo del Rey y no teniendo Parlamento al que acudir con regularidad para denunciar las anormalidades que observara, el *Ombudsman* ejerciese un poder de acusación contra los funcionarios que obraran incorrectamente (incluyendo a los magistrados judiciales) ante los tribunales y apelase al apoyo de la opinión pública a través de la publicidad de sus investigaciones. Sin embargo, la innovación constitucional que constituyó el *Ombudsman* no parece haber despertado en su tiempo el interés de los juristas ni de los políticos. Fuera de Escandinavia nadie habló del *Ombudsman* en el mundo y no tuvo imitadores hasta ciento diez años después en Finlandia en el año. 1919. Después de la Primera Guerra Mundial, el Parlamento sueco resolvió separar la supervisión de los funcionarios según fuesen civiles o militares. Allí se origina la institución del *Ombudsman* militar que existió hasta el año 1968. Hasta 1957, los gobiernos municipales estaban exentos del control del *Ombudsman*. Desde entonces, la administración municipal fue sometida a su control con excepción del Consejo municipal. Uno de los rasgos característicos del Derecho Constitucional sueco es la tajante separación orgánica entre la función política y la administración. Ello quiere decir que existen dos bloques perfectamente determinados: el rey y sus consejeros o ministros de una parte, y de otra, la Administración propiamente dicha. Con respecto al rey, como jefe de Estado y sus ministros, quedan por completo fuera de cualquier tipo de fiscalización directa por parte del *Ombudsman*. Estando la Administración a cargo de los Departamentos Administrativos, no subordinados estos jerárquicamente a los ministros, es sobre ellos a los que el *Ombudsman* ejerce sus competencias. En Suecia, la extensión de la actividad social a nuevos espacios y el enorme crecimiento de la Administración durante las décadas que corren después de la última guerra mundial, determinó que el *Ombudsman* fuera asumiendo nuevas responsabilidades y compromisos al punto que se pensara crear *Ombudsman* especiales para atender cuestiones puntuales: abusos en materia impositiva, cuidado de los niños y de las personas de mayor edad, etcétera. Aumentaron las quejas, y cuando en 1968 se suprimió el *Ombudsman* militar, se instituyeron otros, existiendo hoy una pluralidad de *Ombudsman* (cuatro) que gozan de igual status jurídico. [Carlos R. Constenla. Universidad de Buenos Aires]

Opinión pública

Opinión, del latín *opinio*: juicio que es incierto, costumbres de una sociedad. Público proviene del latín *publicus* que deriva de *poplicus* o *populus*: pueblo. Lo público como la *res pública*, lo que es común y accesible a todos. La opinión será pública porque surge del debate público cuyo objeto es la cosa pública. Las primeras aproximaciones al concepto pueden rastrearse en la filosofía griega a partir de la separación entre *Doxa* (opinión) y *Episteme* (ciencia), el saber del vulgo frente al auténtico conocimiento de la ciencia reservado a una minoría. El término adquiere relevancia vinculado a la filosofía política del XVII y XVIII. Algunas referencias pueden encontrarse en Thomas Hobbes quien, a partir del reconocimiento de la emancipación de las ataduras religiosas, da por primera vez validez a la opinión de los particulares. Por su parte, John Locke postula la existencia de la ley moral, *Law of opinion*, ley de la reputación u opinión desde la cual la comunidad evalúa virtudes y vicios. De manera más clara, el término aparece en Jean-Jacques Rousseau como “voluntad general” que encarna el bien común, opinión del pueblo por tradición, espontánea, sin reflexión ni discusión pública racional. El hombre se subordina a la comunidad a través del contrato social. La opinión pública resguarda la moral pública, controla al individuo y asegura la cohesión social. Como producto de la burguesía en ascenso y la multiplicación de los espacios de reunión e intercambio, comienza a desarrollarse una esfera ciudadana, políticamente activa y crítica al estado absoluto, que se identifica como opinión pública. Se han desarrollado una serie de enfoques para el análisis de la opinión pública, que funcionan como grandes líneas explicativas. Para Jürgen Habermas emana de la burguesía con una doble función: la crítica y la legislativa y conforma como principio de autoridad para la legitimación de las decisiones del estado. Es racional, igualitaria y fruto del debate colectivo para la toma de decisiones. Este modelo se basa en la noción de *acción comunicativa* orientada al entendimiento a partir de la conciliación de los fines individuales a través de la negociación y el diálogo intersubjetivo. Se presenta como una red de comunicación de opiniones en la que diferentes actores interactúan generando una opinión de carácter general. A partir de la

teoría de la acción comunicativa, Habermas presenta un modelo de democracia deliberativa con base en la discusión y el consenso sobre los asuntos públicos. La opinión pública tiene una función política como intermediaria entre la ciudadanía y el poder político. Los medios de comunicación y la publicidad están en la génesis del proceso de formación de opiniones. Algunas revisiones de este modelo se realizan desde el marxismo señalando que la opinión pública no existe como tal, sino que es falsa conciencia que se corresponde con la opinión de la clase dominante que se impone. En esta línea para la teoría crítica de la mano de Max Horkheimer y Theodor Adorno, la opinión pública no es autónoma, sino que es un reflejo de la efectividad de los métodos persuasivos del poder. Hacia principios del siglo XX, los estudios sobre opinión pública se centran en su incidencia en la sociedad, especialmente vehiculizada a través de los medios de comunicación. En esta línea, la sociopolítica-funcionalista de Niklas Luhmann entiende a la opinión pública como interacción social que se genera a partir de la tematización, como estructura común de sentido, que permite la acción intersubjetiva al interior de un sistema social. Para Luhmann, los medios cumplen la función de tematizar la realidad, recortando temas y poniéndolos en conocimiento de la opinión pública, orientando su atención y estableciendo la agenda de asuntos socialmente relevantes. Por su parte Walter Lippmann afirma que los medios determinan mapas cognitivos para los individuos a partir del establecimiento de estereotipos desde los cuales dar sentido al mundo: ficciones con las que se forma opinión pública. En esta línea, se encuadran la medición y el muestreo para el estudio de las opiniones y actitudes de la población que han sido fuertemente criticadas. Pierre Bourdieu señala que la encuesta de opinión refleja la ilusión de que existe una opinión pública unánime, como suma de opiniones individuales, sin identificar que la misma posee condiciones de producción que no son universales. Desde la perspectiva de Giovanni Sartori, debe distinguirse una opinión que es pública, porque se encuentra diseminada en el público, de otra que el público se ha formado por sí mismo. Otras líneas de análisis plantean que la opinión pública es una voz moral. Elisabeth Noelle-Neumann formula la hipótesis de la *Espiral del Silencio* que se funda en el ajuste de los individuos a la opinión de las mayorías por miedo al aislamiento social. La opinión pública en las sociedades contempo-

ráneas tiene la función de cohesión social, presionando al individuo para adherirse a la tradición. Esta autora establece una relación entre opinión y reputación, centrándose en las consecuencias que la opinión pública tiene sobre los individuos, dejando de lado la dimensión discursiva de los procesos comunicativos que fue señalada por Habermas. Elihu Katz y Paul Lazarsfeld en su análisis de los factores determinantes de la opinión pública y las actitudes en las democracias modernas, reconocen que estas se generan y refuerzan por los pequeños grupos de pertenencia que configuran redes de comunicación a través de las que fluyen las influencias. Los líderes de opinión dentro de los grupos son elementos estratégicos en la formación de opiniones. [*Nadia Carolina de Pablo. Docente UCES-UMSA. Prosecretaria Académica Universidad del Museo Social Argentino*]

Organismos de control

Entidades públicas especializadas que desempeñan funciones de auditoría, investigación, prevención y persecución de irregularidades y delitos cometidos en el ejercicio de funciones públicas. Por otro lado, se ha definido la noción de control del siguiente modo: “es una actividad ejercida por el órgano controlante, mediante diversos procedimientos, sobre los actos o hechos del órgano controlado, para verificar si en la preparación o cumplimiento de los mismos se han observado todos los requisitos constitucionales y legales”. En definitiva, si bien la expresión “control” posee una variedad de significaciones, mantiene un núcleo común: hacer efectivo el principio de limitación del poder. Preliminarmente, cabe destacar la distinción que hace Guillermo O’Donnell entre el control vertical que es ejercido por los ciudadanos sobre el gobierno desde fuera del Estado y el control horizontal que es el que ejercen entre sí las distintas agencias que son parte del Estado. En el primer caso, la ciudadanía controla a sus agentes o representantes –de abajo hacia arriba–, mientras que, en el segundo caso, agencias independientes en un mismo nivel ejercen funciones de control mutuo. Entre los mecanismos de control vertical, se distingue por un lado el control ejercido por los ciudadanos mediante las elecciones y, por el otro, el control ejercido a través de la auditoría social. Asimismo, entre

los mecanismos de control horizontal, se distinguen los frenos y contrapesos de la división de poderes, por un lado, organismos técnicos de control y, por otro, agencias de control designadas. Por último, en la literatura sobre administración pública se ha puesto énfasis en el control de procedimientos y en el control de resultados. Los órganos de control constituyen un componente fundamental del sistema de rendición de cuentas, indispensable para complementar las funciones de control horizontal desempeñadas por la división de poderes en los regímenes democráticos. A su vez, el carácter especializado de estos órganos posibilita subsanar las limitaciones constitutivas del equilibrio de poderes, permitiendo realizar una fiscalización técnica, continua y capaz de abarcar el ejercicio de las funciones de gobierno. El orden constitucional democrático no se puede mantener sin el control de los órganos depositarios de las funciones del poder público; al igual que la separación de las funciones del poder del Estado, el control de los órganos referidos tiene por propósito la acotación del poder y el aseguramiento de la racionalidad de su ejercicio, lo que predica la sujeción de la administración pública a un régimen de control que conviva con su autonomía. Los resultados obtenidos en el ejercicio de estas funciones permiten no solo detectar irregularidades, sino acercar las instituciones de gobierno a las demandas y necesidades de los ciudadanos. Dichos organismos especializados que tienen el mandato legal de supervisar, monitorear y, en su caso, denunciar y promover la sanción de irregularidades cometidas por acción u omisión de otras agencias estatales y de sus agentes. Algunos de estos órganos tienen una larga tradición, mientras que otros órganos especializados son de reciente creación (por ejemplo, las agencias anticorrupción). Una distinción importante es entre aquellos órganos que tienen poder para detectar, investigar y, en algunos casos, denunciar penalmente transgresiones por parte de los funcionarios públicos y aquellas que tienen un carácter más preventivo, de análisis, de coordinación o de ayuda técnica. Estos órganos especializados de control cuentan con la capacidad técnica necesaria y dedicada de forma exclusiva a supervisar las acciones de gobierno y pueden situarse institucionalmente en el ámbito de cualquiera de los distintos poderes del Estado o ser independientes. Incluyen, por ejemplo, órganos de auditoría externa, defensorías del pueblo (en el ámbito legislativo), contralorías o auditorías inter-

nas, oficinas de ética pública (en el Poder Ejecutivo), o fiscalías especializadas, consejos de la magistratura, tribunales de cuentas (en el Poder Judicial), así como agencias anticorrupción independientes. Cierta doctrina señala que los **órganos de control** que integran el sistema de rendición de cuentas pueden dividirse, en dos tipos básicos: Entidades Fiscalizadoras Superiores (en adelante EFS), y órganos de investigación y prevención. El sistema horizontal de control en la Argentina incluye a ambos y operan como agencias especializadas en el ámbito de los distintos poderes del Estado. Entre las primeras, se encuentran el Defensor del Pueblo de la Nación que se ubica institucionalmente en el ámbito del Congreso, aunque goza de autonomía funcional. Cumple funciones de defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución y las leyes ante hechos, actos u omisiones de la Administración y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas, la Auditoría General de la Nación (AGN), que es un órgano de control posterior externo, el cual proporciona asistencia técnica al Congreso, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), que es un órgano de control posterior interno que depende de la Presidencia de la Nación. Los órganos de investigación y/o prevención de la corrupción en la Argentina son la Oficina Anticorrupción (OA), creada en el ámbito del Poder Ejecutivo, dentro de la estructura del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y que cumple funciones de prevención e investigación de la corrupción, y la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (FIA), que es un órgano de investigación y persecución de delitos de corrupción e irregularidades administrativas que forma parte del Ministerio Público. Por su parte, Carlos Balbín destaca que en el escenario de los modelos de control estatal argentino es posible distinguir entre: a) el control de legalidad y oportunidad de las conductas estatales, b) el control básico sobre los aspectos legales, económicos, financieros, presupuestarios y de gestión del Estado y c) el control de la conducta de los agentes presuntamente irregulares o delictivos. El primer modelo de control lo lleva adelante el propio Poder Ejecutivo (órganos superiores) en ejercicio del poder de conducción por medio de las técnicas de avocación y resolución de los recursos administrativos, el juez contencioso en el marco del proceso judicial a instancias del Estado o de parte interesada y el Defensor del Pueblo,

con diferentes matices y alcances. En el segundo esquema de control, se pueden distinguir dos modelos, el continental europeo y el anglosajón, el primero es el de los Tribunales de Cuentas y el segundo el de Auditorías que fue el adoptado en la República Argentina mediante la sanción de la Ley N° 24156 y luego incorporado en el texto de la Constitución Nacional de 1994. El tercer modelo es el control de los agentes públicos por comisión de delitos o irregularidades en el ejercicio de sus funciones. En esta subespecie, el Estado controla la regularidad y licitud de los actos estatales en términos de infracciones y delitos a fin de juzgar la eventual responsabilidad administrativa y penal de los agentes públicos. En la Argentina, los órganos que coadyuvan a realizar el control administrativo sancionador y penal de los agentes públicos, en este modelo, incluye a la Oficina Anticorrupción y a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas. Como corolario, es necesario remarcar que la eficacia del control dependerá de la independencia respecto del sujeto controlado, si bien no es posible establecer un modelo único de autoridad administrativa independiente, entre las medidas institucionales que garantizarían la mentada independencia frente al gobierno estarán las siguientes: i) personalidad jurídica, ii) mecanismos complejos de designación de sus titulares, iii) una mayor duración del mandato y su limitada renovación, iv) ausencia de remoción gubernamental discrecional, v) singulares condiciones personales y profesionales requeridas para los cargos directivos, vi) cierta potestad de auto-organización desvinculada de la que confiere el gobierno a las restantes Administraciones públicas y selección de su personal, vii) autonomía presupuestaria y patrimonial y financiación propia. [María Laura Manin. Universidad de Buenos Aires]

Ouvidoria pública (Brasil)

A partir del final de los años setenta, se crearon dos institutos unipersonales de defensa de los derechos del ciudadano y de modernización de la administración pública, como el Defensor del Pueblo (denominación del *Ombudsman* en Iberoamérica) y, en el caso de Brasil, las *Ouvidoria públicas* de rápida expansión institucional. De un lado, la consolidación de la democracia en la Península Ibérica influyó, en

particular, en Latinoamérica. En efecto, los países de la región, en la década del ochenta, retomaron, sobre bases nuevas, la construcción de su institucionalidad jurídico-política, de ahora en adelante, no solo en la democracia representativa, sino también en la participativa. Por otro lado, el crecimiento y la complejidad exponencial de la burocracia de los Estados democráticos modernos han tornado imperativa la creación de los institutos antedichos de defensa de la ciudadanía. Solamente estos, gracias a su unipersonalidad, disponen de la necesaria agilidad e informalidad para intervenir en el accionar cotidiano de la gestión pública. Es el caso de las *Ouvidoria públicas* igualmente, debido a su proximidad con el ciudadano (son unas tres mil), se encuentran diseminadas en todos los institutos de la administración pública, en todos sus niveles, en los tres poderes del Estado. La actuación del *ouvidor* debe ir más allá del aparato burocrático administrativo, posibilitando resguardar derechos que, de otra forma, no serían tenidos en cuenta o exigirían un camino mucho más largo y dispendioso de la Justicia para poder asegurar su efectividad. Por otro lado, es en el conjunto de prácticas administrativas en donde se observan los beneficios de la intervención constructiva del *ouvidor*, en la medida en que solo esta figura institucional está dotada de análisis, externos al gobernante, sobre la calidad de aquellas prácticas provenientes de quien se encuentra más autorizado para brindarle su aval: el propio ciudadano. Sin embargo, en 1987, con el rechazo del *Ombudsman* (Defensor del Pueblo), las *Ouvidoria* fueron consideradas un sucedáneo por el Congreso Constituyente y la institucionalización de estas fue instaurada con la creación, en el año 1991, de la *Ouvidoria* General de Paraná. Esto ocurrió de forma voluntaria y espontánea reproduciendo, como regla general, los ingredientes autoritarios de la *ouvidor* paranaense, en teoría, incompatibles con la idoneidad de aquel instituto, pero que terminaron por conferir la moldura institucional de la amplia mayoría de las *Ouvidoria pública*. Como resultado de ese proceso, tenemos un conjunto atomizado de *Ouvidoria pública* sin coordinación técnica ni homogeneidad político institucional; la mayoría cuenta con un bajo *status* funcional, siendo casi todas subordinadas al gobernante de turno y elegidas por criterios políticos partidarios –empezando por el titular de la *Ouvidoria* General de la Unión- pero alcanzando a todos los *ouvidores* de la administración directa del Poder Ejecutivo Federal. El

mencionado proceso debilitó las *Ouvidoria pública*, comprometiendo la construcción de su propia identidad institucional, lo que, en consecuencia, las privó de la credibilidad que deberían gozar los que son elegidos en un órgano independiente con la participación de la sociedad. Es destacable la sentencia que nos ha legado el primer *ouvidor* público de Brasil, Manoel Eduardo Gomes:

Hoy, cuando un ciudadano, víctima de lesión de un derecho, procura los servicios de una *ouvidoria*, no tiene recursos para saber si estará delante de una mera ventanilla de recepción de reclamos, o de un Ombudsman con poderes, prerrogativas y competencias para una efectiva y exitosa defensa de lo que convencionalmente se podría denominar “buena administración”.

No obstante, la persistencia de la hegemonía del modelo subordinado de *ouvidoria* en una porción minoritaria de estas –sin embargo, de destacada actuación y representatividad social– ha construido otro modelo que se sostiene en los principios de autonomía frente al gobernante y de participación democrática en la gestión de la *Ouvidoria pública*. Fue la *Ouvidoria* de la Policía del Estado de San Pablo, instituida en 1995, por el entonces Gobernador Mario Covas –y en su recorrido, también otras *Ouvidoria* de policía– que encarnó de modo pionero la concepción de *ouvidoria* referida. Fue necesario esperar catorce años para que, a través de la Ley Federal Complementaria N° 132 de octubre de 2009, se establecieran y llegaran a tener alcance nacional las características de la *Ouvidoria* de la policía paulista, reproducidas y perfeccionadas por la *Ouvidorias* de las Defensorías Públicas del país. Estas son, como la *Ouvidoria* de la policía paulista, externas a la institución y escogidas por un órgano independiente del gobierno con garantía de participación social al momento de elegir el *ouvidor*. Se encuentran –como la *Ouvidoria* precitada– dotadas de un Consejo Consultivo, colegiado y de naturaleza propositiva, que formula sugerencias para la mejora del órgano en el que actúa, donde además avala la actuación del *ouvidor* e incorpora a sectores representativos de la sociedad en la definición de las políticas de las Defensorías Públicas. Por otra parte, en otras áreas, finalizando la década del 90, fueron creadas *Ouvidoria pública* especializadas, especialmente las universitarias y las de salud, y se instituyeron en algunas ciudades importantes del país –como San

Pablo y Santo André— donde se incorporaron los principios de autonomía y de participación democrática al momento de elegir el auditor en la gestión de la *Ouvidoria pública*. Este organismo de la ciudad paulista de Santo André se distingue de las demás *Ouvidoria públicas* autónomas y democráticas por el hecho de que la elección de su titular se define en el ámbito de la sociedad civil. Se trata, por lo tanto, de un diseño institucional más avanzado, teniendo en vista que la elección del *ouvidor* no es filtrada por el gobernante, puesto que se elige por una terna, lo que la distancia del clientelismo político-partidario y la aproxima a la sociedad. Surfeando esta ola renovadora, en la Resolución N° 3, el Consejo Nacional de Política Penitenciaria recomendó, en julio de 2014, la creación de las *Ouvidoria pública* del sistema penitenciario. Estas instituciones, en el ámbito federal y estadual, han sido consideradas *Ouvidoria pública* de carácter externo, con sus titulares dotados de mandato y elegidos a partir de ternas elaboradas por entidades de la sociedad civil disponiendo, además, de Consejos Consultivos. En contrapartida de los avances obtenidos en la institucionalización de *Ouvidoria pública* de corte autónomo y democrático, prevalece de modo hegemónico el modelo de *Ouvidoria pública* subordinada sin legitimación democrática. La gran mayoría de los *ouvidores* se resisten a asimilar el perfil de una *Ouvidoria pública* autónoma, debido a que es un cargo comisionado. Por consiguiente, el nombramiento de su titular y su permanencia en el cargo depende de criterios políticos-partidarios de la afinidad que tenga el *ouvidor* con el gobernante. Asociada la prevalencia de *Ouvidoria pública* subordinadas domina la concepción según la cual las *Ouvidoria públicas* y privadas son especies de la misma naturaleza con los mismos objetivos básicos, teniendo como foco la eficacia de la actuación de la *Ouvidoria pública* y su “resolutividad”. Tiene, entonces, como alcance construir una relación cordial entre “ciudadanos-consumidores” y “usuarios-clientes”. Por eso, los sectores hegemónicos de la *Ouvidoria pública* no tienen un proyecto de cambio. Pero un ala tecnocrática que cuenta con simpatía por parte del *establishment* —aunque distante de la realidad de los *ouvidores*— desea transformar la *Ouvidoria pública* en un cargo de carrera General de la Unión para ser, consecuentemente ocupado por concurso. Por contraste a ello, las grandes manifestaciones populares de junio de 2014 respaldaron el deseo de tomar efectivo el ejercicio autónomo de la ciudadanía, en

detrimento de la desgastada “participación tutelada”, ahora dominante en las relaciones entre los diferentes órganos del Estado y los instrumentos participativos, notoriamente entre ellas la Ouvidoria pública. Este aire renovador puede impulsar el debate y la aprobación de los aspectos centrales de la propuesta de proyecto de ley, encaminada en julio de 2014, el tratamiento de las Comisiones de Derechos Humanos y de Legislación Participativa de la Cámara Federal y del Senado de la República, por el Centro Brasileño de Estudios Sociales y Políticos. Este proyecto se distingue de las demás propuestas por su carácter abarcativo, que incluye a todas las *Ouvidoria pública* federales, de la administración directa e indirecta, enfocadas principalmente para la defensa y la promoción de los derechos de los ciudadanos. Asimismo, se promueve instituir un sistema de *Ouvidoria pública* sostenido en el principio de autonomía frente al gobernante y la participación democrática de la sociedad, donde se asegure al *ouvidor* el derecho de oír y ser oído con total independencia y se posibilite para crear órganos de importancia estratégica, como los Consejos Consultivos, que garanticen que el controlador (u *ouvidor*) sea también controlado, pero por la sociedad, no por el gobierno. [Rubens Pinto Lyra Universidad Federal de Paraíba. Presidente del Centro Brasileño de Estudios Sociales y Políticos]

P

Participación ciudadana

La participación ciudadana, lejos de constituir un postulado dogmático, se transforma en un principio que debe atravesar transversalmente todo el ordenamiento jurídico que regule la toma de decisiones públicas. Se cristaliza a través de los canales que los órganos estatales abran para crear vínculos entre los sectores tomadores de decisiones públicas y la ciudadanía. La participación no debe ser entendida como un mecanismo destinado a desligar tareas y responsabilidades que le corresponden al Estado, sino que por el contrario, como manifiesta Nuria Cunill Grau, constituye “una alternativa para la construcción de consensos y como un medio para contener la discrecionalidad de la burocracia”. En otros términos, el instituto apunta a ampliar el concepto de democracia y a entenderlo como mucho más que el acto de votar incorporando canales de comunicación entre los tomadores de decisiones y la población. Asimismo, la participación debe responder a un esquema de colaboración social creando confianza mutua entre el Estado y la Sociedad Civil. Debe contener en su interior formas representativas que le permitan combinar decisiones políticas en su sentido amplio y de desarrollo y los procedimientos creados para darle curso deben resguardar la plena efectividad del derecho evitando que la participación sea solo un paso formal para la cristalización de una decisión tomada con anterioridad y a puertas cerradas. En este orden de ideas, la cultura participativa es la mejor manera de potenciar el desarrollo social en un contexto de limitación de recursos; los resultados producidos por una sociedad que trabaja en conjunto son superiores en la creación de beneficios y en la apropiación de ventajas de desarrollo social. Dicho en otros términos, una sociedad activada por la participación es siempre más que la suma de beneficios de todos los proyectos individuales. Lejos de constituir un concepto único y abstracto, la participación se cristaliza a través de la creación e implementación de numerosos institutos que intentan llevarla a la práctica. En América Latina existen un vasto número de regulaciones que han abierto caminos permitiendo el ejercicio de este derecho a través de, por ejemplo, las audiencias públicas, la reglamentación de la elaboración participativa de normas o los reglamentos generales que abren

canales participativos ante los entes reguladores de servicios públicos. Asimismo, el *lobby*, también llamado cabildeo o gestión de intereses, ha sido objeto de regulación y debate en países como Argentina o México, en donde tiene una regulación embrionaria y el prejuicio que reposa sobre la actividad de los lobistas impide avanzar sobre una regulación concreta y moderna. A su vez, este amplio abanico se ve complementado con otros institutos como por ejemplo el presupuesto participativo, el cual permite a los ciudadanos, a través de un procedimiento fijado por normas locales, decidir el destino de fondos públicos a través de un procedimiento democrático y deliberativo. Para la plena efectividad de la participación, no solo resulta necesaria la apertura de canales como los ya mencionados, sino que el acceso a la información pública cumplirá un papel medular en su plena efectividad como derecho. No puede hablarse de participación efectiva si no existe, como contrapartida, acceso a la información pública que permita a los habitantes formar sus opiniones y posturas en pos de obtener el mayor provecho del mecanismo participativo en el cual pretendan ser parte. En lo concerniente al espectro normativo, numerosas Constituciones de América Latina prevén a la participación como factor para la construcción de decisiones colectivas. La Constitución argentina no contempla una disposición expresa y general sobre la materia, sino que por el contrario cristaliza supuestos específicos. Así por ejemplo, el artículo 42 de la Ley Fundamental Nacional prevé mecanismos de participación en el marco de los derechos de consumidores y usuarios al disponer que

La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.

La Constitución mexicana, por su parte, también contempla la apertura de mecanismos participativos en áreas específicas como por ejemplo el desarrollo de pueblos originarios (art. 2 y ss.) o la batalla contra la corrupción (art. 113). Las Constituciones más modernas apuntalan los mecanismos de toma de decisiones con la participación como un componente fundamental. Este es el caso de, por ejemplo, la

Ley Fundamental de la Ciudad de Buenos Aires, en cuya letra la importancia de la participación ha sido receptada de manera expresa. El artículo inaugural dispone que “La Ciudad de Buenos Aires, conforme el principio federal establecido en la Constitución Nacional organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa...”. También, a lo largo de todo su articulado, hace permanentes referencias a la participación en diferentes ámbitos. De esta manera, el artículo 11 destaca la promoción de la efectiva participación en la vida política; el artículo 21 consagra la importancia que debe tener la participación ciudadana en la Ley general de Salud; el artículo 24 resalta que la organización del sistema de educación debe asegurar la participación de la comunidad; el artículo 29 establece que el plan urbano ambiental deberá ser elaborado con la participación transdisciplinaria de entidades académicas, profesionales y comunitarias. Si continuamos con los ejemplos, podremos encontrar referencias a la importancia de la participación en los artículos 32, 33, 34, 38, 40, 46, 47 o 58, entre otros tantos más. Lo expresado constituye el resultado de un proceso de consolidación democrática que ha vivido el mundo en general y América Latina en particular las últimas décadas del siglo XX. El escenario descrito no solo reconfiguró una serie de condiciones que obligaron a repensar los espacios e instituciones básicas para la organización político-administrativa del Estado, sino que también generó un conjunto de condiciones sociales que impulsaron a la construcción de nuevas formas asociativas y de solidaridad social autónomas que exigieron la apertura de los espacios públicos y, por lo tanto, se acentuó la relevancia de la participación ciudadana en las democracias representativas, en tanto que el afianzamiento de esta forma de gobierno ya no solo depende de que los ciudadanos ejerzan libremente sus derechos políticos, sino que también estos se involucren y participen activamente en las diferentes etapas y ámbitos del quehacer público. En resumidas cuentas, la participación activa constituye una nota medular de la democracia moderna en donde las personas no son los receptores pasivos de las decisiones adoptadas en las esferas de decisión estatal, sino que, por el contrario, constituyen elementos activos del proceso que se transita para adoptar la decisión. Asimismo, el involucramiento ciudadano se transforma en un alfil para reducir los niveles de arbitrariedad y discrecionalidad, como así también para atenuar

los niveles de corrupción que durante décadas azotaron y siguen azotando a los países latinoamericanos. Los esquemas normativos que se han ido gestando durante las últimas décadas dan cuenta de un proceso de consolidación democracia que, sin perjuicio del camino que aún queda recorrer, representa un leve avance. Por supuesto que para que la participación ciudadana sea un derecho plenamente efectivo y no tan solo un postulado normativo, es necesaria la voluntad política de llevarla adelante, instrumentando procedimientos que garanticen el acceso a la información pública y correctas garantías instrumentales que permitan que la participación sea amplia, efectiva y actual. [Juan Pablo Falcón. *Universidad de Buenos Aires*]

Participación política

La participación política es considerada un elemento fundamental de los sistemas democráticos. Se define como un conjunto de comportamientos, acciones y actividades llevadas a cabo por los ciudadanos, individualmente como miembros de un colectivo cuyo objetivo es demandar, explicar, influir o tomar parte de los procesos de decisión. Es un mecanismo concebido para incidir en la toma de decisiones relacionado, por lo tanto, con el poder político y directamente con la elección de los gobernantes. Eva Anduiza y Agustín Bosch listan una serie de prácticas participativas de amplio rango: votar (en elecciones o *referéndum*); participar en campañas electorales (participar de reuniones, colaborar con la financiación y difusión, etc.); ser miembro activo de un partido político; de un grupo, asociación u organización de carácter político (sindicato, organización empresarial, organizaciones no gubernamentales, etc.); participar en manifestaciones o actos de protesta; participar de *boicots* a diversos productos o marcas por razones políticas, éticas o medioambientales; desobedecer una ley por razones políticas o éticas; contactar con los medios de comunicación o con los representantes políticos sobre cuestiones públicas; llevar distintivos de contenido político; participar en grupos o asociaciones sobre cuestiones locales y colaborar con algún mecanismo de participación directa en políticas locales (como los presupuestos participativos). Se excluyen formas como: el interés por la política, las discusiones

o conversaciones sobre la misma, aunque estén relacionadas con ella, la participación en organizaciones y asociaciones de carácter social (religiosas, culturales, de jóvenes, artísticas, deportivas, etc.), el disfrute en determinadas decisiones gubernamentales o influir en las mismas para la obtención de un beneficio meramente particular. Frente a esta diversidad de opciones, cada individuo conforma su propio repertorio de actividades y define la frecuencia de su participación. De allí que se configuren distintos perfiles de participantes; hay ciudadanos activos y otros pasivos o distantes. Resulta interesante analizar cuáles son los factores que facilitan o dificultan esta intervención, como así también preguntarse acerca de las razones por las que hay o no interés en involucrarse. Queda claro que existen numerosos mecanismos de participación que varían en intensidad y que requieren distintos niveles de iniciativa y esfuerzo por parte de los sujetos. También son diversas las clasificaciones que se realizan de estos mismos. Entre otras, están las formas tradicionales promovidas institucionalmente y realizadas dentro de los marcos legales establecidos y las nuevas formas de participación, consideradas también formas convencionales o no convencionales; está el análisis de la participación electoral y no electoral. Los estudiosos de la participación política han detectado una serie de factores que deben ser analizados al momento de considerar la participación ciudadana. Es necesario, primeramente, atender a los recursos individuales (o características sociodemográficas): edad, nivel de estudios y de ingresos, ocupación y tiempo disponible. Se considera que los ciudadanos con mayores recursos son más propensos a participar y tienen mayor capacidad de afrontar los costos de esta participación. Las desigualdades sociales se reflejan en la participación política. Otro punto por considerar es el contacto de los ciudadanos con sus pares organizados en grupos y organizaciones, puesto que los procesos de identificación alientan la participación, el grado de organización formal de la sociedad civil es un factor determinante al configurarse como canal de expresión de demandas. De allí, se desprende como inherente a la práctica el interés y compromiso que cada individuo tenga en la política, si la considera o no relevante y si considera la posibilidad de que sus acciones influyan en el proceso de toma de decisiones y el funcionamiento del sistema. Por último, el contexto social, político e institucional, vinculado al ordenamiento jurídico y al

funcionamiento del sistema político (obligatoriedad o no del voto, sufragio y sistema electoral, registro electoral) influye directamente en la participación ciudadana. Cuanto más participen los sujetos, mejores ciudadanos serán y arribarán a mejores decisiones. A la hora de evaluar a los ciudadanos según su nivel de participación política Lester Milbrath, distingue tres grupos de ciudadanos: apáticos (no participan políticamente ni se interesan en la política), espectadores (contemplan la política, pero participan esporádicamente) y gladiadores (quienes participan políticamente activa, frecuente y regularmente). Existen distintos abordajes de la cuestión de la participación política pero son fundamentalmente dos de las teorías que se destacan. Por un lado, la Teoría participativa y por otro, la Teoría elitista o realista. A menudo se piensa en la antigua Grecia como estandarte de la participación ciudadana. Allí el hombre (adulto, propietario, no extranjero) participaba de forma regular y directa de las decisiones que se tomaban en la *polis*. La Teoría participativa, desarrollada a lo largo del siglo XX, retoma esos fundamentos al considerar que la participación directa es fundamental para el funcionamiento de la democracia, cuanto más interesada e implicada la ciudadanía en los asuntos públicos, más eficiente será el sistema. La participación reduce los riesgos de desviaciones autoritarias. Una de las principales dificultades de esta perspectiva, radica en hacer efectivos los mecanismos de participación directa considerando el contexto de sociedades mucho más complejas que las de la antigua Grecia. Como contrapartida, la Teoría elitista centra su desarrollo en la necesidad de gobernar a través de instituciones representativas, en tanto resulta ser la única forma que se adapta a las estructuras sociales contemporáneas. La forma de gobierno representativa habilita a los ciudadanos a abocarse al desarrollo de sus ámbitos privados. Esta teoría no considera apropiada la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones, tarea que debe ser asumida por grupos de individuos especializados. Pero ello no supone que se ignoren las preferencias del pueblo, puesto que asumen un rol activo en la ratificación o rectificación del desempeño de la élite a cargo en cada elección y a través del voto. Para Joseph Schumpeter, mediante las elecciones y el voto, el ciudadano practica control sobre el ejercicio del poder. Se asume que si los ciudadanos no participan políticamente es porque están satisfechos con el funcionamiento del sistema. Incluso, una mayor

participación por parte de estos podría sobrecargar el sistema de demandas y generar inestabilidad. En la actualidad una de las principales preocupaciones radica en que, a pesar de la expansión de la democracia representativa como sistema de gobierno, la indiferencia política por parte de la ciudadanía parece crecer cada vez más, se la denomina desafección política y se vincula con la expansión de un sentimiento de ineficacia y falta de confianza en el sistema político y sus representantes. La participación política no puede limitarse al sufragio. Las nuevas tecnologías de la comunicación no son solo herramientas para los ciudadanos, sino también para los políticos, para quienes ocupan los cargos de gobierno. Deben pensarse, a partir de aquí, cada vez más y mejores mecanismos de participación ciudadana. *[María Fernanda Terzibachian. Docente e investigadora de la Universidad de Buenos Aires. Coordinadora del Instituto de Investigación de la Universidad del Museo Social Argentino]*

Partidos políticos y Defensor del Pueblo

El partido político es un grupo social con fuerza política, situado expresa o tácitamente en el ordenamiento jurídico y que pretende o detenta el poder político con la finalidad de orientar, dirigir y controlar la actividad jurídica, política y estructural del Estado. Georg Jellinek lo definía como grupo formado bajo la influencia de convicciones comunes concernientes a ciertos fines políticos que se esfuerzan por realizar. En la evolución de los partidos políticos se ha pasado de los partidos de cuadros, constituidos en torno a unas élites y que prácticamente solo se movilizaban en coyunturas electorales, a los partidos de masas, generalmente de carácter social, que nacen cuando el reconocimiento del sufragio universal y la participación de las clases trabajadoras en la política sustituye con el trabajo de los militantes y las pequeñas cuotas de afiliados numerosos de esos partidos, a los aportes de minorías ricas y más o menos oligárquicas en los partidos de cuadros. En tales partidos de masas, los recursos necesarios para las coyunturas electorales tienen este origen. La vida regular del partido se hace más estable y continua fuera incluso de las convocatorias electorales. En los partidos de masas, además, se tienden a cumplir sus objetivos con una presencia en frentes muy variados: obreros, jóvenes,

P

mujeres, profesionales, etcétera. Es la tendencia a los llamados “partidos arrebatatodo” que intentan estar presentes en el conjunto social en sus múltiples manifestaciones. Pese a que siempre se reivindicó el supuesto carácter democrático en la estructura interna de los partidos políticos, sin embargo, existe una ley de hierro que define el carácter oligárquico de su estructura, de acuerdo con la cual la cúpula dirigente tiende a ir cubriendo los puestos de dirección por un sistema de cooptación que asegura la permanencia de los primeros dirigentes y el camino de designación de sus sucesores. Un proceso importante ha sido el de constitucionalización de los partidos políticos, de acuerdo con el cual estos tienen un reconocimiento en los textos constitucionales y se les otorga una cierta garantía de protagonizar la participación democrática. Ello ha llevado a que se hable del Estado de partidos y estado de derecho y democracia de partidos, indicando un cierto monopolio de esa participación y acceso a las instituciones del Estado exclusivamente a través del vehículo de los partidos políticos. En este sentido, algunos textos constitucionales garantizaban este monopolio partidista, excluyente y exclusivo, según el cual para ser candidato tanto a la presidencia del ejecutivo como a las cámaras, parlamentarias o para ser alcaldes y concejales era imprescindible pertenecer a un partido político. La actual Constitución de Brasil de 1988 o la anterior de Ecuador de 1978 así lo exigen, junto a otras constituciones, especialmente latinoamericanas. Esta situación se ha hecho tan agobiante que el profesor Marcos Ramos Osorio ha tenido que recordar que en una verdadera democracia debe respetarse la participación en la contienda electoral de candidatos libres, pues representa una opción más para ese pueblo, pese a que tengan pocas posibilidades por la presencia de grupos organizados que los bloquean. La pugna entre ensanchar la democracia mediante una participación ciudadana más amplia desde la base de los consejos vecinales no tiene por qué desconocer el valor de la construcción social de los mecanismos de democracia representativa y el rol que el sistema de partidos políticos cumple en ella. De lo que se trata es de enriquecer ese sistema representativo con acciones de participación ciudadana y mediante ejercicios de democracia directa. Sin embargo, desde los partidos políticos se ha visto siempre con desconfianza esos movimientos sociales y esas pretensiones de llamada al ejercicio de la soberanía popular lo que ha llegado a decir a Fernando

Rodríguez Herrera que existe el riesgo de una sobre presencia inhibitoria de los partidos políticos en la vida social y en las estructuras de la sociedad civil que provoque un desplazamiento de la participación social por fuera del sistema de partidos, restringiendo la necesaria autonomía de la sociedad civil. Dadas estas circunstancias cuando nace la institución del Defensor del Pueblo como protectora de los derechos y libertades y supervisora de las administraciones públicas, la primera preocupación es garantizar su autonomía e independencia. A pesar de que su nombramiento en bastantes casos tenga un origen parlamentario, se considera que su mandato se lo da la ley, con independencia del reconocimiento de los otros poderes y actúa sin sometimiento a ninguno de ellos y sin recibir ninguna instrucción. En el caso de los Defensores de España y Argentina que pueden ejercer los recursos de amparo y de inconstitucionalidad contra decisiones del propio Parlamento, esta autonomía plena es más evidente a pesar que provoca tensiones en lo que se ha llamado un cierto perfil esquizofrénico entre su origen y su actuación contra las decisiones legislativas del órgano parlamentario. En este sentido, se ha acentuado un régimen estricto de incompatibilidades del Defensor desde la imparcialidad ética de sus funciones que han llegado a definirlo como un órgano extra poder aunque se encuentre en la órbita de alguno de los poderes tradicionales. En la mayoría de las legislaciones se señala la incompatibilidad de la afiliación a un partido político con el desempeño del cargo de Defensor, pero existe en algunos casos un fraude contra el espíritu de la ley si el candidato elegido puede desempeñar incluso un cargo directivo de partido político y simplemente renunciar a él en el plazo de los diez días siguientes a su designación y antes de la toma de posesión, como ocurre en la ley española. Por el contrario, en la ley orgánica del Defensor del Pueblo de Ecuador, esa independencia de filiación o militancia partidista se exige durante los tres últimos años anteriores a su elección y en el caso del procurador del ciudadano de Puerto Rico se indica que no podrá desempeñar el cargo de *ombudsman* una persona que dentro de los cuatro años anteriores a su nombramiento haya sido miembro de la Asamblea Legislativa o haya ocupado cargo o puesto alguno en la rama ejecutiva del gobierno. En suma, el Defensor es un comisionado para proteger los derechos de las personas y no un delegado de la autoridad que le dio la investidura. Su fuerza reside en

la confianza de ciudadanos y su prestigio por la rectitud, razonabilidad y prudencia en el desempeño de las funciones y toda sospecha de parcialidad o de contaminación por presiones de los partidos políticos eliminarían su fuerza mayor de autoridad moral y de magistratura de persuasión. En la relación con las administraciones públicas, no solo hay que verlo como un perseguidor de fallos y negligencias sino que hay que considerar a la institución como promotora de la mejora y perfeccionamiento de esas administraciones y, para ello, es importante que tenga firmeza y valor con quienes están llamados a ser controlados pero también neutralidad política y transmitir esa sensación de que se proponen medidas para mejorar el propio funcionamiento de los funcionarios y de los órganos administrativos. Queda la duda de si una elección popular de los Defensores acentuaría su independencia o en las campañas para la elección podrían emerger distintas formas de compromisos políticos o sociales que influyeran en su actuación posterior. En todo caso, la independencia y autonomía son la mejor garantía de servir a la soberanía popular en su papel de protección de derechos y libertades. [Antonio Colomer Viadel. *Universidad Politécnica de Valencia*]

Patrimonio cultural

La noción de patrimonio cultural, tal como hoy lo entendemos, es un término relativamente moderno que ha sido producto de una larga evolución conceptual. Esa evolución está marcada por un proceso de ampliación desde un concepto restringido de “monumento histórico artístico” hacia uno más abarcativo que identifica el patrimonio cultural con el conjunto de “bienes culturales”, entendidos –en una de sus definiciones más clásicas– como aquellos que constituyen *un testimonio material dotado de valor de civilización*. La preservación del patrimonio cultural es un derecho humano que integra el plexo de derechos económicos, sociales y culturales y como tal ha sido reconocida en diversos instrumentos internacionales, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (art. 15). Por su parte, la Declaración Universal de la UNESCO sobre Diversidad Cultural del año 2001, en su artículo 7, consagra al patrimonio cultural como

fuente de creatividad y reconoce la necesidad de que sea transmitido a generaciones futuras. Como señala Ignacio González Varas:

... los bienes que integran el patrimonio cultural existen desde el mismo momento en que el hombre deja testimonios materiales de su presencia y actividades... sin embargo, su reconocimiento como objetos valiosos por su naturaleza de testimonios o documentos significativos de la actividad humana es un fenómeno reciente.

Si bien ya en la Antigüedad y la Edad Media existía un interés por coleccionar objetos del pasado a los que se les atribuía un determinado valor, lo cierto es que ese valor no proviene de su origen histórico sino más bien de su pertenencia a una civilización que es considerada superior (por ejemplo, la griega). Esos objetos de colección no son además para el disfrute de toda la comunidad, sino que más bien funcionan como símbolo de poder. Además, este interés por objetos de otras épocas carecía de un elemento que recién va a aparecer con el Renacimiento y es la conciencia de una distancia histórica entre la antigüedad y la época moderna que permita una reflexión crítica del pasado cultural. Esta corriente da nacimiento a un nuevo entendimiento del concepto de “monumento”, como testimonio y prueba de acontecimientos pasados relevantes, dotándolo de un valor histórico que se complementa con una dimensión de valoración artística. Pese a estos trascendentes cambios, existen dos grandes limitaciones. Por un lado, el interés se reduce a una determinada época y ámbito geográfico, y por el otro esta transformación conceptual que se limita a un determinado grupo social: los eruditos, artistas y humanistas. El concepto de patrimonio cultural en sentido estricto nace recién en el siglo XIX, cuando se simboliza en los llamados “monumentos nacionales” sobre la base cultural del romanticismo decimonónico. El concepto de monumento se impregna de valores ideológicos y espirituales que simbolizan la identidad cultural de un pueblo o de una nación. La identidad cultural de un pueblo se relaciona con el conjunto de monumentos históricos, elementos en los cuales se reflejan diversos aspectos de su cultura que son inmateriales y anónimos. A partir del siglo XX –más precisamente luego de la Segunda Guerra Mundial– se advierte que no solo los monumentos o edificios de valor histórico o artístico permiten reconstruir la cultura desarrollada por un grupo humano, sino todos aquellos objetos

que pueden dar cuenta del modo de vida del hombre en relación a su medio. Signos hasta entonces ignorados o relegados adquieren un valor insustituible para definir la cultural en su sentido más amplio y, como consecuencia de ello, aparece la necesidad de tutelarlos. Así surge la noción de “bien cultural”, entendido como cualquier manifestación o testimonio significativo de la cultura humana. El concepto abarca, pero supera ampliamente, el del “monumento histórico” para comprender también otros numerosos objetos y testimonios hasta entonces postergados. La UNESCO, en *Politiques culturelles*, ha señalado que

... la formulación contemporánea del concepto de “bien cultural” ha permitido desbordar ampliamente los límites de la tradicional política cultural: se ha superado el concepto de monumento singular o de la obra de arte como objetos únicos de tutela, para llegar a una visión integrada de los bienes culturales que comprenden todos aquellos objetos a los que se reconoce un valor proporcionado por la cultural, entendida esta como “la conciencia que una comunidad humana posee del propio vivir histórico, y con la cual tiende a asegurar la continuidad y el desarrollo de sí misma.

El empleo del concepto de “bien cultural” es acuñado y difundido en el ámbito internacional por la UNESCO a través de la Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado (1954) y la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (1972). Mediante este último instrumento, dicho organismo reconoce que algunos bienes culturales tienen relevancia para la humanidad en su conjunto y prevé su declaración como “Patrimonio Mundial, Cultural y Natural”. A nivel nacional resulta relevante mencionar la tarea de la “Comisión Franceschini” en Italia, que consagró una de las definiciones clásicas de “bien cultural” como “todo bien que constituya un testimonio material dotado de valor de civilización”. El hecho de que se haya ampliado considerablemente la noción de patrimonio cultural para abarcar bienes hasta antes postergados no significa que no sea relevante formular una diferenciación entre los distintos objetos que integran esta categoría. En otras palabras, y como señalan Guillermo Orozco Pardo y Esteban Pérez Alonso:

... se hacen distinciones en razón de la necesidad de especializar y adaptar su régimen jurídico para adecuarlo a las características de cada tipo y concretar su régimen y control. A tal efecto, el tratamiento y protección

se adaptan y especializan porque cada tipo de bien está expuesto a distintos peligros ya que el tiempo, el deterioro, la ruina o la pérdida afectan de modo diferente al inmueble y al cuadro o escultura.

Es por ello que tanto normativa como doctrinariamente se señala la existencia de distintas categorías de “bienes culturales”, sistematización que además sirve para dar cuenta de la amplia naturaleza de objetos que integran el patrimonio cultural. Ejemplos de las categorías de bienes culturales pueden encontrarse en el artículo 1 de las Convenciones de la UNESCO de los años 1954 y 1972, antes citadas, así como en numerosas legislaciones nacionales. Además de las convenciones citadas, interesa destacar aquellos instrumentos consagrados específicamente en el ámbito latinoamericano como respuesta conjunta a necesidad de protección y conservación del patrimonio cultural. Entre ellos, la Carta de Quito de 1967 que contiene un conjunto de recomendaciones tendientes a la tutela del patrimonio y afirma el doble valor del patrimonio cultural como valor económico y como instrumento de progreso; la Resolución de Santo Domingo que surge como conclusión del I Seminario Interamericano sobre experiencias en la Conservación y Restauración del Patrimonio Monumental de los períodos Colonial y Republicano celebrado en 1974 en esa ciudad; y las Conclusiones del Coloquio de Quito, realizado en 1977 en esa ciudad bajo la organización de la UNESCO; y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. También interesa destacar la Convención sobre la Defensa del patrimonio arqueológico, histórico y artístico de las Naciones Americanas de 1976, adoptada con el auspicio de la OEA y cuyo objeto es la identificación, registro, protección y vigilancia de los bienes que integran el patrimonio cultural de las naciones americanas. *[María Victoria Alonso. Abogada. Universidad de Buenos Aires]*

P

Periodismo

Ligado al desarrollo de actividades en la prensa periódica. Profesionales de la comunicación. Ejercicio de la profesión del periodista. Campo de poder. En tanto profesión, sus antecedentes históricos se ubican a fines de la Edad Media en Europa, ligados a las ciudades portuarias donde los periódicos proliferaban. Con la imprenta se produce

un salto en el desarrollo de la prensa, orientado a la difusión de noticias de interés general. El periodismo comienza a ser reconocido como profesión a fines del siglo XIX. En 1895, se funda la Asociación de la Prensa de Madrid y en 1897 el Diccionario de la Real Academia Española formula una de las primeras definiciones de periodista como “compositor, autor o director de un periódico”. Entre fines del XIX y principios del XX, se reconoce formalmente a la profesión con el surgimiento de la empresa periodística. Con los fascismos europeos se plantea la necesidad de controlar a los informadores profesionales por lo que comienzan a trabajar bajo ciertos controles y requisitos. La profesionalización del periodismo se desarrolla en Estados Unidos hacia 1920 y en Europa en el período de entreguerras se comienza a considerar la actividad informativa como una actividad de mediación pública. El público le delega las facultades de investigar y difundir información, que forman parte del derecho a la información. Con el surgimiento de la etapa profesionalista de la Información, comienza a ganar peso la idea que el trabajador de prensa debe cumplir una responsabilidad social. La expansión del capitalismo tiene efectos en el desarrollo del sector a través de la concentración de medios y la estandarización y mundialización de la información. Finalmente, se produce el pasaje del periodismo como oficio de intelectuales a la concepción del periodista como productor de contenidos multimedia en el siglo XXI. Con las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (en adelante TIC), se incrementan las plataformas mediáticas y el acceso, así como el potencial para la expresión dando lugar a fenómenos como el periodismo ciudadano y a tantas nuevas prácticas periodísticas, reconfigurando la profesión y las noticias. Desde la perspectiva de Pierre Bourdieu, el espacio periodístico está estructurado bajo una lógica específica, relacionada a los valores del oficio, que se impone a los intelectuales que lo conforman y en tanto agentes adquieren disposiciones profesionales. Estos poseen un rol político condicionado por la vinculación con otros espacios de poder y con la posición que ocupan en su interior. El campo periodístico está fuertemente condicionado por el campo comercial que al mismo tiempo ejerce coerción sobre los periodistas y los diferentes campos de producción cultural, determinando grados de autonomía de los individuos en función a la concentración de la prensa, la posición del medio en el mercado periodístico

y su situación como agente al interior del medio. Esta perspectiva sugiere una lectura articulada de la práctica periodística con el contexto global en el que se inserta. Como campo, el periodístico produce un bien perecedero: la noticia, regida por el valor de la competencia y la novedad. El periodismo como profesión está vinculado directamente al desarrollo de tareas en un medio o en el campo más amplio de la comunicación a la gestión de la información. Muchos periodistas no se desempeñan exclusivamente en medios de comunicación, sino que lo hacen en otras áreas, diferentes soportes y formatos. En tanto desarrollo de una profesión e identificado como práctica moderna, el periodista es considerado un profesional de la información que actúa como intermediario entre lo publicable, los acontecimientos y el público. Su actividad supone la búsqueda, clasificación y elaboración de información para su difusión a través de diferentes medios de comunicación. Es entendida su actividad como una forma de comunicación social por la que se ponen en conocimiento del público los asuntos de interés a partir de una tarea de recorte subjetivo de los acontecimientos, ajustada a la lógica del medio y que implica su propio modo de percibir y narrar la realidad. El periodismo ha sido identificado como herramienta para el control del poder político, para la denuncia y la crítica ciudadana. Ignacio Ramonet plantea la existencia de un poder mediático que se desarrolla junto al poder político y económico. Contrapoder del que disponen los ciudadanos frente a los abusos de los restantes poderes sociales. Dominique Wolton sostiene el carácter público del oficio de periodista. Su función está ligada a visibilizar la verdad y brindar a los ciudadanos la información que necesitan para comprender el mundo y manifestarse con autonomía acerca de los asuntos de interés común. Su trabajo tiene una dimensión social. Su rol es informar al servicio del bienestar público para el empoderamiento de la ciudadanía. Sobre la base de la profesión, se erige la idea de que la comunicación es puerta de acceso al conocimiento e implica la búsqueda y la investigación. Para su ejercicio, su rol debe estar socialmente legitimado. Con la profesionalización se le reconoce a la práctica una institucionalidad jurídica en el marco de la modernización de las naciones y se legitima su protagonismo en el debate público. La normativa internacional entiende la práctica del periodismo como “ejercicio especializado de la libertad de expresión guiado por



las normas profesionales y por el interés público”. En este sentido, el derecho a la información y la libertad de prensa se presentan como requisito indispensable para el ejercicio de la actividad periodística. La tarea del periodista es de investigación, recolección y procesamiento de información para su difusión al público a través de cualquier medio de comunicación. Hay quienes sostienen que no puede hablarse de periodistas en plural ya que existen múltiples oficios en cada medio y diferentes formas de periodismo. Las fronteras entre estos son movibles y evolucionan las representaciones del papel del periodista. Ramonet sostiene que, a partir de fenómenos como la globalización y la mundialización de la información y los medios de comunicación, la eliminación de las fronteras entre los tradicionales medios y la conformación de los grandes conglomerados, el periodismo pierde su función crítica de *contrapoder* frente a la concentración de medios y a la escasez del pluralismo informativo que, al mismo tiempo, amenazan la libertad de prensa. Asimismo como fenómeno complementario en las sociedades de redes, cada ciudadano puede ser entendido como un periodista, o ser considerado un *prosumidor*, instalando otra manera de informar. Estas transformaciones implican una reconfiguración en el rol del periodista que le impone la adquisición de nuevas competencias. [Nadia Carolina de Pablo. Docente UCES-UMSA. Prosecretaria Académica Universidad del Museo Social Argentino]

Persona en situación de calle

Se trata de aquellas personas que no tienen vivienda, casa, morada u hogar y que llevan sus pertenencias con ellos y pernoctan esencialmente en la intemperie –vía pública– o en lugares improvisados –automóviles– o que a pesar de tener vivienda, esta no alcanza los estándares mínimos de salubridad, seguridad y dignidad. Inclúyase a aquellas personas que por carecer de alojamiento fijo, regular y adecuado acuden a distintos alojamientos (públicos o privados) que brindan albergue. La mayoría de los autores coinciden en que la causal que da origen al término *persona en situación de calle* se genera a partir de las grandes crisis, asentándose en el siglo XX y tiene relación con la exclusión social, la precariedad de las condiciones de vida, la vulnerabilidad, la desvinculación social,

la marginalidad, los conflictos y la violencia intrafamiliar, el consumo de alcohol y/o drogas, las patologías y discapacidades psíquicas e incluso los problemas judiciales, aunque no se constituyen como las únicas causales del fenómeno. Respecto a la definición, no hay consenso entre los autores, ya que en los distintos países es considerado un fenómeno dinámico, incluso, tampoco hay acuerdo respecto del término para denominar a las personas en tales situaciones; se habla de “persona en situación de calle”, “habitante de la calle” o “en la calle”, “habitabilidad en la calle”, “personas sin hogar o sin techo”, etcétera. El idioma tiene incidencia en la dificultad para fijar un término que sea de uso general. En inglés se utilizan palabras como: *shelters*, *roofles*, *marginals*, utilizándose otros vocablos diferentes para aludir a los menores (niños, niñas y adolescentes) en idéntica situación, *street children*, *runaway* o *throwaway*. Ello genera mayor confusión cuando se pretenden traducir esos vocablos. En español, los términos mayormente utilizados son: *habitante de calle*, *sin techo* e *indigentes*, en ciertas circunstancias (como en los censos) se alude a *personas sin domicilio fijo*. Otra característica específica es que no solo se producen dificultades por el uso de diferentes términos, teniendo su particular incidencia el idioma, sino que también provienen de las categorizaciones doctrinarias fundándose en grados o escalas. Debe considerarse que el término “persona en situación de calle” se considera género, encontrando como especies: familias, niños, niñas y adolescentes en situación de calle, sin hogar o en estado de alto riesgo. En general, las definiciones se presentan bajo dos modalidades, amplias y restringidas, incidiendo en su uso la calidad de país desarrollado o en vías de desarrollo. Las definiciones *restringidas* incluyen solo a los que duermen a la intemperie, en cambio las definiciones *amplias* tienen un alcance mayor ya que engloban a aquellos que viven en viviendas que no alcanzan los estándares de seguridad, salubridad y dignidad, aquellos que se encuentran en riesgo de ser una persona en situación de calle, incluyendo a quienes reciben subsidios o distintos tipos de ayudas destinados a este sector social. La relación que tienen con que el país, sea desarrollado o se encuentre en vías de desarrollo, se funda en que los primeros se valen de definiciones amplias, ya que la seguridad habitacional es la regla y en los segundos, en cambio, suelen utilizarse definiciones restringidas, ya que a los fines estadísticos y de elaboración de políticas públicas la utilización de definiciones amplias incluirían un

gran sector de la población que se traduciría en deficiencias. Otra particularidad, que toma como eje la distinción entre los países desarrollados o en vías de desarrollo, es en qué sector se pone como centro de la definición; en los primeros siempre se toma a los adultos y, en los segundos, a los niños en situación de calle. Otro factor de incidencia para fijar los alcances del vocablo y que, a su vez, genera otros dos tipos de definiciones o modalidades para determinarlo, no solo es la calidad del grado de desarrollo de los países, sino que debe tenerse presente que también influyen las direcciones que se asignen a sus políticas públicas. Debido a ello puede precisarse el alcance considerando a la situación de calle como un problema estructural que necesita de medidas, o bien como producto de la irresponsabilidad individual, deslindando, así, la carga de la problemática. En sintonía y dentro de las políticas públicas, puede verse como un problema habitacional (políticas de vivienda) o como un problema de exclusión social y marginalidad (políticas de bienestar social). También, podemos encontrar una clasificación que alude a personas en situación de calle de nivel *absoluto* y *relativo* o, lo que es lo mismo, habitabilidad en calle absoluta y relativa. El primer nivel *–absoluto–* se corresponde con el grado mayor de marginalidad, considerando a quienes no tienen ningún tipo de vivienda física (incluye a quienes viven en la calle, bajo los puentes, edificaciones abandonadas, entre otros); el segundo nivel *–relativo–* tiene a su vez distintos grados incluyendo desde aquellos que tienen alojamiento temporal hasta aquellos que poseen una vivienda pero que no alcance las condiciones mínimas de seguridad, salud y estándares propios de la dignidad humana *–vivienda digna–*. La definición esbozada es de tipo amplia, ya que engloba a un grupo importante de personas y es de importancia que se tenga presente que las definiciones son variadas, dinámicas, históricas y tienen connotaciones políticas, por lo que las mismas dependerán de los Estados. Esto es así porque debe ser comprendido como un fenómeno dinámico. Además, tienen influencia al momento de precisar los alcances de los vocablos: las cuestiones económicas originando definiciones relacionadas con la privación de recursos materiales, las cuestiones sociales asociadas a los cambios o rupturas en las relaciones familiares o sociales fundamentales, las cuestiones políticas que tienen asidero en la inequidad social y situaciones de necesidad de un sector de las poblaciones que las instituciones no han podido dar respuesta *–teniendo mayor profundidad*

al observarse la coyuntura en lugares y tiempos determinados– y, por último, también tiene injerencia la cuestión personal que involucra a las vivencias como los aspectos psicológicos. En síntesis, si bien puede brindarse una aproximación del vocablo *persona en situación de calle*, luego debería contextualizarse teniéndose por base los aspectos reseñados anteriormente. [Romina Micaela Nattini. Universidad Nacional de La Plata]

Planificación familiar

La planificación familiar permite a las personas tener el número de hijos que desean y determinar el intervalo entre embarazos. Se logra mediante la aplicación de métodos anticonceptivos y el tratamiento de la esterilidad. El concepto de planificación familiar fue definido por un Comité de Expertos de la OMS en 1970:

La planificación de la familia se funda en prácticas que ayudan a individuos o a parejas a evitar los nacimientos no deseados, favorecer los nacimientos deseados, regular el intervalo entre embarazos, adaptar el orden cronológico de los nacimientos a las edades de los padres y determinar el número de niños que constituirá la familia.

Para estos fines, se necesita educación y asesoramiento en sexualidad y medicina preventiva y servicios que proporcionen métodos anticonceptivos y realicen asistencia sanitaria en tratamiento de infertilidad, asesoramiento genético y detección precoz de patologías que puedan repercutir en la fecundidad. Observamos que actualmente existen cinco mecanismos que permiten organizar la planificación familiar, a saber: 1) Los métodos de barrera evitan el embarazo impiden que los espermatozoides lleguen al óvulo; 2) Los métodos de hormonas impiden que los ovarios de la mujer suelten al óvulo. Si este último llega a salir, las hormonas dificultan que los espermatozoides lleguen a él, puesto que hacen que el moco de la vagina se vuelva más espeso. Finalmente, si un espermatozoide logra fertilizar al óvulo, las hormonas evitan que la capa interior de la matriz sustente el embarazo; 3) Los DIUs (Dispositivo Intra Uterino) que representan el método de anti-concepción más utilizado en el mundo y consiste en un dispositivo que se coloca en el interior del útero de la mujer para evitar la concepción;

4) Los métodos naturales ayudan a la mujer a darse cuenta de cuándo está fértil para no tener relaciones sexuales en esa temporada (método conocido coloquialmente como “la regla” o “contar los días”); 5) Los métodos permanentes son operaciones que hacen imposible la concepción (que el hombre o la mujer tengan hijos). Las principales características que definen el perfil de un método anticonceptivo cuando se realiza el consejo contraceptivo son la eficacia, la seguridad, la reversibilidad, la complejidad de uso, la relación con el coito y el factor económico. Eficacia es la capacidad que ofrece un método anticonceptivo para impedir la gestación. Su valoración es difícil ya que debería contrastarse con la fertilidad espontánea de una pareja o un grupo poblacional determinado. Suele expresarse mediante el Índice de Pearl que señala el número de embarazos que presentarían teóricamente 100 mujeres que utilizan un método anticonceptivo durante un año. Debe considerarse la eficacia teórica (eficacia de un método utilizado en condiciones óptimas) y la eficacia real (condicionada por posibles fallas humanas en su utilización). Las tablas de vida constituyen el método más fiel para valorar la eficacia de los métodos anticonceptivos, pero por su complejidad no se utiliza. Seguridad es la capacidad de un método anticonceptivo para alterar positiva o negativamente el estado de salud del usuario o de amenazar su vida. Los procedimientos utilizados para estudiar la seguridad de los diferentes métodos anticonceptivos son los ensayos clínicos, estudios de cohorte, estudios caso-control, estudios transversales y el seguimiento de las estadísticas rutinarias del estado de salud de la población. Al analizar la seguridad de los métodos anticonceptivos se debe considerar que la morbilidad y mortalidad de los procesos relacionados con el embarazo, parto y puerperio son superiores a la del uso de cualquier método anticonceptivo. La Reversibilidad valora la recuperación de la capacidad reproductiva tras interrumpir el uso de un método determinado. Se analiza comparando las curvas acumulativas de embarazos en un colectivo que abandona el método con ese objetivo con las curvas que presentan las usuarias de contracepción. Complicación-complejidad de uso: el adecuado conocimiento del ciclo menstrual, la manipulación de los genitales o el establecimiento de una rutina pueden suponer la no correcta utilización de un método anticonceptivo, sobre todo en personas o grupos de especial vulnerabilidad en nuestro entorno, aspecto a considerar en el consejo contraceptivo. Relación con el coito: los méto-

dos anticonceptivos pueden tener relación inmediata, mediata o lejana con el coito, influyendo esta relación junto a la frecuencia de actividad coital en el consejo contraceptivo y en la elección que realiza la pareja. El factor económico es un aspecto considerado poco importante, pero continúa siendo un factor que influye en la utilización de los diferentes métodos anticonceptivos. Proporcionar información: debe estar disponible para todas las personas. Los programas educativos pueden dar a conocer los beneficios de la planificación familiar y ayudar a las parejas a escoger los métodos que más les convengan responder a las inquietudes y experiencias, dar información acerca de cómo prevenir el VIH y otras enfermedades de transmisión sexual. La promoción de la planificación familiar y el acceso a los métodos anticonceptivos preferidos resulta esencial para lograr el bienestar y la autonomía de las mujeres y, al mismo tiempo, apoyar la salud y el desarrollo de las comunidades. En primer término, observamos que, a partir de reconocer la planificación familiar como un concepto escindido de la Salud Reproductiva, permite reconocer la capacidad de la mujer para decidir si quiere embarazarse y en qué momento tiene una repercusión directa en su salud y bienestar. De este modo, la planificación familiar permite espaciar los embarazos y puede posponerlos en las jóvenes que tienen mayor riesgo de morir por causa de la procreación prematura, lo cual disminuye la mortalidad materna, evita los embarazos no deseados, incluidos los de mujeres de más edad para quienes los riesgos ligados al embarazo son mayores y, además de ello, permite que las mujeres decidan el número de hijos que desean tener. Como efecto colateral, observamos que, al reducir la tasa de embarazos no deseados, la planificación familiar también disminuye la necesidad de efectuar abortos peligrosos que puedan provocar el deceso de la mujer. *[Ignacio González Magaña. Abogado. Universidad de Buenos Aires]*

P

Plebiscito

Tal como advierte Norberto Bobbio, la única manera de entender a la democracia es considerarla como un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. Obedecen a este término tan amplio, numerosas clasificaciones, entre las que se encuentra aquella que distingue

según el modo de participación del pueblo en el gobierno y, a su vez, se subclasifica en democracia directa, democracia indirecta y democracia semidirecta. Dentro de esta última categoría, también llamada democracia participativa, se reconoce la existencia de dos institutos, por un lado, la iniciativa popular y, por otro, la consulta popular. La primera hace referencia al derecho o facultad de determinada fracción del cuerpo electoral de proponer una reforma constitucional, un proyecto de ley, o alguna medida de gobierno, poniendo en actividad, según los casos, el poder constituyente, el poder legislativo, o el poder administrador. La segunda establece un proceso de consulta a los ciudadanos a efectos de que se expresen sobre actos de gobierno. En la consulta popular se distinguen dos especies, el referéndum y el plebiscito. Si bien algunos autores no advierten diferencias entre ellos, en la búsqueda de una mayor precisión conceptual, se ha entendido que el referéndum es el procedimiento mediante el cual el cuerpo electoral, a través del voto de cada elector, ratifica o desaprueba, decisiones de tipo “normativas” adoptadas por los órganos representativos. De acuerdo con el tema que nos ocupa, el plebiscito es la facultad reconocida al cuerpo electoral para intervenir en la ratificación o aprobación de un acto esencialmente político, de naturaleza constitucional o gubernamental. Si bien entre referéndum y plebiscito hay zonas y puntos de contacto, se diferencian en que el plebiscito es esencialmente consultivo y el objeto de la consulta no consiste en la aprobación o desaprobación de una norma jurídica (como ocurre en el referéndum), sino que ella versa sobre un acto o una decisión de carácter político. Según el Diccionario de la Real Academia Española, en su segunda acepción denota “consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre una cuestión política o legal”. La doctrina francesa entiende que el plebiscito es una especie de referéndum imperfecto, por cuanto no ofrece otra alternativa al cuerpo electoral, más que aceptar o rechazar un acto elaborado previamente. El vocablo plebiscito proviene del latín *plebiscitum*, formada de *plebis*, el genitivo de *plebs* (plebe) y *scitum* (decreto, mandamiento, ordenanza), por lo que quiere decir “decreto promovido y aprobado por la plebe”, siendo este un concepto jurídico muy concreto en Roma. La palabra *plebs* –como masa, mayoría– se acuña en los orígenes de la monarquía romana (s. VIII a.C), siendo sus integrantes *plebeii* (los plebeyos). Con

la caída de la monarquía y el surgimiento de la República, los plebeyos comienzan a formar sus propias asambleas políticas (*concilia plebis*) consiguiendo la creación de los tribunos de la plebe, sus propios representantes políticos. En estas asambleas comienzan a emitir y aprobar decretos conocidos con el nombre de *plebiscitum*. Tanto la institución de la consulta popular como la de la iniciativa popular, que se incluyen dentro de las conocidas formas de democracia semidirecta, comenzaron a tener una aplicación más marcada desde principios del siglo XX en Estados Unidos, como también en los años posteriores a la finalización de la Segunda Guerra Mundial en Europa. Su implementación obedeció a situaciones frecuentemente repetidas, donde los órganos representativos no respondían en su accionar a los requerimientos de su mandante, el pueblo. Diremos que mientras algunos sectores de la doctrina consideran que se trata de un mecanismo de democracia semidirecta que opera como una auténtica herramienta de manifestación de la voluntad popular sobre una cuestión en concreto; otra parte de la misma lo vincula a los regímenes dictatoriales. Nos gustaría hacer una reflexión al respecto, creyendo que la asociación del plebiscito a las dictaduras o cesarismos que algunos hacen, no obedecen a los tipos de gobierno de Latinoamérica en general y en la actualidad, pues ello implicaría la sumisión del pueblo a la voluntad de un grupo político. Este motivo llevó a que parte de la doctrina argentina mirara con recelo al plebiscito considerando que a lo largo de su historia muchos dieron legitimidad a actos dictatoriales. [Sabrina Soledad Cuvillo. *Abogada. Universidad Nacional de La Plata*]

P

Pluralismo

Pluralidad: Doctrina filosófica opuesta al monismo, supone el mundo formado por individuos y conjunto de individuos. También, sistema que reconoce y acepta la pluralidad de doctrinas y posiciones. El origen de la doctrina pluralista puede encontrarse en Europa, específicamente en Inglaterra, a partir de los enfrentamientos contra el absolutismo y, en América ante la emergencia de los nuevos Estados constitucionales y la democracia liberal. Se transformaría en una corriente dominante dentro de la ciencia política estadounidense du-

rante la segunda posguerra, momento en la que pasó a considerarse la interpretación más apropiada para la sociedad norteamericana de entonces. Para Giovanni Sartori, una sociedad pluralista es una sociedad abierta; si bien tolerancia y pluralismo son conceptos distintos están íntimamente ligados y afirma que la diversidad y el disenso son valores que enaltecen a la sociedad política. Propone para su estudio tres niveles de análisis: pluralismo *como creencia*, que se basa en el respeto a la diversidad de culturas presentes en una sociedad; pluralismo *social*, un tipo específico de estructura social que toma como punto de partida la inexistencia de tradiciones culturales iguales; pluralismo *político*, vinculado a la diversificación y descentralización del poder, visible en la presencia de grupos independientes y no exclusivos. Para Sartori, el pluralismo defiende el principio mayoritario limitado como criterio regulador y de toma de decisiones, entiéndase, el ejercicio del poder de la mayoría respetando los derechos de las minorías. En ese contexto se aboga por una sociedad de “asociaciones múltiples”, es decir, asociaciones voluntarias (no obligatorias) y no exclusivas, abiertas a afiliaciones múltiples. El pluralismo funciona cuando las líneas de división social (raza, casta, religión) se neutralizan y se frenan por múltiples afiliaciones, mientras que fracasa cuando dichas líneas de fractura económico-sociales coinciden, sumándose y reforzándose unas a otras. Esta definición de pluralismo está basada en la tolerancia y en asociaciones voluntarias, afiliaciones múltiples y líneas de división transversales y cruzadas. El pluralismo se erige como herramienta para combatir sosegadamente la desintegración y garantizar un mínimo fundamental de integración en las sociedades. El pluralismo, dice Bobbio, se presenta bajo dos aspectos: como teoría, con el intento de brindar una explicación global de un conjunto de fenómenos, y como ideología, es decir como propuesta de acción práctica. Destaca que como corriente política se opone a la centralización y unificación del poder de los Estados modernos. Y, retomando los postulados de Dahl, señala que el pluralismo reivindica una sociedad compuesta por distintos grupos de interés y con diversos centros de poder. Esos centros de poder deben desafiar al poder dominante, limitarlo, controlarlo y contrastarlo. Esa pluralidad constituye una condición necesaria para la democracia, en tanto incentiva la participación, garantiza competencia, dificulta la aparición de posiciones extremas del mismo modo

que desalienta las acciones unilaterales y colabora con la circulación de la información. La centralidad de la teoría pluralista está puesta en el individuo en tanto este elige, en función de sus preferencias y valores, adherir o no a determinadas propuestas. El punto de partida es la capacidad de voluntad, estrategia, decisión y persecución de objetivos propios. Sin embargo, estos intereses rara vez entran en conflicto con el interés común puesto que los sujetos son portadores de valores interiorizados socialmente. Las instituciones y las organizaciones son justamente conjuntos de individuos, que comparten una serie de valores y posturas y que se reúnen a fin de consensuar sobre las acciones a realizar, procedimiento imposible de llevar adelante aisladamente. El foco de esta teoría se encuentra en los grupos (existentes o futuros) y en su capacidad de equilibrio y balance mutuos. Su proliferación y competencia se erigen como atributo de la vida democrática. El Estado es para esta doctrina una institución resultante de la sumatoria de voluntades individuales, que se diferencia de otras organizaciones solo por el monopolio de la violencia física. Se pretende neutral, un espacio de consensos y se rechaza cualquier tipo de intervención, lo que daría por tierra su carácter de neutralidad. Entre sus funciones está la de proveer bienes públicos o colectivos (en su mínima expresión): servicios de salud, educación, seguridad, infraestructura, etcétera. Se aleja al Estado de la sociedad y se refuerza el papel de organizaciones intermedias. Las críticas a la perspectiva pluralista señalan que una de sus grandes falencias es no reconocer las profundas desigualdades en los recursos y herramientas de los individuos y los grupos de interés. Esta actitud asume que todos los grupos detentan igual capacidad de organización, expresión política y visibilización de sus reclamos. Ello sucede en tanto desconoce la desigualdad estructural entre los individuos y al omitir esta asimetría, impide la intervención del Estado como sujeto responsable de reducir esta brecha. Como destacan, su pretensión de neutralidad niega la complejidad de la estructura estatal y la existencia de conflictos sociales. [María Fernanda Terzibachian. *Docente e investigadora de la Universidad de Buenos Aires. Coordinadora del Instituto de Investigación de la Universidad del Museo Social Argentino*]

Pobreza

Una de las principales dificultades que presenta este término es precisamente su definición, ello por tratarse de un problema complejo y multidimensional no reducible a un solo aspecto de análisis. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define la pobreza como la incapacidad de las personas de vivir una vida tolerable. Entiéndase la posibilidad de llevar una vida saludable con acceso a la educación y al disfrute de un nivel de vida decente, donde primen además la libertad política, el respeto de los Derechos Humanos, la seguridad personal, el acceso al empleo digno e inclusive la participación en la vida de la comunidad. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) considera a la pobreza como la falta de acceso o dominio de los requisitos básicos para mantener un nivel de vida aceptable; es pobre aquel que no puede alimentarse o no tiene acceso a servicios básicos. Destaca que la pobreza no es solo una condición económica, sino también la constituye la falta de capacidades para cambiar estas condiciones. Paul Spicker sistematiza al menos doce sentidos para el término pobreza y los agrupa por semejanzas familiares. Desde un *concepto material* se analiza primero la variable *necesidad*, es pobre quien carece de bienes o servicios básicos para su subsistencia (comida, vestido, techo). Una segunda variable vincula a la pobreza como a un *patrón de privaciones*. La relevancia aquí reside en el tiempo transcurrido en esta situación de privación (hambre y la falta de vivienda entre otros). Las privaciones temporales (situación de víctimas de catástrofes) no son suficientes para construir pobreza. Los dos aspectos anteriores están ligados con la concepción de la pobreza como una *limitación de recursos*, en tanto toda necesidad lo es de algo, cuando se carece de ingresos o recursos suficientes para satisfacerlas un sujeto puede ser considerado pobre. Para la ONU, la pobreza es una condición caracterizada por una privación severa de necesidades humanas básicas (que incluye alimentos, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información). El segundo grupo de refiere a la pobreza *como situación económica*. El primer análisis se focaliza en el *nivel de vida* que no refiere a formas específicas de privación sino a la condición económica que ubica a determinados sujetos por debajo del estándar

promedio de un nivel de vida aceptable. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) considera que se es pobre cuando el nivel de vida de una persona está por debajo de un estándar específico. La problemática de la pobreza tiene como trasfondo la persistencia de profundas *desigualdades* entre los sujetos, es pobre quien está en situación de desventaja respecto de otros en la sociedad. Por último, el análisis que se realiza prestando atención a la *posición económica* identifica a los grupos sociales en función de esta posición. La clase es un aspecto de desigualdad y una característica de la estructura social, los recursos que se posean y el consumo al que se accede son sí, un indicador de posición social. La tercera perspectiva para el análisis de la pobreza es la que aborda las *condiciones sociales* de los sujetos. Están los estudios que destacan la *clase social* a la que pertenecen los individuos, los roles sociales y ocupacionales son constitutivos, y se liga la posición socioeconómica con el estatus de los sujetos en la sociedad, refiere a las condiciones sociales de los pobres. Otra perspectiva aborda la pobreza desde la óptica de la *dependencia*, son pobres aquellos individuos que dependen de los beneficios sociales para su subsistencia. En el mismo sentido las *carencias de seguridad básica* son consideradas como un indicador de vulnerabilidad ante los riesgos sociales. La *ausencia de titularidades* considera que tanto la privación como la carencia de recursos refieren a la carencia de titularidades más que a la imposibilidad de acceso a determinados bienes, las personas con titularidades no son pobres. El último aspecto refiere a la *exclusión* como eje fundamental en los debates sobre la pobreza y centra su estudio en los fenómenos derivados de esta: individuos carentes de vivienda, crisis urbanas, tensiones étnicas, aumento del desempleo de largo plazo y altos niveles persistentes de pobreza. Por último, en palabras de Paul Spicker, desde una *perspectiva moral*, las condiciones de pobreza y de carencias en las que están inmersos enormes porcentajes de la población mundial son moralmente inaceptables. Es tal la diversidad de perspectivas que puede adoptar la pobreza que se requieren una pluralidad programas de lucha contra este flagelo. La lucha contra la pobreza significa también el combate contra el hambre, las desigualdades sociales y la inequitativa distribución de los ingresos. Se debe alentar la promoción de medidas que atiendan la educación básica, la atención primaria de la salud, la atención de las madres y la promoción de la mujer debe

darse en un marco de respeto de la integridad cultural, promoviendo la participación ciudadana y generar oportunidades de empleo remunerado y trabajo productivo, promover la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres y garantizar la seguridad alimentaria. Para ello es necesario poder definir la población objetivo de estos programas. La multidimensionalidad del término abre un abanico de debates en torno a cómo entender la pobreza. El primer dilema es resolver si la pobreza se entiende desde un sentido absoluto o relativo. Al considerar la pobreza absoluta se destacan los aspectos que no dependen de la situación comparativa con el resto de la sociedad. Las necesidades de los sujetos son ajenas a la riqueza del resto y su imposibilidad de satisfacerlas es independiente del contexto en que se analiza. En cambio para el enfoque relativo, los individuos perciben su bienestar en función del resto de la sociedad. Otra distinción es la que se realiza entre pobreza coyuntural y pobreza estructural. En el primer caso las privaciones y necesidades dependen fuertemente de la coyuntura y el ciclo económico por el que se esté atravesando (aquí el ingreso y consumo son factores relevantes). En cambio, la segunda se sostiene durante largos períodos de tiempo. En la actualidad existen diversos métodos para la medición de la pobreza. Los dos principales son la medición de la línea de pobreza y la de necesidades básicas insatisfechas; ambas se relacionan con los ingresos, el consumo y la satisfacción de necesidades. La línea de pobreza es una herramienta de medición indirecta que considera la importancia del ingreso en tanto es el que permite que los individuos accedan al consumo que es un indicador de bienestar. Lo que hace es analizar cuáles son los ingresos requeridos por un hogar para poder acceder a un mínimo de bienes y servicios básicos. El enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), en cambio, es un método directo de medición ya que identifica el bienestar con la posesión o consumo de ciertos bienes considerados básicos (vivienda, educación, salud, etc.). Fija un umbral mínimo de satisfacción de necesidades. Las variables que abarca este método son, entre otras, tipo de vivienda, nivel de hacinamiento, el acceso a agua potable, sistema de eliminación de excretas, el acceso a servicios de salud y/o a educación, etcétera. Serán considerados pobres aquellos hogares que están impedidos de acceder al umbral mínimo de consumo de estos bienes. La principal crítica que se le realiza a este método es la arbitrariedad en la

selección de los indicadores. Se desprende de lo analizado que existen diversos factores que conducen a la pobreza, a saber: escasez de activos claves (falta de empleo, salud, educación, servicios básicos); características sociodemográficas (edad, género, tipo de hogar, lugar de residencia) y otros determinantes vinculados con ciclos de crisis económica, política o incluso desastres naturales. Es fundamental la planificación de más y mejores programas de lucha contra la pobreza a fin de evitar el continuo crecimiento de las tasas de pobreza en el mundo. [María Fernanda Terzibachian. Docente e investigadora de la Universidad de Buenos Aires. Coordinadora del Instituto de Investigación de la Universidad del Museo Social Argentino]

Poder negativo

El poder político puede manifestarse de dos maneras: como poder para crear y aplicar el derecho (poder positivo) y como poder para impedir su aplicación (poder negativo). El poder negativo es una forma de incidir en las decisiones políticas opuesta a aquellas que conocimos a partir de la tradición liberal representativa. En otras palabras, se trata de una forma diversa del ejercicio de la soberanía de parte del pueblo. El poder negativo se puede expresar de dos maneras: directa (huelga, resistencia a la opresión) o indirecta (a través de una magistratura o institución estatal a la que se asigne esa responsabilidad). La idea del poder negativo fue elaborada a partir de la llamada secesión de la plebe romana en el siglo V antes de cristo por medio de la cual, el pueblo, agotado por las arbitrariedades del patriciado, se retiró al Monte Sacro, cerca de Roma y no regresó hasta que se le aseguraran reformas jurídicas que lo pusieran al abrigo de la usura y de los abusos de los poderosos, a la vez que el reconocimiento de una magistratura especial, la del *Tribuno de la Plebe*, que en consideración a la autoridad moral que tenía y, a pesar de no tener ningún “poder positivo”, ejercía el derecho de veto contra toda norma de la naturaleza que fuere que hallara contraria a los intereses populares. Este concepto de poder negativo fue recogido por Nicolás Maquiavelo que, en los primeros capítulos del libro I de los *Discursos sobre las primeras décadas de Tito Livio*, señala como característica de la República romana y como motivo de

P

su perfección, la desunión de la plebe con el Senado y la existencia de los Tribunos “porque además de dar su parte en la administración popular, fueron constituidos en guardianes de la libertad romana” (capítulo IV). Destacamos también al jesuita español Juan de Mariana que en *Del rey y de la institución real* de 1599, luego de emparentar la institución del *Justicia de Aragón* a los *Tribunos de la Plebe*, atribuye a estos la potestad de poner freno al poder (I, VIII). También el jurisconsulto calvinista Johannes Althusius, la más elevada personalidad del pensamiento político de los reformadores protestantes, en su obra *La Política*, pone en esta magistratura la responsabilidad de contener y limitar el poder. Sin embargo, la mejor formulación de esta idea se halla en el libro IV *Contrato Social* de Jean Jacques Rousseau del año 1762 en donde señala que el *Tribunado* no es parte del gobierno ni de la legislatura, que “no pudiendo hacer nada, puede impedirlo todo”. De esta manera, la institución tribunicia –un verdadero poder negativo–, desplaza el eje de las garantías de los derechos y las libertades de la abstracta división de los poderes. Maximilien Robespierre en su *Discurso para la constitución* escrito en el año 1793, señala dos medios para defender las libertades públicas y privadas: el equilibrio de los poderes y el *Tribunado*. La Constitución republicana de Francia del mismo año, inspirada en los jacobinos, atribuiría al pueblo el ejercicio del poder negativo al establecer que para que una ley tuviese vigencia, requería la aprobación de por lo menos la mitad de las asambleas de los municipios. Caso contrario era sometido a *referéndum* (artículos 58 a 60). La formulación del poder negativo es hallada de diferentes maneras durante la Revolución francesa y en Hispanoamérica (primer proyecto de constitución para el Río de la Plata de 1811), y se expresa fundamentalmente en el filósofo alemán Johan Fichte que afirma que es:

... un principio de la constitución política, conforme al derecho y a la razón, que al lado de la potencia “absolutamente positiva” sea instituida una potencia “absolutamente negativa”, esto es que junto a un poder de establecer debe existir un poder de impedir.

A medida que el constitucionalismo liberal–burgués fue imponiendo el modelo representativo y afirmando el sistema de garantías en la división de poderes, la idea del poder negativo fue perdiendo espacio. Su formulación quedó desfigurada y reducida a un simple

control de la legalidad constitucional. Solo se volvió a hablar de ella al tratarse el proyecto de constitución de la República romana de 1849. En la primera mitad del siglo XX, el romanista Pietro Bonfante, en su *Historia del Derecho Romano*, sostuvo que había un lado positivo y un lado negativo de la soberanía, ambos totalmente independientes entre sí. En estos tiempos de profunda crisis del sistema político, la sociedad está volviendo la vista a formas institucionales que van recuperando la idea rousseiniana de que la soberanía no se puede representar. Así se comenzó a hablar de formas de democracia directa como el *referéndum*, la iniciativa popular, la revocación de los mandatos y del Defensor del Pueblo. ¿Qué tiene esto que ver con el poder negativo? En que el pueblo recupera el poder de impedir la aplicación de una ley o de un reglamento o bien puede, por medios legales, revocar un gobierno. Todo esto sin perjuicio del derecho de huelga que es, como dijimos, otra manifestación del poder negativo. De su parte el Defensor del Pueblo, indirectamente, puede ejercer también poder negativo, ya que sin invocar interés directo, sino un interés difuso o un derecho de incidencia colectiva, judicialmente, impide la aplicación de una norma. En la fórmula de Rousseau, el pueblo o el Defensor del Pueblo, “no pudiendo hacer nada, pueden en estos casos impedirlo todo”. En conclusión, el poder negativo es una forma de ejercer la voluntad popular de igual manera que cuando se elige a un gobernante, es la reivindicación de la idea revolucionaria de que la soberanía es indelegable, pues como decía Louis de Saint Just en los ardorosos días de la Revolución: “Cómo es posible que el pueblo sea libre y que a su vez transfiera irrevocablemente el poder de sostener su libertad a los que los gobiernan”. El poder negativo es el modo a través del cual el pueblo rechaza una decisión política que no comparte, que no la siente propia, que la intuye fraguada a sus espaldas. Y es también la herramienta que tiene el Defensor del Pueblo cuando enervado en la eficacia de sus recomendaciones, acude a vías excepcionales para lograr que se paralice la aplicación de una ley o de un acto administrativo. Esa misión tribunicia del Defensor del Pueblo debería expresarse hoy en la posibilidad de que ante determinadas normas, pudiera solicitar la suspensión de su aplicación, hasta tanto se consultara a la sociedad o, según el caso, parte de ella. [Carlos R. Constenla. Universidad de Buenos Aires]

Poder político

Desde un punto de vista filosófico político, se concibe al poder como la capacidad que tiene un individuo o un grupo de modificar la conducta de otros individuos o grupos. Pierre Bourdieu lo define como “una energía social, emanación de una representación mental, colectiva y dominante, del orden social deseable”, en nombre de la cual se presta acatamiento al mando político. Cabe destacar que el poder siempre se manifiesta en la relación humana y en su génesis está la obediencia: se tiene poder en la medida en que se es obedecido. Ahora bien, para comprender el concepto de lo político, es necesario acotar la noción de poder al ámbito claramente estudiado por él. A fin de entender el ámbito propio de la política, se debe aplicar una segunda categoría, a saber: la distinción entre amigo y enemigo introducida por Carl Schmitt. Esta diferenciación independiza a la política de las otras disciplinas, puesto que cada una tendrá su distinción propia. Lo ético se definirá por la distinción entre el bien y el mal, lo estético por lo bello y lo feo, lo económico por lo rentable y lo no rentable, lo religioso por lo divino y lo mundano, etcétera. Entonces, la política tiene un ámbito propio y distinto, ya que mientras exista la distinción entre amigos y enemigos, el ámbito es específicamente político. En otro orden de ideas, la legitimidad es el fundamento principal del poder político, ya que transforma un poder de hecho en un poder de derecho. Por lo tanto, el poder se relaciona con la capacidad que tenga una persona para imponer su voluntad sobre otro aun cuando el otro se le oponga. Otra forma de ejercer el poder es la dominación y se reproduce a través de dos sujetos, el dominante que impone mandato y el dominado que obedece. Por ende según Max Weber, existen tres tipos de dominación: 1) tradicional (costumbres y tradiciones) “se obedece porque siempre fue así”; 2) carismática, justificada porque el dominado piensa que el dominante tiene “poderes especiales”, relación cuasi-afectiva entre dominado y dominantes; 3) racional legal, el dominado justifica el mandato del dominante en la medida que creen válido el orden jurídico. En otras palabras, en la teoría política moderna y en sus varias versiones, el concepto del poder está conectado con nuestro propio entendimiento de los humanos como seres políticos, de los orígenes de

la acción política, del objetivo político de orden y seguridad frente al miedo y de la esfera de gobierno. Asimismo, en la Edad Antigua (salvo en la democracia ateniense, la República romana y en los primeros tiempos del imperio) el poder era absoluto, sustentado generalmente en la idea de un rey deificado. Luego con el advenimiento del cristianismo, el poder absoluto del monarca se justificó como otorgado por Dios. Cabe exponer que en las actuales democracias, el poder ya no es absoluto, sino que el poder del Estado se divide tres: Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y debe contar con el reconocimiento, o sea poseer legitimidad. A su vez en las actuales democracias, el poder político reside en el pueblo que lo delega en sus representantes elegidos por el voto popular por un período de tiempo limitado. Concretamente:

... el poder es concebido como la capacidad generalizada de garantizar el cumplimiento de obligaciones vinculantes por parte de unidades dentro de un sistema de organización colectiva, cuando las obligaciones se legitiman mediante referencia a su repercusión en las notas colectivas y donde, en caso de actitudes recalcitrantes, se presume la ejecución mediante sanciones situacionales negativas, cualquiera que sea el agente efectivo de tal ejecución.

En rigor, una de las características determinantes del poder político es que se desenvuelve dentro de la denominada agrupación política o sociedad política. No toda actividad de poder, que tenga de un modo u otro una finalidad política, constituye por ello un poder político. Por ende y según Hannah Arendt, el poder político es el asentimiento que decide la transformación de una simple comunidad en una comunidad política y su permanencia en el tiempo:

... concisamente, no solo la implementación y la actualidad de la pluralidad, o la plasmación formal y perdurable de lo público, sino también la continuidad y la vigorización de la unidad ciudadana, cuyo retiro equivaldría automáticamente a la desaparición del poder y a su sustitución por una simple función protectoria, una fuerza intimidante o una violencia restrictiva que, aunque ocasionalmente pudieran buscar el bien del conjunto, nunca constituiría poder político *stricto sensu*.

En conclusión:

... el poder político debe constituir una forma específica y decisoria de ordenamiento de las relaciones entre clases, y de imposición de la voluntad

de un grupo o fracción hegemónica sobre las clases dominantes subordinadas y sobre las clases dominadas mediante una combinación de lucha e integración, de coacción y de consenso.

[Juan Pablo Santángelo. *Licenciado en Ciencia Política y Abogado. Universidad de San Andrés. Universidad Nacional de La Plata*]

Política

La política es una actividad orientada en forma ideológica a la toma de decisiones de un grupo para alcanzar ciertos objetivos. También puede definirse como una manera de ejercer el poder con la intención de resolver o minimizar el choque entre los intereses encontrados que se producen dentro de una sociedad. Ahora bien, cabe destacar que el poder ha sido definido tradicionalmente como “consistente en los medios para obtener alguna ventaja” o, de manera análoga, “el conjunto de los medios que permiten conseguir los efectos deseados”. Entonces, el poder se define como la relación entre dos sujetos de los cuales uno impone al otro su voluntad y le determina a su pesar, su comportamiento. El poder político pertenece a la categoría del poder de un hombre sobre otro hombre (ejemplo: relación entre gobernante y gobernado, entre soberano y súbdito, entre estado y ciudadano, orden y obediencia, etc.). La utilización del término ganó popularidad en el siglo V antes de cristo cuando Aristóteles desarrolló su obra titulada justamente *Política*. El término proviene de la palabra griega *polis*, cuyo significado hace alusión a las ciudades griegas que formaban los estados donde el gobierno era parcialmente democrático. Es en esta cultura donde intenta formalizarse la necesidad humana de organizar la vida social y los gobiernos desde tiempos ancestrales. En la misma línea, no han sido escasos los intentos por clasificar el término política durante la antigüedad. Entre los pensadores más importantes se encuentran Platón y Aristóteles. El primero, en su obra *La República*, manifiesta que la forma en la que debía gobernarse un pueblo era a través de la observación de la realidad y la puesta a prueba de cambios y mejoras idealistas y que dicho trabajo debía estar a cargo de los seres más sabios de esa sociedad. Por su parte, Aristóteles proponía un enfoque científico de la política, donde el análisis social se hiciera tomando en cuenta elementos psicológicos,

culturales y sociales y estableciendo relaciones de causa y efecto. Asimismo, entre las definiciones más conocidas debe considerarse la de Carl Schmitt, según la cual la esfera de la política coincide con la esfera de amigo-enemigo, a saber: el campo de origen y aplicación de la política sería el antagonismo y su función consistiría en la actividad de asociar y defender a los amigos y de atacar y combatir a los enemigos. Aunque tuvo la pretensión de englobar el concepto, se centró primordialmente en la dimensión conflictiva de la política, dejando de lado otras esferas. En otro orden de cosas, comienza a consolidarse paulatinamente una noción de la política entendida como el monopolio de la fuerza (detentar el “poder” y utilizarlo como un móvil para alcanzar fines y/o metas trazadas). El poder político es aquel en toda sociedad de desiguales, es aquel poder supremo, respecto del cual todos deben estar subordinados. De este modo en la hipótesis hobbesiana, el paso del estado de naturaleza al estado civil y de la anarquía al estado político se produce cuando los individuos renuncian al derecho de usar cada uno su propia fuerza para colocarla en manos de una sola persona o cuerpo que será, en adelante, el único autorizado para utilizar la fuerza respecto del conglomerado social. En definitiva, los fines de la política son tantos como tantas sean las metas que un grupo organizado se propone, según los tiempos y las circunstancias. Esta insistencia por los medios más que por los fines, se relaciona con un argumento generalizado entre los teóricos del estado, Max Weber argumentaba que “puede definirse el carácter político de un grupo social solo a través del medio [...] que no es exclusivamente de él, pero es en todo caso específico e indispensable para su existencia: el uso de la fuerza”. De esta manera, por siglos se ha utilizado el término política predominantemente para indicar obras dedicadas al estudio de aquella esfera de la actividad humana que hace referencia a las cosas del Estado: *Politica methodice digestum*, a modo de ejemplo, fue aquella recordada obra en la que Johannes Althusius expuso una teoría de la *consociatio publica* (el estado en sentido moderno de la palabra) que comprendía en su interior varias formas de *consociatio*s menores y ligar el concepto de política con las formas en las que debe llevarse a cabo. Asimismo, resulta sustancial la relación entre la política y la moral, o entre la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad. La primera se emplea habitualmente para juzgar acciones individuales, mientras que la segunda se utiliza para justificar acciones de grupo, o cumplidas por

un hombre en nombre de un grupo (ya sea este la Nación, el Estado, etc.). Dicho de otro modo, se llega a la conclusión de que lo que es obligatorio para el individuo, no significa que sea obligatorio para el grupo del cual el individuo forma parte. Por lo tanto, si por una parte la filosofía política clásica se basa en el estudio de la estructura de la polis y de sus variadas formas históricas, la posclásica está caracterizada por la continua búsqueda de la delimitación de lo que es político respecto de lo que no es político, por una reflexión continua sobre lo que distingue la esfera de la política de la no política, el estado del no-estado (por esfera del “no-estado”, entiéndase tanto sociedad religiosa, sociedad natural). En otras palabras, el tema fundamental de la filosofía política moderna es el tema de los confines, del estado como organización de la esfera política tanto respecto de la sociedad religiosa como respecto de una sociedad civil. Ahora bien, en la actualidad no son menores los desafíos que enfrenta la noción de política. Así, a la luz de los fenómenos de hiper-individualismo y relativismo creciente, el siglo XXI exige volver la vista a la persona como depositaria, punto de partida y punto de llegada de la acción política; devolver la centralidad a la persona es camino indiscutible para darle otra vez significado a lo público. Restituir a la política su prestigio y espacio, entre lo público pasa forzosamente por volver a situar a la persona en el centro, estableciendo una relación seria y útil entre la política y la ciencia (vinculando de manera estrecha el concepto política y ciencia con la ciudadanía, entendida esta no como cifras o estadísticas, sino devolviéndole su completa humanidad). [Juan Pablo Santángelo. *Licenciado en Ciencia Política y Abogado. Universidad de San Andrés. Universidad Nacional de La Plata*]

Política cultural

La política cultural podría ser definida en primer término como el conjunto de medidas y acciones desarrolladas por los Estados destinadas al desarrollo cultural. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) es el organismo especializado de las Naciones Unidas en la materia. En el ámbito de esta organización se han definido los estándares internacionales en materia de política cultural. En el marco de la conferencia mundial so-

bre las políticas culturales llevada a cabo en la ciudad de México DF en el año 1982, se adoptó la Declaración de México sobre las Políticas Culturales. Por medio de este instrumento, la comunidad jurídica internacional estableció que

... en su sentido más amplio, la cultura puede considerarse actualmente como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias y que la cultura da al hombre la capacidad de reflexionar sobre sí mismo. Es ella la que hace de nosotros seres específicamente humanos, racionales, críticos y éticamente comprometidos. A través de ella discernimos los valores y efectuamos opciones. A través de ella el hombre se expresa, toma conciencia de sí mismo, se reconoce como un proyecto inacabado, pone en cuestión sus propias realizaciones, busca incansablemente nuevas significaciones, y crea obras que lo trascienden.

A partir de esta primera definición, se establecieron como principios rectores de las políticas culturales la identidad cultural, la dimensión cultural del desarrollo, la cultura y la democracia, el patrimonio cultural, la creación artística e intelectual y educación artística, las relaciones entre cultura, educación, ciencia y comunicación, la planificación, administración y financiación de las actividades culturales, la cooperación cultural internacional. Con posterioridad en el año 1998, se llevó a cabo la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo en la ciudad de Estocolmo. En ella se afirmó que

... la política cultural, siendo uno de los principales componentes de una política de desarrollo endógena y duradera, debe ser implementada en coordinación con otras áreas de la sociedad en un enfoque integrado. Toda política para el desarrollo debe ser profundamente sensible a la cultura misma.

En este sentido, se recomendaron cinco objetivos a los Estados miembros en materia de política cultural: 1) Hacer de la política cultural un componente central de la política de desarrollo; 2) Promover la creatividad y la participación en la vida cultural; 3) Reestructurar las políticas y las prácticas a fin de conservar y acentuar la importancia del patrimonio tangible e intangible, mueble e inmueble y promover las industrias

culturales; 4) Promover la diversidad cultural y lingüística dentro de y para la sociedad de información; y 5) Poner más recursos humanos y financieros a disposición del desarrollo cultural. Por otra parte en el año 2005, se adoptó la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales en la que se definió a las “políticas y medidas culturales” como las políticas y medidas relativas a la cultura, ya sean estas, locales, nacionales, regionales o internacionales, que estén centradas en la cultura como tal, o cuya finalidad sea ejercer un efecto directo en las expresiones culturales de las personas, grupos o sociedades, en particular la creación, producción, difusión y distribución de las actividades, los bienes, los servicios culturales y el acceso a ellos. En el articulado de la Convención, se detallan algunas medidas que pueden tomar los Estados para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales en sus respectivos territorios y se apela a la cooperación interestatal en materia de política cultural. Por último, es posible afirmar que el avance de las tecnologías y su traducción en nuevas manifestaciones culturales obligan a los actores involucrados en la elaboración de políticas culturales a evolucionar a fin de contener adecuadamente estas expresiones contemporáneas. En el marco del 60° aniversario de la UNESCO, en el año 2006, se sostuvo que

Las políticas culturales apuntan actualmente a preservar y promover la diversidad cultural en todas sus formas, tanto tradicionales como contemporáneas. Estas políticas se basan en un dispositivo jurídico elaborado por la UNESCO e interesan al conjunto del Sector de la Cultura. En el año 2000, este Sector se dotó con una División de Políticas Culturales y Diálogo Intercultural, que actúa como célula de reflexión, adoptando un enfoque holístico de todos los aspectos del programa de la cultura, sobre todo aquellos que se refieren al pluralismo cultural. Así, *la UNESCO apoya a los Estados Miembros en la tarea de revisar y actualizar sus políticas culturales* con un doble propósito: en primer lugar, desarrollar el sector cultural, tratando de satisfacer concretamente las necesidades existentes en materia de legislación, formación de administradores culturales y gestión de los recursos culturales; y, en segundo lugar, lograr que la cultura ocupe el puesto que le corresponde en todas las políticas de desarrollo, y más concretamente en las relativas a la educación, la ciencia, la comunicación, la salud, el medio ambiente y el turismo.

[Diego Ramón Fidel. Abogado. Universidad de Buenos Aires]

Política social

La política social es el conjunto de normas, lineamientos, instituciones, programas y recursos públicos que el gobierno utiliza y destina para proteger, promover, mejorar y garantizar los niveles de bienestar de la población. A través de esta política, no solo se busca aliviar la pobreza, combatir la discriminación, la exclusión, la marginación y evitar conflictos sociales sino reducir los riesgos que enfrenta la población, igualar las oportunidades entre todas las personas, así como asegurar la redistribución de la riqueza y los bienes públicos, la cohesión y la justicia social. La política social al situar a las personas en el centro de las políticas públicas puede ser entendida como el medio para la realización de los derechos sociales y, tal como postuló Thomas Marshall, de la ciudadanía social. La política social atiende los contextos, las condiciones y las tensiones que emanan de la realidad, de las demandas y de luchas sociales y políticas. Cada sociedad a partir de su base cultural (del conjunto de conocimientos, creencias, costumbres y valores que la caracterizan) y de acuerdos políticos, va consensuando los temas que formarán parte de la agenda pública y definiendo las reglas básicas de convivencia que normarán la interacción social, así como los actores que participarán y sus responsabilidades. Estos consensos no son estáticos, sino que van variando a través de los años, por lo que también se van modificando las prioridades, sus objetivos y sus formas de ejecución. Así se va configurando la política social en cada sociedad. Para hablar de los orígenes de la política social es necesario remontarse a la Inglaterra de principios del siglo XIX, lugar en donde se implementaron las primeras medidas sociales dirigidas a atender la pobreza, primero como un fenómeno causado por conductas individuales incorrectas hasta transitar hacia su reconocimiento como problema público e irse institucionalizando como una política a inicios del siglo XX. En esa misma época, en contraste, durante la Alemania de Bismarck la atención de los problemas sociales buscaba la unificación nacional, estableciendo un régimen de seguro social obligatorio. Entre los ámbitos más antiguos de la política social se identifica la asistencia social que atiende a poblaciones en situaciones de vulnerabilidad temporal o permanente. Otro ámbito que se fue desarrollando

P

en el mundo fue el establecimiento de normas relacionadas al trabajo, con las cuales se regularon horarios, remuneraciones, condiciones laborales y que culminó en la creación de la Organización Internacional del Trabajo. También, se fue avanzando en otros ámbitos de la política social enfocados a la proporción de educación, salud, servicios básicos y a asegurar a las personas frente a riesgos como enfermedad, accidente, desempleo y vejez, a través del establecimiento de diversas modalidades de seguridad social, algunas contributivas ligadas al trabajo formal y otras de carácter universal, entre otras. Por su parte en América Latina a través de los años, se establecieron sistemas de prestaciones sociales y combate a la pobreza con cierta participación comunitaria, las cuales se fueron expandiendo y tuvieron su auge entre los años cuarenta y setenta. Sin embargo, los programas de ajuste estructural de la década de los ochenta dieron origen a programas focalizados inicialmente en la pobreza rural que transitaron hacia su atención en zonas urbanas. En los años noventa, estos programas se fueron sustituyendo por los de transferencias monetarias directas que cuentan con escasa o nula participación de la población en su diseño y operación. Así, estas dos décadas se caracterizaron por la drástica reducción del gasto social, es decir, por contar con una política social mínima y asistencialista enfocada en mitigar los efectos negativos de la política económica. En relación a las características y modalidades de la política social, se debe señalar que, de manera general, esta política se pone en práctica a partir de un conjunto de mecanismos que son impulsados por diversos gestores o actores con diferente peso y responsabilidades en la provisión de los requerimientos para la vida de las personas o en la capacidad para redistribuir los bienes públicos, entre ellos está el Estado, la familia, el mercado, la comunidad, los individuos, entre otros. Además, existen diversas formas o modelos a través de los cuales se implementa la política social y se provee el bienestar en las sociedades, algunos autores los denominan “régimenes de bienestar” y los han clasificado como: liberales, conservadores o corporativistas, socialdemócratas, socialistas, duales, entre otros, aunque en ningún país se presentan en forma pura. Cada régimen se inscribe en un modelo económico, cuenta con cierta filosofía social y asume determinadas prioridades. Asimismo en cada régimen, se pueden distinguir distintos tipos de políticas sociales, entre ellas las sectoriales,

las dirigidas a ciertos grupos de población, las territoriales enfocadas a zonas definidas o las dirigidas a atender problemáticas específicas. A pesar de todos los avances en el bienestar general, en el mundo persisten la pobreza, la desigualdad, la inseguridad y la exclusión. Los cambios demográficos y en las estructuras familiares, la falta de empleos formales que sustentan la seguridad social, la emergencia de nuevas problemáticas y demandas de grupos de población, entre muchos otros aspectos, representan desafíos a la política social para avanzar hacia políticas no solo sustentables financieramente sino equitativas e inclusivas, en la cuales se rindan cuentas y que sean concebidas como una de las funciones primarias del Estado. [Osiris Edith Marín Carrera. *Subdirectora de investigación CIADH-CDHDF*]

Políticas públicas

El concepto políticas públicas se refiere a las actividades del Estado, desarrolladas de manera ordenada y consistente conforme a reglas, encaminadas a conseguir objetivos de interés general. Articulan, o pretenden articular, las instituciones de gobierno dentro de un marco legal, económico y social determinado. Son diseñadas y ejecutadas por los gobiernos, comprometiendo los presupuestos públicos, pero también los recursos de la sociedad dado el carácter determinante de sus decisiones. Las políticas públicas expresan la manera ordenada y sistemática como el gobierno cumple y desarrolla mandatos legales o ciudadanos. Las políticas públicas, entonces, se refieren al carácter específico de la administración en y desde el gobierno. Desde ese punto de vista se trata del cumplimiento de los mandatos que desarrolla diferenciándose así de la administración privada. Es el concepto de Estado y su referencia al interés general, desde donde se reconoce la presencia de la política en la administración. La existencia de una diversidad de intereses, esencia de la política, hace la diferencia, aunque las teorías de lo público recuperen conceptos y principios de la administración general. En 1951, Harold Lasswell utilizó, por primera vez en el mundo académico, el concepto de análisis o ciencia de las políticas, las cuales se pueden convertir en objeto de estudio tras su división en etapas, criterio compartido por Charles Jones para quien “Estas etapas corresponden, por lo general y en este orden, a la definición

P

del problema y la construcción de agenda, la formulación, la decisión (o legitimación), la implementación y finalmente, a la evaluación”. En 1976, Thomas Dye definió como política pública “todo aquello que el gobierno decide hacer o no hacer”. Para Roth Deubel se trata:

... de los propósitos y programas de las autoridades públicas, *policy* en inglés [...] una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático.

De acuerdo con Yves Meny y Jean Claude Thoenig, el tema puede observarse desde tres grandes ópticas: 1) Las teorías enfocadas en la acción del Estado (Neomarxistas, Nico Poulantzas), 2) En la sociedad, como consecuencia de las diferencias de intereses (economicistas, racionalistas, Marx), y 3) Mixtas, retomando los dos elementos, Estado y sociedad, de las anteriores. En este último enfoque destaca la visión neoinstitucional que centra su análisis en las instituciones y la manera en que influyen en la sociedad, estableciendo parámetros de interacción entre Estado y sociedad. Eugenio Lahera argumenta que tanto la política como las políticas públicas están relacionadas con el poder social. La política corresponde a un concepto amplio relativo al ejercicio del poder en general que busca un fin trascendente, mientras las políticas públicas “corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos”. De acuerdo con lo planteado por Claudio Lozano, cuando se hace referencia a políticas públicas:

... hablamos del conjunto de acciones estratégicas que rigen la praxis de los gobiernos en procura de dar soluciones a problemas prioritarios, las cuales están orientadas a fines específicos y a propósitos alcanzables en determinados períodos de tiempo y para los cuales se destinan recursos del presupuesto público. La Política Pública puede entenderse también como la acción crítica transformadora de grupos participativos organizados que procuran el bienestar común, atendiendo los retos propios de la generación y distribución de riqueza y que asumen el gobierno y la gobernabilidad de un Estado, nación o ciudad.

La aplicación de conceptos teóricos ha permitido el desarrollo de instrumentos como 1) La tipología de Theodore Lowi; 2) Los instrumentos de intervención del Estado y el *Policy Cycle*. Pasamos ahora a los com-

ponentes mínimos necesarios para formular una política pública. De acuerdo a André Noel Roth, quien recoge los antecedentes del tema, los componentes mínimos son: 1) Definición del problema; 2) Construcción de una agenda; 3) Formulación; 4) Decisión (o legitimación); 5) Implementación; 6) Evaluación. De acuerdo a teoría descrita por Domingo Ruiz López y Carlos Cadènas Ayala en el planteamiento y formulación de las políticas públicas se distinguen cinco etapas o pasos: 1) El Establecimiento de la Agenda Política, como el resultado de la movilización de demandas y presiones de un proceso racional de evaluación de necesidades, valores y objetivos, planteadas por cada actor, dependiendo de sus prioridades e intereses, de las cuales surge una interacción. 2) La Definición de los Problemas, no solo es identificarlos sino el conocimiento que de suyo resulte, es decir, a través de la información recolectada, de estudios, entre otros, con el fin de concretar el tema específico al que se va a enfocar. 3) La Previsión, o medición del impacto que podría tener la política pública al momento de su implementación, reacciones, grupos en contra y a favor, etcétera, por lo cual es importante el asesoramiento de personas que pudieran dar un enfoque con cierto grado de precisión para una mayor seguridad en el éxito de la política. 4) El establecimiento de los objetivos, es decir, las características o lo deseado en un ámbito determinado, los que se deben resolver en el transcurso de la política pública. 5) La selección de opción, la que sea viable, concreta, conforme a los estudios realizados y a un previo análisis plural aunado a la identificación de los objetivos, aunque también pudiera existir la posibilidad que, al momento de la formulación misma, se tenga ya una definida. En cuanto al concepto de la implementación, introducido por Aaron Wildavsky y Rogger Pressman con el fin de traducir la teoría en práctica y de esta manera generar resultados, Barret y Fudge consideran la implementación “como un *continuum* de elaboración y acción en el cual tiene lugar un proceso negociador entre aquellos que quieren llevar la política a la práctica y aquellos de los que depende la acción”. Algunos de los principales autores dedicados al estudio de evaluación de las políticas públicas, citados por Osuna, la definen como:

Es el análisis objetivo y científico de los efectos a corto y largo plazo de las políticas, tanto sobre los grupos sociales o situaciones para los cuales se diseñó la política como sobre la sociedad en general, y el análisis de la *ratio* de costes actuales y futuros sobre cualquiera de los beneficios identificados.

Thomas Dye la define como “la evaluación de programas conlleva el empleo de métodos científicos para medir la ejecución y resultado de programas para ser utilizados en la toma de decisiones” (Ruthman). “Consiste en la recopilación sistemática de información sobre actividades, características y resultados de un programa para su utilización por un grupo específico, de cara a reducir incertidumbres, mejorar la eficacia y tomar decisiones en función de qué se está haciendo con el programa y a quién está afectando” (Patton). “La evaluación es el proceso por el cual se analiza la eficacia y eficiencia de un programa. Esto implica la recogida, análisis e interpretación de la información sobre el logro de los objetivos del programa en relación con las previsiones” (Epstein y Tripodi). En relación a los diferentes métodos de evaluación de PP, se encuentran: La evaluación participativa la cual es un método basado en los procesos, instancias e impacto en los beneficiarios y otros actores de un proyecto (Zapata); es decir, más que evaluar la beneficios de un proyecto con base en el seguimiento de objetivos, recursos ejecutados, fondos de financiación o entidad ejecutora, le interesa conocer lo que quedó del proyecto, a partir de la perspectiva de las personas que se encuentran involucradas (Nina E.). La evaluación de impacto es un proceso por el cual siempre se debe tener en cuenta el análisis causal, mucho más si está realizada con el fin de brindar bases hacia el futuro en cuanto a la adopción de decisiones. Sin embargo, es importante tener en cuenta que todo programa tiene dos tipos de efectos (Evert Vedung, 1997). La evaluación de consecución de objetivos intenta resolver si los resultados de un programa corresponden o no a los objetivos que este se propuso revela la concordancia entre lo que se propuso y los resultados que introdujo, este modelo apunta a dar cuenta de alguna discrepancia entre los objetivos enunciados y los resultados alcanzados (Nina, 2007). [Luis Carvajal Basto. Ex Ministro de Educación de Colombia]

Prácticas restaurativas

El Instituto Internacional para Prácticas Restaurativas define las *prácticas restaurativas* como un campo de estudio que ha surgido recientemente y que ofrece un hilo común que vincula a la teoría, la investigación

y la práctica en campos aparentemente dispares como la educación, la asistencia psicológica, la justicia penal, el trabajo social y la gestión organizacional. Las prácticas restaurativas ofrecen un continuo de técnicas y enfoques para el trabajo con personas que van de lo informal a lo formal y que están al servicio de la prevención y la gestión de los conflictos que surgen en cualquier grupo humano mediante el impulso del sentimiento de comunidad. Este concepto tiene su origen en la justicia restaurativa que surge en la década de 1970 como una alternativa a la justicia retributiva o tradicional. La justicia retributiva pone el acento en el castigo a la conducta delictiva mientras que la justicia restaurativa atiende las posibles necesidades de las víctimas, da la oportunidad al infractor para que reflexione y repare el daño causado asumiendo los intereses de las víctimas y amplía el foco a la propia comunidad en la que se produce la infracción dándole la posibilidad de participar en la reincorporación del infractor a la vida comunitaria. Las primeras experiencias de justicia restaurativa se basaron en la mediación penal entre víctima e infractor. En los años 90, se ampliaron las experiencias con la participación en las mediaciones tanto de las familias como de miembros de referencia de la comunidad a la que pertenecen ambas partes. La justicia restaurativa es entendida como un proceso donde las partes involucradas en un conflicto originado por la comisión de un delito, resuelven colectivamente solucionarlo tratando las consecuencias del mismo y sus implicaciones para el futuro. En ese proceso, participan necesariamente víctimas, victimarios y la comunidad. La experiencia de estos años ha puesto en relieve la utilidad de la justicia restaurativa para la responsabilización de los victimarios, el bienestar de las víctimas y la inserción social de ambas en condiciones de normalidad en el seno de su comunidad. De forma paralela al desarrollo de la justicia restaurativa aparecen algunas experiencias que complementan esta visión. A finales de la década de 1970, en las escuelas y las residencias para jóvenes en riesgo y conflicto con la ley de la *Community Service Foundation* y la *Buxmont Academy* de Pennsylvania, empezaron a utilizar metodologías de círculos para darse apoyo mutuo, generar sentimiento de comunidad y mejorar en sus posibilidades de socialización. Poco después en los años 80 en Nueva Zelanda, se impulsaron lo que se llamó reuniones de grupo familiar, en las cuales se reunía a los jóvenes infractores con sus familias y miembros de la comunidad. Poco tiempo después, Terry O'Connel, oficial de la policía

australiana, adaptó estas técnicas a la delincuencia juvenil. Desde entonces, las prácticas restaurativas se han ido implementando cada vez en más contextos institucionales. Las prácticas restaurativas amplían el enfoque más allá de las técnicas basadas en la justicia restaurativa que tienen como prioridad abordar situaciones de conflicto manifiesto, interrupciones, infracciones o delitos. Según este enfoque de la conducción de grupos, debe ponerse la mayor parte de las energías en generar cohesión. Solo una pequeña parte del tiempo debe dedicarse a reparar episodios puntuales de interrupción. En este sentido, la figura de la persona que lidera un grupo (educador, profesor, trabajador social, etc.) debe ejercer su posición de autoridad haciendo cosas *con* ellos y no *contra* ellos o *para* ellos. Los principios que orientan las prácticas restaurativas son los siguientes: cada uno percibe las cosas de forma personal e igualmente valiosa; nuestros pensamientos afectan a nuestras emociones y estas a nuestro comportamiento; las relaciones humanas deben basarse en la empatía y la consideración; las personas actúan en función si tienen o no sus necesidades cubiertas; la responsabilidad respecto a los actos que puedan perturbar la vida de un grupo y sus consecuencias son responsabilidad individual pero también colectiva. La secuencia de las prácticas restaurativas, que va de informal a formal, son: *escucha activa* que consiste básicamente en suspender el propio juicio para poder escuchar de forma genuina al interlocutor haciéndole ver que estamos comprendiendo íntegramente su mensaje; *expresiones afectivas* que es cuando se expresan las emociones se posibilita humanizar al interlocutor. Sirven para decir lo que necesitamos del otro reforzando el vínculo, para ser asertivos (decir lo que queremos sin pasividad ni agresividad), para pedir responsabilidades y para dar apoyo; *conversación restaurativa* que se utiliza para abordar de forma directa un comportamiento disruptivo o que no contribuye al bienestar del grupo. La conversación restaurativa se construye a partir de preguntas que están relacionadas con los principios de las prácticas restaurativas. Estas preguntas son: ¿Qué ha pasado? ¿En qué estabas pensando cuando eso ha pasado? ¿Qué has pensado desde entonces? ¿Quién se ha visto afectado por lo que ha pasado? ¿De qué forma? ¿Cómo podemos, entre todos, satisfacer estas necesidades, juntos? Las siguientes son las posibles respuestas: *reuniones improvisadas* (mediaciones informales) que sirven para abordar como terceros situaciones de conflicto de baja intensidad entre miembros del grupo y para

evitar que puedan escalar. Se basan en las preguntas de la conversación restaurativa aunque se pueden adaptar ligeramente en función de las circunstancias de cada parte en el conflicto. *Círculos de diálogo* que por su misma estructura, transmiten ideas y valores como igualdad, seguridad, confianza, responsabilidad, facilitación y propiedad. Potencian que se generen conexiones entre los participantes. Se pueden usar para diferentes objetivos como construir vínculos, intercambiar ideas, planificar actividades y prevenir conflictos. *Círculos restaurativos* con estructura similar a los círculos de diálogo y sirven para abordar en grupo conflictos individuales o grupales. Las preguntas son parecidas a las de la conversación restaurativa pero adaptadas a la situación concreta. *Reuniones restaurativas* que se organizan cuando surgen situaciones de alteración de la convivencia del grupo más graves (incumplimientos grave de la norma, faltas, delitos). Se preparan con reuniones previas con el infractor o infractores y el ofendido u ofendidos. En la reunión, participan otras figuras de apoyo de cada parte (amigos, familia, profesores) a los que se hace participar en la dinámica. Solo se pueden convocar con el consentimiento voluntario de las partes. Tradicionalmente, las instituciones han tendido a aplicar los principios de la justicia tradicional en sus respectivos sistemas de gestión de la convivencia (escuelas, bibliotecas, espacios de trabajo, municipios) Según esta lógica, se ha intentado regular la convivencia a partir de generar taxonomías de infracciones que van acompañadas de las correspondientes sanciones. Este sistema ha resultado insatisfactorio ya que, al igual que la justicia restaurativa, descuida a las víctimas y no favorece la inserción social de los infractores ni la participación de la comunidad. Cada vez más, las instituciones incorporan las prácticas restaurativas como forma de generar comunidades humanas cohesionadas, respetuosas y consideradas con las necesidades individuales y grupales. [Oscar Negrodo Carrillo. Universidad de Barcelona]

P

Presunción de inocencia

La presunción de inocencia, definida en el ámbito interamericano como “el derecho de toda persona inculpada de un delito a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad” –según lo establece el artículo 8.2 de la Convención Americana

sobre Derechos Humanos–, tiene distintas manifestaciones y, en un sentido general, puede ser definida como un principio fundamental para el funcionamiento del sistema penal. En este sentido, la presunción de inocencia refuerza el estado de libertad natural del que goza toda persona en una sociedad, siendo necesario que la persona que es señalada como autora de un delito sea tratada como inocente hasta en tanto una sentencia condenatoria firme considere probado el hecho que se le atribuye y decida aplicarle una pena. Si bien sus orígenes pueden rastrearse en el surgimiento del aforismo *in dubio pro reo* –sobre el que se volverá más adelante–, Julio Maier enseña que la concepción actual de este principio proviene de las reacciones del Iluminismo frente a las prácticas inquisitivas desarrolladas durante la Edad Media. Fue así como pasó a estar consagrado en las primeras declaraciones de derechos humanos, como en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, siendo al día de hoy un principio prácticamente universal y receptado en la mayoría de las Constituciones e instrumentos internacionales de protección de derechos humanos. En un sentido genérico, la presunción de inocencia es fundamental para un correcto funcionamiento del sistema penal, en tanto tiene por finalidad contrarrestar el denominado “prejuicio social de culpabilidad”. Como destaca Jordi Nieva Fenoll:

... el simple hecho de señalar a una persona como sospechosa, genera automáticamente un recelo social ante ese individuo. Es muy raro que alguien le tenga por inocente. Siempre que aparece una noticia periodística sobre un sospechoso, o acerca de una simple detención policial, el ciudadano tiende sistemáticamente a dar por cierta la información, y a tener, no como sospechoso, sino como directamente culpable a esa persona y la presunción de inocencia tiene por finalidad disminuir las consecuencias negativas que de ello se derivan.

Por otro lado, su vigencia va unida a la necesidad de que exista un juicio previo como condición para poder tratar a una persona como culpable y atribuirle las consecuencias previstas en la norma penal que, según se estableció en dicho juicio, ella violó. Tal como señala Alberto Binder, “ambas garantías son las dos caras de una misma moneda”. Asimismo, este principio cobra vital importancia al momento de realizar los debates orales en materia penal. En este sentido, el imputado llega a la etapa de juicio con una presunción de inocencia que

necesariamente debe ser destruida por la acusación, y de ello se desprenden dos reglas básicas: que la carga de la prueba en materia penal, a diferencia de otras áreas del derecho, recae siempre sobre la parte acusadora y nunca sobre el imputado y que en el proceso penal se exige una prueba más sólida que en los procesos de otra naturaleza. Lo primero es una consecuencia directa del ya mencionado *in dubio pro reo*: el imputado goza de un estado de inocencia que debe ser superado por la acusación y, en caso de que existan dudas sobre su culpabilidad, como regla, habrá que estarse a su inocencia, la cual jamás varió. Ello se deriva del posicionamiento que la mayoría de las sociedades han tomado, en términos axiológicos, sobre los errores que se están dispuestos a admitir en materia penal. Se considera que es preferible absolver a un culpable antes que condenar a un inocente, algo que explica el porqué de las consecuencias que generan la presunción de inocencia y el consiguiente “beneficio de la duda”. Lo segundo, por su parte, se desprende también del hecho de que en materia penal el costo de un posible error en la condena es mucho más alto que en otros casos, al estar en juego, fundamentalmente, la libertad y la dignidad de las personas. El elevado costo de ese error exige que los jueces apliquen un estándar probatorio mucho más estricto que, por ejemplo, en los procesos civiles. Finalmente, reflexionar sobre la presunción de inocencia, además de resaltar su aplicación práctica de acuerdo a las reglas anteriores, también debe invitar a analizar cómo se aplica en nuestro medio uno de los institutos que más en tensión se encuentran con ella: el encarcelamiento preventivo. El hecho de que la mayoría de quienes habitan las cárceles de nuestra región sean personas que aún no han sido juzgadas –y que, por ende, conservan intacta su presunción de inocencia– es una muestra de las tensiones que existen entre la consagración normativa de los principios, por un lado, y su efectiva vigencia en el plano de los hechos por el otro. [María Soledad Manin. Docente e investigadora UBA. Profesional de la Defensoría del Pueblo de la República Argentina]

P

Presupuesto participativo

Estas ideas no habían arraigado aún en la cultura política latinoamericana. Sin embargo, comenzaban a abrirse algunas experiencias de

prácticas transformadoras en la construcción de las políticas públicas y la concepción del Estado. Desde entonces, las ciudades de América Latina se fueron convirtiendo, paulatinamente, en el espacio privilegiado de innovación institucional en favor de la participación ciudadana. El presupuesto participativo es una experiencia que se enmarca en este amplio proceso de políticas progresistas. Se inician en Brasil algunos gobiernos del PT en la década de 1980, siendo Porto Alegre una ciudad pionera que fue una referencia fundamental para todas las ciudades que han adoptado esta herramienta (La Conferencia Hábitat II de la ONU reconoció al presupuesto participativo de Porto Alegre como una de las 42 mejores prácticas de gobierno urbano). En la Argentina, los primeros casos se remontan a los comienzos de la década del 2000, aunque se desarrollaron a partir del 2008. El presupuesto participativo es un proceso de política pública que involucra la participación directa y voluntaria de la ciudadanía en la definición de cómo se distribuye y materializa una parte del presupuesto gubernamental. Es una instancia que articula la democracia participativa y la democracia representativa a través de espacios abiertos de deliberación autorregulados en la medida en que los participantes ayuden a definir las reglas que rigen el proceso. Los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, participan de asambleas y consejos ciudadanos en los que elaboran proyectos y propuestas sobre cómo y en qué líneas de acción se podría materializar un porcentaje del presupuesto. A través del voto, se decide qué propuestas son las que efectivamente se llevan a la práctica. Es importante aclarar que las opiniones vertidas por la población en el proceso del presupuesto participativo no suelen ser vinculantes. Por ello se recomienda al gobierno las razones por las cuales se aparta de las propuestas. En términos generales, estas experiencias se plantean en el nivel local, pero existen ejemplos de aplicación en los niveles estaduales (Brasil) o regionales (Perú). Cada experiencia de presupuesto participativo aplica distintas modalidades para distribuir los recursos asignados, en función de la particular configuración del territorio. En términos generales, la distribución responde a criterios territoriales y/o temáticos contemplando cuestiones transversales a todo el territorio. También difieren las metodologías aplicadas para la elaboración de los proyectos. En algunas experiencias, el proceso se inicia en los propios foros o asambleas ciudadanas (usualmente bajo la forma de pre proyec-

tos) estableciéndose luego una instancia de viabilidad técnica y financiera, realizada al interior de las áreas correspondientes del gobierno y la posterior devolución, directa o indirecta de los funcionarios al foro o asamblea, en la que se explica la viabilidad o no de cada iniciativa. Por el contrario en el otro extremo, existen experiencias en las que se realizan los diagnósticos sobre los principales problemas de forma participativa y, luego, son los funcionarios técnicos sin participación del conjunto de vecinos quienes elaboran los proyectos. Estos son finalmente puestos en consideración de la ciudadanía que define prioridades entre las diversas opciones. Como punto intermedio se destacan los casos en que los proyectos son elaborados en conjunto entre los funcionarios técnicos y los vecinos en el marco de los foros o asambleas. Las iniciativas que pueden promoverse a través del presupuesto participativo van desde espacios culturales de capacitación hasta proyectos de infraestructura urbana. Algunos ejemplos pueden ser: campaña de promoción de derechos de los adultos mayores, cámaras de seguridad, reforestación, fortalecimiento de vecinales, talleres culturales en los barrios. De acuerdo a cuál sea la naturaleza del proyecto a realizar, la población beneficiaria puede tener que realizar un aporte monetario en concepto de “contribuciones por mejoras”. Muchos piensan que lo importante al hablar del presupuesto participativo es la palabra “*presupuesto*”, los fondos que se distribuyen y cómo estos impactan en la ejecución de obra pública. Sin embargo, lo principal, lo más importante es el segundo término, la *participación* de los vecinos. El presupuesto participativo no es solo un método de asignación de partidas presupuestarias, sino principalmente un proceso de aprendizaje y de construcción ciudadana tanto para el vecino como para el funcionario y el gobernante. Los análisis especializados hechos sobre las experiencias de presupuesto participativo en todo el mundo destacan una serie de atributos en el diseño de la política que son considerados como condiciones necesarias para su éxito. En primer lugar, se observa como condición previa indispensable la presencia de una voluntad política ideológicamente comprometida con la apertura de canales que permitan la participación ciudadana. A su vez, el presupuesto participativo debe ir acompañado de un proceso de descentralización del Estado. Esa descentralización es lo que favorece la participación, atender demandas, interpretar las necesidades de la sociedad. La descentralización es algo así como poner una lupa sobre la realidad, porque

fuerza a que la administración se vuelque sobre el territorio. El respeto a las instituciones y a las reglas de juego es otro elemento indispensable para generar confianza hacia el gobierno y para facilitar que los ciudadanos se acerquen a los espacios de participación institucionalizados. La existencia de un gobierno honesto y transparente con un liderazgo democrático, una planificación a largo plazo y equipos técnicos y políticos preparados y sensibles a las demandas de la sociedad permite construir un clima democrático en el cual la población encuentra los canales y condiciones adecuadas que propicien y faciliten su involucramiento con las políticas impulsadas desde el gobierno. No todas las formas de implementación de un presupuesto participativo fueron exitosas en términos de las huellas que dejan sobre la calidad de la democracia. En general, son pocas las experiencias de presupuesto participativo que han logrado arraigarse en las convicciones y prácticas ciudadanas y gubernamentales. En este sentido, el caso de la ciudad de Rosario es uno de los más significativos por la trayectoria en el largo plazo, así como por la profundidad que el proceso ha adquirido en su desarrollo. La larga experiencia de los gobiernos democráticos en el mundo nos ha demostrado que cuanto mayor es el nivel de participación ciudadana y de compromiso democrático de una sociedad, mayores son también los avances en igualdad y en solidaridad. Por eso, la implementación de herramientas de esta naturaleza son tan importantes en la construcción de una democracia de alta intensidad. Aun cuando el origen de esta estrategia estuvo ligado a las fuerzas políticas de izquierda o progresistas, hoy los casos se han multiplicado bajo gobiernos de muy variado signo político. Actualmente, casi 50 municipalidades argentinas desarrollan en algunas de sus variantes esta herramienta. La invitación a la participación tiene un carácter hegemónico y ello implica que la puesta en marcha de dispositivos de participación ciudadana aparece como transversal a las ideologías. Este instrumento tiene mucha potencia para introducir la innovación y el cambio, porque habilita el ejercicio del diálogo, la búsqueda de consensos, una forma de vincularse con los otros actores para construir proyectos y gestionar con los ciudadanos. Pero esta potencia solo se materializa cuando encuentra un gobierno y una sociedad comprometidos con la construcción de una democracia participativa, que promueva la integración y la solidaridad. *[Miguel Lifschitz. Ex gobernador de la provincia de Santa Fe. Universidad Nacional de Rosario]*

Prokuratura rusa

La institución de la *Prokuratura* acredita, en Rusia, poder y prestigio social. La Ley Federal “Sobre *Prokuratura* de la Federación de Rusia” la definió como el único sistema centralizado federal de los organismos de supervisar la observancia de la Constitución y la ejecución de las leyes vigentes en el territorio ruso. La estructura de la *Prokuratura* rusa es jerárquica e incluye tres escalas: general; regional (de los sujetos de la Federación), militares y otras especializadas y de los distritos, ciudades, especializadas territoriales y otras. La General está encabezada por el *Prokurator General* que es nombrado y cesado por el Consejo de la Federación (Cámara Alta del parlamento ruso) a propuesta del Presidente de la Federación Rusia por cinco años. Los *prokuradores* de los estados de la Federación son nombrados por el Presidente de Rusia a propuesta del *Prokurator General*, en consulta con las regiones de la Federación, mientras que los fiscales de las ciudades y los distritos son nombrados por el *Prokurator General* por cinco años. La *Prokuratura* rusa fue creada por el emperador Pedro I “el Grande” en 1722. Por este medio el zar intentaba eliminar “la injusticia, la corrupción y la ilegalidad”. Pedro consideraba al *Prokurator* “mi ojo, a través del cual veré todo”. En 1802 el Ministerio Público se integró al Ministerio de Justicia. En la reforma judicial del 1864, se mantuvo en la *Prokuratura* rusa la función de la supervisión de la legalidad en los procedimientos criminales. En noviembre de 1917, el gobierno revolucionario abolió los tribunales existentes, la supervisión de la *Prokuratura* rusa, etcétera. Sin embargo, esta institución se restableció en mayo de 1922 como una parte del Comisariado del Pueblo de Justicia. Se le asignaron las funciones de supervisión en nombre del gobierno sobre la legalidad de la actividad de todas las instituciones y de los individuos, la iniciación de la persecución penal, los reclamos contra resoluciones que violaban la ley, la observación directa de las actividades de las autoridades de investigación, el mantenimiento de la acusación en el juicio y el control de las condiciones de las prisiones. En 1933, se estableció el Ministerio Público de la URSS que se convirtió en un órgano independiente del Estado. El *Prokurator*, que estaba a su cargo, era designado entonces por el cuerpo supremo del poder del Estado. La Constitución de 1936

que ratificó su independencia de todo otro órgano introdujo el concepto de supervisión suprema del cumplimiento de las leyes y esa prerrogativa fue atribuida al *Prokurator* de la URSS. Tuvo así más amplias facultades que las reconocidas al Ministerio Público: controlar la legalidad de los órganos de gobierno, entes económicos, organizaciones sociales y a particulares en general. Se la consideró como la institución más importante de todo el sistema jurídico soviético. Actualmente, la *Prokuratura* rusa supervisa la ejecución de las leyes federales por parte de los órganos ejecutivos y por el Comité de Investigación, por las autoridades legislativas y ejecutivas de las regiones de la Federación de Rusia, por los órganos de autogobierno local, sus funcionarios, autoridades y jefes de las organizaciones comerciales y no-comerciales. Le compete también la supervisión de la observancia de los derechos y libertades de las personas individual y colectivamente, la supervisión de la ejecución de las leyes por funcionarios con facultades de investigación, la supervisión de la ejecución de las leyes por parte de los agentes judiciales y autoridades penitenciarias, así como de los lugares de detención y prisión y, en el procedimiento penal, la iniciación de la persecución por faltas y delitos y su investigación de ellas. Los *prokuradores*, tienen, según la ley, los medios efectivos para impedir y prevenir violaciones de la ley. Los procedimientos son los siguientes: el *prokurator* enviará una protesta o reclamo contra un acto ilegal ante el órgano que lo ha dictado, a una autoridad superior o al juez según proceda. La protesta deberá ser examinada dentro de los 10 días. En su interpelación, la *Prokuratura* rusa solicitará el cese inmediato a las violaciones de la ley. De acuerdo con los procederes de los funcionarios involucrados, tomará una decisión fundada en la que podrá resolver el inicio de un procedimiento de falta. La *Prokuratura* rusa participa en juicios en los casos previstos por la legislación procesal. En el enjuiciamiento criminal mantiene una acusación pública. También tiene derecho a intervenir en cualquier etapa del proceso civil, si es requerido para proteger los derechos de los ciudadanos y los intereses de la sociedad o del estado legalmente protegido. Puede protestar al acto ilegal o injustificado de un tribunal de justicia. La ley regula la actividad de la *Prokuratura* rusa. Sobre sus facultades de proteger los Derechos Humanos que no sustituye a otras instituciones y funcionarios que lleven a cabo las actividades en el ámbito de derechos humanos (incluyendo

el Delegado de derechos humanos). La *Prokuratura* rusa en el campo de la protección de los Derechos Humanos realiza funciones que son inherentes a las instituciones especializadas que existen en otros países. Sin embargo, las tareas de su actividad, la experiencia histórica, la autoridad y la confianza de los ciudadanos le dan a la *Prokuratura* un significado particular. Rusas y rusos consideran a la *Prokuratura* rusa una institución creíble y eficaz para obrar como garantía del efectivo cumplimiento de la ley y de la protección de los derechos de las personas. [Tatiana Alexeeva. Facultad de Derecho. Universidad Nacional de Investigaciones “Escuela Superior de Economía” de Moscú]

Promoción de los Derechos Humanos

Conforme al Diccionario de la Real Academia Española, “promover” (del latín *promovere*) significa en la acepción que nos ocupa, impulsar el desarrollo o la realización de algo. En cuanto al vocablo “promoción” (acción y efecto de promover) implica en otras acepciones una idea de elevación, mejora o un conjunto de actividades cuyo objetivo es dar a conocer algo. Relacionada entonces como verbo y sustantivo con los derechos humanos, importa una conducta activa, divulgadora, superadora y progresiva de los agentes involucrados. Es uno de los objetivos establecidos en la Carta de las Naciones Unidas, la promoción del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas. El Programa de Acción de Viena (aprobado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993), reforzó la unidad de acción de estados e instituciones en esta tarea, en relación a los principios de universalidad, indivisibilidad, interrelación e independencia de los derechos humanos, sean civiles, culturales, económicos, políticos o sociales y comprometió a los Estados a promover y proteger todos los derechos humanos de todas las personas “sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales”. A su vez señaló que:

La promoción y protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales deben ser consideradas como un objetivo prioritario de las Naciones Unidas, de conformidad con sus propósitos y principios, en particular el propósito de la cooperación internacional. En el marco de esos

propósitos y principios, la promoción y protección de todos los derechos humanos es una preocupación legítima de la comunidad internacional. Los órganos y organismos especializados relacionados con los derechos.

La existencia de instituciones internacionales, gubernamentales y del sector social con esta finalidad se ha constituido en un factor clave para el cumplimiento del cometido de protección y promoción de los Derechos Humanos, tema que depende de cada sistema regional y de la organización constitucional de cada país o comunidad. En general su éxito radica en la voluntad política de los estados. Para estos, la obligación de promover significa el deber de adoptar medidas positivas para facilitar la plena efectividad de los derechos humanos. A través de la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos, los gobiernos se comprometen a poner en práctica medidas y leyes nacionales compatibles con los deberes y obligaciones inherentes a esos tratados. En consecuencia, el sistema jurídico interno proporciona la principal protección jurídica de los derechos humanos garantizados por el derecho internacional. Cuando los procedimientos jurídicos nacionales no solucionan las violaciones de derechos humanos, existen mecanismos y procedimientos a escala regional e internacional para atender las denuncias individuales y de grupo, con miras a velar porque se respeten, apliquen y hagan cumplir a escala local las normas internacionales en materia de derechos humanos. El Programa de Acción de Viena ha señalado que “los derechos humanos y las libertades fundamentales son patrimonio innato de todos los seres humanos; su promoción y protección es responsabilidad primordial de los gobiernos”. El estado tiene la obligación de evitar, prevenir y reparar las violaciones a los derechos humanos pero también tiene el deber de promover el conocimiento y aceptación de estos derechos, a través de la difusión de una cultura de los derechos humanos, la concientización pública, el acceso a la información sobre estándares y principios de derechos humanos, la contribución al sostenimiento de los organismos y sistemas internacionales, la presentación de los informes periódicos ante estos, e integrarse en políticas de este orden con los organismos de la sociedad civil. En cuanto a las instituciones no estatales, las tareas de promoción han sido definidas por los llamados “Principios de París”, resultado de la Primera Reunión Técnica Internacional sobre las Instituciones Nacionales de Protección y Pro-

moción de los Derechos Humanos, celebrada en 1991, y plasmados en la Resolución N° 48/134 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Entre ellas, podemos apreciar una amplia gama de actividades posibles: asesorar a las autoridades gubernamentales en armonizar las leyes nacionales con las normas de los tratados de derechos humanos; promover la ratificación de normas internacionales de derechos humanos por parte de los Estados; Realizar tareas educativas y de difusión de los derechos humanos; Elaborar contenidos de programas educativos en este sentido, en todos los niveles. La protección de los derechos humanos requiere que las personas conozcan sus derechos y los mecanismos que existen para hacerlos respetar. Ejercer la legitimación activa en la defensa de estos derechos, conforme las competencias del organismo promotor. En el mismo marco, recibir y dar curso a las quejas y peticiones de los ciudadanos que denuncian violaciones a sus derechos. Realizar informes, recomendaciones e investigaciones en la materia. Propiciar cambios legislativos cuando sean necesarios. Cooperar con los organismos internacionales, regionales e instituciones de otros países en la promoción de estos derechos. Sensibilización de la opinión pública en temas de derechos humanos a través de los medios de comunicación. Seguimiento de recomendaciones emanadas de organismos convencionales y extra convencionales emergentes de tratados internacionales o jurisprudencia contenciosa y consultiva de Tribunales y órganos del sistema de protección internacional de los derechos humanos. Todas estas finalidades han meritado que la Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina haya sido acreditada ante el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos, dependiente de la ONU, con status "A", atento el acabado cumplimiento de los Principios de París en cuanto a sus competencias y funciones (art. 86 Constitución Nacional y Ley N° 24284). La promoción de los derechos humanos: Ayuda a los Gobiernos a garantizar una aplicación eficaz de las obligaciones del estado conforme los tratados internacionales de derechos humanos especialmente en materia de prevención y reparación de violaciones a estos derechos. Articula los mecanismos de representación, legitimidad y comunicación entre la sociedad civil y los gobiernos. Contribuye al buen diseño de legislación y políticas públicas. Requiere de una estrecha cooperación de

los distintos agentes e instituciones que tienen el mismo cometido, más allá de sus competencias específicas. En conclusión: Promover es crear los valores y actitudes necesarias para la plena vigencia y disfrute de los derechos humanos, creando una cultura de su observancia y fortaleciendo su vigilancia constante al respeto tanto a nivel interno como externo, tarea que incumbe a organismos nacionales e internacionales, estatales y no gubernamentales. [Carlos Eduardo Tambussi. Universidad de Buenos Aires]

Provedor de Justiça

Es la denominación bajo la cual la institución del Defensor del Pueblo fue acogida en Portugal, en el marco del cambio de régimen político producido por la Revolución del 25 de abril de 1974. Esta recepción en un contexto de democratización y afirmación del Estado de derecho y de las libertades fundamentales, es decir, en plena edificación de un nuevo orden político y social, confiere al *Provedor de Justiça* un matiz institucional propio, ya que ese contexto histórico es parte de su origen. Creado primeramente por Decreto-Ley N° 212/75, del 21/04/1975,, el *Provedor de Justiça* nace como institución para la defensa de los derechos de los ciudadanos. La consagración constitucional que siguió con la aprobación de la Constitución de 1976 lo define desde su origen como un instituto independiente, no judicial, que se propone la protección de los derechos fundamentales con el poder de dirigir a los poderes públicos, las recomendaciones necesarias para prevenir y reparar ilegalidades o injusticias. Dos aspectos sobresalen de esta inserción (innovadora en ese tiempo) del *Provedor de Justiça* en el marco constitucional. En primer lugar, no fue incorporado en la parte de la Constitución relativa a la organización de los poderes del Estado, sino en la relativa a los derechos y deberes fundamentales. En segundo lugar, la opción del constituyente de elegir más ampliamente los poderes públicos como los destinatarios de su supervisión lo aparta del modelo clásico, en el cual la acción del *Ombudsman* está circunscripta al control de la administración pública. Por lo tanto, puede afirmarse que el *Provedor de Justiça* contribuyó al desarrollo de un nuevo concepto de *Ombudsman* (los derechos humanos) que inspiró la creación

del Defensor del Pueblo español y, a través de él, las instituciones análogas en América Latina. Nótese que eso no significa, en el caso portugués, obnubilar la presencia indiscutible de características de un *Ombudsman* clásico, mecanismo independiente del Ejecutivo, abierto a las peticiones de los ciudadanos, de actuación informal y sin poder decisorio. El *Provedor de Justiça* supervisa también la actividad de las administraciones públicas, investigando los casos de mala administración, buscando las soluciones más adecuadas para la protección de los derechos e intereses legalmente protegidos de los ciudadanos, así como una mejor acción administrativa. Sin embargo, su misión central concierne ante todo la defensa y promoción de los derechos fundamentales. El *Provedor de Justiça* no se encuadra en ninguno de los típicos poderes del Estado sea el Legislativo, el Ejecutivo o el Judicial. Es un órgano del Estado independiente, elegido por la Asamblea de la República (Parlamento) por mayoría calificada, lo que lo unge con una legitimidad democrática específica. Puede ser designado quien cumpla con los requisitos de elegibilidad para el Parlamento con comprobada reputación de integridad e independencia. El mandato dura cuatro años con posibilidad de una sola reelección por el mismo periodo. El *Provedor de Justiça* es miembro de oficio del Consejo de Estado. La independencia es la condición *sine qua non* de un *Ombudsman*. Así, la normativa referente a la institución portuguesa asevera que el *Provedor de Justiça* goza de independencia, autonomía, inmunidad y garantía de inamovilidad en el ejercicio de sus funciones. Además, está sometido al régimen de incompatibilidades de los jueces. Es auxiliado por dos proveedores adjuntos que él designa y puede remover en cualquier momento. Con exclusión de las competencias propias de cada uno de los órganos del Estado y del ejercicio por los tribunales de sus funciones jurisdiccionales, todos los poderes públicos pueden ser afectados por la acción del Proveedor de Justicia y, del mismo modo, puede afectar cualquier entidad, incluso privada, que ejerza potestades públicas o presten servicios de interés general. Además, el ámbito de su actuación comprende las relaciones entre particulares que impliquen una relación especial de dominio con respecto a la protección de los derechos, libertades y garantías fundamentales. Además del poder de recomendación en el marco del ejercicio de la función administrativa por los distintos órganos y servicios, el *Provedor de Justiça* está

facultado para formular recomendaciones a los órganos legislativos, señalándoles las deficiencias en la ley (al efecto de su interpretación, modificación o derogación) o sugiriéndoles el desarrollo de nueva normativa. Asimismo, el *Provedor de Justiça* está legitimado para solicitar con fuerza general al Tribunal Constitucional no solo la declaración, de la inconstitucionalidad o ilegalidad de normas, sino también que el mismo Tribunal verifique el no cumplimiento de la Constitución por omisión de las medidas legislativas necesarias para hacer efectiva una norma constitucional. Por fin y aún en una lógica de sinergia entre el Proveedor de Justicia (reconocido como Institución Nacional de Derechos Humanos en plena conformidad con los Principios de París) y las instancias internacionales de protección de los derechos humanos, puede actuar como institución nacional independiente para supervisar la aplicación de los tratados y convenios internacionales de derechos humanos cuando la designen a tal fin. Cualquier ciudadano puede solicitar su intervención en forma gratuita y directa. No hay restricciones al acceso a la institución en relación con la titularidad del derecho que se cree vulnerado o plazos límite para presentación de la queja. Puede también promover investigaciones por propia iniciativa. El *Provedor de Justiça* dispone de amplios poderes para investigar, incluyendo la libertad de acceso a toda la información o documentación relevante (con observancia de las restricciones legales aplicables en términos de secreto de Estado o judicial), así como la facultad de proceder a las averiguaciones necesarias o a cualquier otro procedimiento razonable con la condición de que no entren en conflicto con los derechos fundamentales de los ciudadanos. Además, puede realizar visitas, sin previo aviso, a los servicios y establecimientos comprendidos en su ámbito de actuación, incluidos aquellos espacios más apartados de los ojos de la sociedad, tales como las prisiones y otros centros de detención o institucionalización de personas. Ante la verificación de procedimientos ilegales, injustos o que afecten su propia autonomía, el *Provedor de Justiça* puede dejar constancia de los hechos mediante recomendaciones, llamadas de atención, advertencias, sugerencias o mediación, dependiendo de la situación. Está facultado dar a conocer al público las conclusiones alcanzadas en los casos investigados o cualquier otra cuestión relacionada con su actividad. Además, dará cuenta de su actividad al Parlamento en un informe anual y puede pre-

sentar informes sobre asuntos específicos que considere que requieran especial atención. Con rostro accesible al ciudadano y actuando a través de medios informales y expeditos, el *Provedor de Justiça* da voz a las personas, con particular atención a las que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. En el horizonte de cuatro décadas de existencia, la práctica de la institución, sea más casuística o sea de análisis más sistémico, ilustra bien cómo es alcanzable para el *Provedor de Justiça* asumir un rol en la elevación del nivel de protección de los derechos de los ciudadanos, ocupando espacios a los que otros mecanismos de protección, por circunstancias diversas, no llegan. [Catarina de Sampaio Ventura. *Proveduría de Justicia, Portugal*]

Pueblo

Término con pluralidad de acepciones. Existe la definición que identifica al pueblo con una población, ciudad o lugar específico. Si la definición, en cambio, se realiza desde una perspectiva sociológica clasista el pueblo es una porción de la sociedad conformado sectores sociales no privilegiados. En palabras de Guillermo O'Donnell, es una subcomunidad dentro de la Nación y está compuesta por los menos favorecidos. El análisis etnográfico refiere a un conjunto de individuos con determinados rasgos raciales. A esta última podemos incorporar la variable cultural. Por último, la perspectiva política-jurídica refiere al conjunto de personas que se encuentran ligados al Estado por un vínculo de ciudadanía. Es el conjunto de hombres cuya conducta constituye el contenido del orden jurídico. Ello le brinda su esencia y lo diferencia de la población de un Estado. A esta definición se le pueden incorporar nociones vinculadas a la existencia de una conciencia nacional, una comunidad cultural o política; se trata de una comunidad voluntaria que constituye el elemento personal del Estado. Carlos Nino ha señalado:

... la ambigüedad del término destacando, sin embargo, que su contenido erige al *P* como fundamento del sistema democrático, aquel que es expresión de la soberanía popular, donde el *P* no se somete a los designios ajenos, sino que se gobierna a sí mismo.

P

Afirmación que remonta al desarrollo de la democracia como expresión de las decisiones de los ciudadanos en la Antigua Grecia, aunque deba repararse aquí en lo restrictivo de esta categoría que solo consideraba a los hombres adultos y propietarios y excluía a las mujeres, los extranjeros y los esclavos. Es por ello que históricamente el origen del concepto pueblo está más íntimamente ligado al Estado romano que, enunciado bajo la fórmula *Senatus Populusque Romanus*, expresaba la conjunción de los dos componentes principales: el Senado, conformado por el núcleo de las familias gentilicias originarias y el pueblo, grupo progresivamente integrado y apenas instalado en la ciudad. El *populus* era una de las columnas vertebrales del Estado pues participaba activamente en las asambleas y era titular de derechos civiles. La llegada del principado lo relegaría de su rol político, que retomaría luego de la caída del Imperio Romano. Lo cierto es que como sujeto jurídico-político sus fundamentos se encuentran en la Revolución Francesa, allí se constituyó en la teoría y en la práctica. Bajo esta expresión se otorga la idea de igualdad y libertad de todos los ciudadanos que habiten los límites de un territorio y se encuentren bajo una organización política determinada, convirtiéndose asimismo en sujetos con significación jurídica y política. Si bien aquí, se atacaban las bases del sistema estamental, sobreviviría a ello la dominación política de la clase burguesa. Aunque gradualmente el pueblo comenzó a ser considerado políticamente, su desarrollo concreto se daría a partir de los procesos de transformación económica sociales abiertos por la era industrial del siglo XIX y el surgimiento de los grandes partidos políticos populares; su afirmación como clase, en contraposición a la burguesía que la había relegado sería conflictiva, irrumpió en la escena política, social y económica. Esta es la perspectiva marxista que considera al pueblo como una realidad social integrada y la identifica con las masas populares trabajadoras, interpretando que son estas y no la burguesía la responsable del desarrollo de las sociedades. En cuanto al análisis del pueblo como unidad cultural lo que debe destacarse es la identificación de sus miembros como una realidad social diferenciada de otras, con espíritu propio. Un grupo que comparte una serie de características y una identidad singular. Confluyen en este análisis elementos como la etnia, la lengua, la religión, la cultura, pero también otros más subjetivos como el sentimiento de pertenencia, el he-

cho de conformar una comunidad de significados compartidos. Como se señaló, se trata de un concepto polisémico, tal es así, que incluso sus diversas caracterizaciones pueden cruzarse en definiciones más complejas. Así, Rafael Calduch Cervera resume la noción de pueblo como:

... la conjunción de tres elementos: su configuración como grupo social organizado y diferenciado de otras agrupaciones sociales menores a las que puede comprender, como las clases sociales, los grupos étnicos o lingüísticos, etc.; el desarrollo de una conciencia política propia, en tanto núcleo ideológico que vincula a sus miembros; la acción del pueblo con el objeto de convertirse en una unidad estatal, de allí el rol fundamental de los partidos políticos como canal de la participación.

El pueblo sería entonces un grupo social que, como resultado de una conciencia identitaria y política común, ha generado vínculos de agregación colectiva, y orienta su actuación a alcanzar una entidad estatal propia o independiente. *[María Fernanda Terzibachian. Docente e investigadora de la Universidad de Buenos Aires]*

Pueblos indígenas

P

Acordar una definición de pueblos indígenas ha sido objeto de una larga discusión y, de hecho, no existe una definición precisa, prevaleciendo la idea de que dicha definición no es estrictamente necesaria al momento de garantizar sus derechos. Existen otras formas de denominar a los pueblos a los que se hace referencia en este apartado, que son igualmente válidas tales como pueblos originarios, pueblos aborígenes, entre otras. Aquí se adopta la expresión pueblos indígenas simplemente porque es la adoptada por el Derecho Internacional. Las primeras definiciones en ámbitos internacionales sobre poblaciones indígenas pueden recogerse en el Informe Martínez Cobo. En 1971, el Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de la Discriminación y protección de las Minorías (Relatoría que no existe hoy en esos términos) de Naciones Unidas elaboró un informe en el que se refirió la discriminación social sufrida por las poblaciones indígenas y recomendó a la ONU realizar una investigación sobre la cuestión. Así, se nombra a José R. Martínez Cobo como Relator Especial para dicho estudio en el que debían proponerse medidas para eliminar la

discriminación. El “Estudio del problema de la discriminación contra poblaciones indígenas” fue presentado en sucesivas entregas y publicado en 1987. El Estudio Martínez Cobo marca un hito pues para su elaboración se creó por primera vez un Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas en la ONU en el seno del Consejo Económico y Social, planteó una serie de cuestiones que posteriormente fueron retomadas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), permitió visibilizar desde las Naciones Unidas la situación de exclusión y marginación histórica de los pueblos indígenas y, además, avanzó en una definición o caracterización de estos pueblos y de las personas indígenas en la siguiente manera:

... son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica en las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales [...] es la persona que pertenece a una población autóctona por autoidentificación (conciencia de grupo) y que es reconocida y aceptada por esta población en calidad de uno de sus miembros (aceptación por parte del grupo). Esto otorga a las comunidades autóctonas el derecho y el poder soberano de decidir cuáles son sus miembros, sin injerencia externa.

Hasta ese momento, los pueblos indígenas eran consideradas poblaciones en un estadio de desarrollo anterior a las sociedades de las que formaban parte, pero esa concepción es definitivamente erradicada por los preceptos emanados del Convenio 169 de la OIT (1989) sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales en países independientes. En el proceso de discusión y redacción de este instrumento han participado, por primera vez en un ámbito de esta naturaleza, representantes indígenas. El mencionado Convenio afirma que los pueblos indígenas son sociedades permanentes y se refiere a ellos como pueblos y equipara sus derechos con los de todos los pueblos desaprobando las políticas *asimilacionistas* e *integracionistas* vigentes hasta ese momento, por las cuales las personas indígenas debían asimilarse e integrarse culturalmente al

resto de la sociedad. Les reconoce expresamente el derecho a participar y a ser consultados en las decisiones sobre cuestiones que les afecten, a utilizar sus lenguas, a preservar sus instituciones, a elegir sus modos de vida, etcétera. A la vez, impone a los Estados claras obligaciones en relación con la garantía y ejercicio efectivo de esos derechos. Lejos de intentar una definición de pueblos indígenas, el Convenio 169 dispone en el artículo 1 quiénes son los sujetos de los derechos contenidos en el instrumento, enunciando que el mismo se aplicará a:

1. (a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial; (b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.
2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

Es decir que deben identificarse tres dimensiones: una cultural (que los diferencia del resto de la población), una histórica (es decir su preexistencia a los Estados) y una individual (el autorreconocimiento). Posteriormente en 2007, luego de muchos años de deliberaciones, se adopta la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que reafirma los derechos ya recogidos en el Convenio 169 y además reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación. Por último, en 2016 se firma la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que consagra a nivel regional todo el núcleo de derechos ya reunidos en los instrumentos mencionados. Estos instrumentos inspiran una serie de reformas constitucionales que otorgan importantes derechos a estos pueblos como el territorio, la personalidad jurídica, los derechos culturales, etc. En este marco, se produce en la legislación argentina un hecho de suma importancia: la reforma constitucional de 1994 que incorpora el artículo 75 inciso 17 que reconoce la preexistencia de los

pueblos indígenas, el derecho a la participación, a la educación intercultural bilingüe a la inscripción de su personería jurídica. A partir de ese momento, se promulgan numerosas leyes relativas a estos derechos. Lo mismo ocurre en otros países de la región y el mundo como, por ejemplo, las Constituciones de Bolivia y Ecuador que incorporan los conceptos de plurinacionalidad. Según datos de la UNESCO, los pueblos indígenas viven en todas las regiones del mundo, son entre 370 y 500 millones de personas pertenecientes a más de 4.000 etnias y representan la mayor parte de la diversidad cultural del mundo, ya que han creado y hablan la mayoría de las casi 7.000 lenguas del mundo. La mayoría de los pueblos indígenas siguen enfrentando situaciones de marginación, de pobreza extrema y otras muchas violaciones de Derechos Humanos. De acuerdo al censo 2010, en Argentina habitan casi un millón de personas que se reconocen como indígenas, viven en más de 1.500 comunidades (grupos de familias) pertenecientes a más de 35 pueblos (etnias o naciones). También se encuentran entre los sectores más relegados de la población en términos de ejercicio de sus derechos. El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas ha insumido demasiado tiempo, luchas y resistencias en el mundo. Hoy son reconocidos como sujetos de derechos tanto individuales como colectivos. Es preciso señalar que existe una importante brecha de implementación de ese sólido marco normativo en la práctica. La realidad de los pueblos indígenas continúa siendo invisibilizada y persisten el despojo, la marginación y la exclusión en múltiples dimensiones. [Antonieta Prates. *Licenciada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Universidad Católica de La Plata*]

Q

Quejas y reclamos

Son conceptos distintos, pero a los fines de las defensorías del pueblo producen similares efectos. Una queja es expresión de pena, de aflicción, de resentimiento, de disconformidad. Exterioriza malestar, disgusto o fastidio por algo. ¿Puede entonces, entendida en estos términos, tener una queja efectos jurídicos? En el pasado, el Derecho no estaba concebido para sustentar queja. La acción judicial se reservaba para reparar o resarcir un derecho que hubiera sido específicamente dañado (este fue uno de los mayores avances que se deben al Derecho romano: identificar las fuentes de la responsabilidad). Pero la queja en sí misma, no habilitaba una acción, no tenía entidad como para poner en marcha un procedimiento judicial, no pasaba de ser la exteriorización más o menos precisa de un disgusto provocado por algún motivo. La queja solo podía tener efectos cuando hubiese un expreso reconocimiento (entendido como concesión) del poder. La queja abría apenas un crédito moral que expresaba el derecho que el príncipe concedía por su gracia a un súbdito para que este le hiciese conocer una injusticia, y así, por su “benevolente” intervención, sancionara al infractor. La queja estaba a medio camino entre la nada y el derecho. No llegaba a articularse como un derecho con posibilidad de modificar o reparar a través de la justicia algún agravio para el quejoso. Se instituye como una herramienta menor de la reacción contra el abuso, no es eficiente para articular una acción porque no hay derecho subjetivo lesionado ni interés legítimo vulnerado. Existe una situación de hecho que puede herir o incomodar a alguien o incluso a la propia conciencia social, pero sin entidad ni envergadura como para avivar la fuerza imperativa del Derecho. La queja se dirige al conocimiento de las autoridades administrativas sobre el proceder personal de los agentes, ya sea individual o como cuerpo. Tiene significado de protesta dirigida a rectificar y para que se tomen las medidas contra el mal proceder de los agentes responsables. Reclamar es otra cosa. Según el Diccionario de la Lengua Española es pedir o exigir con derecho o con instancia, es el verbo que moviliza la acción, la *in ius vocatio* de los romanos que, dado el carácter privado del proceso civil clásico, tenía por objeto darle a quien estaba legitimado activamente a reclamar algo y el derecho a que se

citara al legitimado pasivamente para presentarse ambos *in iure* delante del magistrado. En el Derecho Público, el reclamo como vía defensiva es una conquista moderna. Cuando las personas comienzan a ser consideradas como sujetos de derecho en lugar de súbditos del poder estatal se reconoce que este se equivoca y con frecuencia es injusto. La eficacia jurídica de la queja tomó cuerpo como para que su formulación surtiera efectos jurídicos. Para ello se pensó en una nueva figura jurídica que pudiera canalizarlo. Así nacieron en diferentes circunstancias históricas el *Tribuno de la Plebe*, el *Ombudsman* y, en el último tercio del siglo XX, las defensorías del pueblo hicieron de la queja un reclamo. La inocultable juridicidad del reclamo diluye toda duda y la queja por su amplitud requiere una mayor consideración. Ante todo porque la queja es una forma de participación política. A través de ella, se influye en el proceso de las decisiones políticas, tanto en su fase preparatoria como posteriormente en la implementación de sus decisiones. El plano, grado o modo en el que los individuos recurren a este derecho, expresan un determinado nivel de compromiso político y cívico ya que, de esta forma, los ciudadanos no se comportan como meros espectadores o receptores de las decisiones gubernamentales. Una queja puede ser consecuencia o efecto de una medida que afecta personalmente a alguien. Pero también sucede que la queja está dirigida a mejorar el sistema administrativo o a impedir la consolidación de una injusticia. Tanto en un caso como en otro, el resultado de la queja puede concluir en una recomendación de tipo general dirigida al poder administrador o al poder legislativo. Existen variadas formas de participación política sin que se pueda decir que hay una escala de jerarquía entre ellas. El derecho a la queja trasciende a la ley y a los poderes constituidos; su fundamento surge de la propia Constitución y deriva de los derechos que esta confiere a todos los habitantes por su inspiración democrática. El catálogo de queja con el que pueden acudir las personas a la oficina de un Defensor o Defensora del Pueblo es, figurativamente, infinito. La queja pierde así su pasada vacuidad jurídica y puede tener efectos jurídicos. De una queja puede derivar una recomendación general que sea convertida en reglamento. Del mismo modo, se puede modificar un acto administrativo o, por ejercicio de la facultad de iniciativa que habitualmente se le reconoce, se puede transformar en ley. Una queja puede motivar una actuación o expe-

diente que la Administración está obligada a responder dando razón de sus motivos. Finalmente, una queja puede derivar una acción judicial que obligue al Estado o a un particular a hacer o no hacer algo e, incluso, declarar una ley inconstitucional. Si se formula una denuncia sobre un caso sobre el que está en desarrollo un trámite administrativo no debe ser admitido. Solo cuando este concluya, podrá tratársela. Caso contrario el reclamo ante el Defensor o Defensora del Pueblo se convertiría en un “atajo” para solucionar un problema que tiene vías administrativas disponibles. Tampoco se deberá atender cuando la materia de la queja está sometida a la consideración de los tribunales de justicia. En una república democrática se entiende que no hay mayor garantía y certeza de seguridad jurídica que el de estar sometida a la decisión del juez natural de causa. Las defensorías del pueblo reciben quejas y denuncias por correo electrónico, por facsímil telefónico y aun telefónicamente. Estos medios son lícitamente habilitantes como para generar una actuación y en sufragio de los principios de informalidad y desburocratización que deben guiar sus procedimientos. Las defensorías del pueblo están obligadas a acogerlos con la amplitud que su misión le exige así sean anónimos. Las denuncias que se formulan ante el Defensor o Defensora del Pueblo deben ser en principio reservadas y confidenciales. En general, el ciudadano común prefiere no hacer denuncias para no sufrir represalias del poder. Una de las razones para la que se instituyeron las defensorías del pueblo ha sido precisamente esta: la de posibilitar que un funcionario del Estado pueda llevar adelante una investigación o un procedimiento que involucre personalmente a alguna persona del poder o vinculada a él con todas las garantías que la ley le otorga, “subrogándose” en la queja del particular. De allí que debe rechazar con firmeza las demandas del poder en cuanto a que se identifique a la persona o a las personas que han hecho una denuncia, hasta el momento en que sea procesalmente oportuno o necesario ¿Debe guardar el Defensor o Defensora del Pueblo reserva, mediando un requerimiento judicial? Dependerá de los casos, pero debe quedar a criterio del propio defensor. Es verdad que a las defensorías del pueblo no las ampara ningún “secreto profesional” pero están sujetas a los dictados de una “confidencialidad ética”, precisamente porque es un defensor institucional que debe gozar de la confianza de los ciudadanos. ¿Puede recibir quejas de empleados estatales?

Q

Si no fuera porque se observan objeciones y rechazos en la Administración a reclamos que formulan sus empleados ante una Defensoría del Pueblo, no merecería considerarse este tópico por la parvedad intelectual que las fundamentan. La protección de los derechos debe comprender a todos, aún a los servidores públicos. O acaso –por dar algún ejemplo– ¿no se le pueden violar los derechos humanos a un agente de la policía o a un funcionario público en la misma institución en la que desempeña sus funciones? Alguna duda se puede presentar en orden a obviar o no la exigencia de agotar previamente la vía jerárquica ante la propia Administración, previa a hacer la denuncia a la defensoría del pueblo. Interpretamos que es necesario que el funcionario interesado agote los procedimientos administrativos, pero cuando la ilegalidad es manifiesta o fácilmente verificable, como cuando no se cumplen con los plazos estatuidos al convocar a un concurso público para cubrir un cargo, el Defensor o Defensora del Pueblo puede intervenir como si lo hiciera de *oficio*. [Carlos R. Constenla. *Universidad de Buenos Aires*]

R

Racismo

El racismo es un término que etimológicamente proviene del francés: *racisme*, concretamente de *race* (raza) y el sufijo *-isme*. Se trata de una doctrina que defiende el postulado sobre que algunas etnias o linajes humanos, especialmente el propio, son por naturaleza superiores a otros. En las ciencias relacionadas con la biología, el concepto de raza se refiere a los grupos en que se subdividen algunas especies biológicas a partir de rasgos fenotípicos y de una serie de características que se transmiten por la simple herencia genética. Parece ser que el término raza comenzó a usarse en el siglo XVI y tuvo su auge en el siglo XIX, adoptando incluso una categoría taxonómica equivalente a subespecie. En 1905, el Congreso Internacional de Botánica suprimió el valor taxonómico de raza. A pesar de ello, su uso se mantiene en la lengua común y es muy frecuente cuando se trata de animales domésticos. En el caso de las personas, existe una opinión mayoritaria entre los especialistas según la cual resulta inadecuado el uso del vocablo “raza” para referirse a cada uno de los diversos grupos humanos, y se considera que es más apropiado utilizar los términos etnia o población para definirlos. Más aún, gran parte de la comunidad científica considera que para referirse a seres humanos, desde un enfoque biogenético, las “razas” no existen. Las personas, por su origen común, pertenecen al mismo repertorio genético y las variaciones que podemos constatar en sus características físicas no son el resultado de genes diversos, sino de diferencias que derivan de la propia historia de su adaptación al medio. No obstante, existen otros especialistas que abogan por seguir utilizando la palabra “raza”, quizás por la pura comodidad que produce la convención, toda vez que permite fácilmente identificar a personas que comparten ciertas características. Por su parte, los términos “etnia” y “población” tendrían, el primero, un significado más entroncado con características culturales y el segundo con características geográficas. La palabra “racismo” parece que fue recogida como nombre por primera vez en 1932 y desde 1938 como adjetivo: “racista”. Lo cual coincide con la época del período de entreguerras. Por lo tanto, lejos de ser una palabra vetusta, se trata de un neologismo relativamente reciente. Al parecer, por la propia dinámica de la ideología comunista, en su afán de aunar a todo el

R

proletariado sin tener en cuenta diferencias ni nacionalismos, fue León Trotsky quién popularizó el neologismo, extendiéndose poco después a la lengua inglesa, francesa y, con rapidez, al resto del mundo tras la Segunda Guerra Mundial por el conocimiento del exterminio sistemático de los judíos europeos. La utilización de este término supone por tanto, inicialmente, una condena a la ideología y la práctica racial de los nazis. Una de las primeras veces que el término se utiliza en ámbitos académicos, en un sentido concreto, para referirse al dogma sobre la superioridad de unas razas sobre otras, es en la obra de la antropóloga Ruth Benedict, titulada *Race and Racism* por el año 1942. Durante los años posteriores, el concepto se fue asociando a otras experiencias como la segregación racial en el sur de Estados Unidos o el régimen de *Apartheid* en Sudáfrica. A partir de los años sesenta, el término sufre, como ha señalado Robert Miles un proceso de inflación conceptual. Dentro de los ámbitos científicos, una nueva palabra intenta abrirse paso en algunos diccionarios especializados: “racialista”; con ella parece designarse la creencia de que existen diferencias biológicas e innatas en los seres humanos, sin una connotación negativa ni sin implicar un desprecio al resto de razas. El racismo es también llamado racismo científico. Desde un punto de vista jurídico, el racismo es una forma de discriminación con causa en la raza. Hay otras muchas causas de discriminación en la historia, como, por ejemplo, el sexo, la religión o la edad; por ello, para que una conducta pueda ser calificada de racista, la indeseable discriminación debe tener su origen en la raza. Entendiendo el término en su sentido imperfecto, esto es, como persona con características físicas diferentes y por ello merecedora de un trato discriminatorio y de forma habitual vejatorio. La doctrina más elaborada sobre el racismo fue la de Adolf Hitler, quien se obsesionó con ideas sobre la pureza de la raza. En sus discursos públicos y en sus escritos, Hitler difundía su creencia en la “pureza racial y la superioridad de la raza germana”; lo que él llamaba la “raza aria superior”. En numerosas ocasiones aseveró que la raza germana debía permanecer pura para poder tomar el control del mundo algún día. Cuando Hitler y los nazis llegaron al poder, estas creencias se convirtieron en pura doctrina de gobierno y se difundieron en los medios de comunicación de la época, en el cine e incluso las aulas. Después, los nazis comenzaron tristemente a poner en práctica sus doctrinas con la ayuda de científicos alemanes que consideraban que la raza humana

podía ser mejorada mediante la limitación de la reproducción de aquellas personas que consideraban “inferiores”. Así pues, el racismo puede derivar de una doctrina más o menos elaborada como la que acabamos de esbozar, o albergar comportamientos o conductas aisladas que suelen ser el resultado de concepciones erradas sobre la vida. En ocasiones, las propias corrientes políticas nacionalistas, populistas o neofascistas difunden ideas racistas o xenófobas de manera implícita, evitando incurrir en formas directas de apología de la xenofobia o el racismo. No obstante, el racismo no debe confundirse con la xenofobia, a pesar que en muchas ocasiones los comportamientos recaen sobre los mismos colectivos vulnerables por ser extranjeros y tener características físicas diferentes. La xenofobia (/sɛnoˈfobja/ o /ʃenoˈfobja/) proviene de dos raíces griegas y se puede definir como el miedo, rechazo u odio hacia la persona extranjera. Las manifestaciones de la xenofobia pueden ir desde el rechazo, el desprecio y las amenazas hasta las agresiones y asesinatos. La xenofobia por tanto es un concepto más amplio que el de racismo y se refiere a cualquier persona ajena a la comunidad por su origen. La causa es diferente, pero las acciones, los comportamientos o los resultados suelen ser muy semejantes. En lo que se refiere a las medidas que se adoptan por los Estados para luchar contra el racismo, desde un enfoque jurídico y político-criminal, debemos empezar por señalar que en todas las Constituciones democráticas del mundo se prohíbe la discriminación basada en la raza. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de los Estados democráticos también desarrollan una importante labor protegiendo a las víctimas o testigos de delitos de odio por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, orientación sexual, enfermedad o discapacidad y otras características discriminatorias. Desde el prisma penal, en casi todas las legislaciones criminales del mundo se ha recogido los denominados “delitos de odio”. Estos delitos se pueden definir como cualquier infracción penal, incluyendo infracciones contra las personas o las propiedades, donde la víctima, el local o el objetivo de la infracción se elija por su real o percibida conexión, simpatía, filiación, apoyo o pertenencia a un grupo con una característica común de sus miembros como: su raza real o perceptiva, el origen nacional o étnico, el lenguaje, el color, la religión, el sexo, la edad, la discapacidad intelectual o física, la orientación sexual u otro factor similar. Se trata de delitos, en general, con penas muy graves,

R

dado el reproche que merecen este tipo de conductas. En el ámbito internacional, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Raciales es el más completo instrumento relativo a la lucha contra la discriminación racial. Fue adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 21 de diciembre de 1963 y entró en vigor el 4 de enero de 1969. En agosto de 2008, 173 países lo habían ratificado. Por otra parte, también se lucha contra el racismo mediante instrumentos jurídicos afines de naturaleza internacional, como por ejemplo la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes. Se trata de uno de los principales Tratados internacionales en materia de derechos humanos contra la tortura y fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1984. Posteriormente se elaboró el Protocolo Facultativo a esta Convención, en cuyo artículo 3 se estableció la obligación para cada Estado Parte de designar a nivel nacional, uno o varios órganos de visitas para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (en adelante denominado el mecanismo nacional de prevención). Dicho mecanismo nacional constituye una garantía más en este caso de las personas detenidas en calabozos, cárceles, centrales de policía, etcétera y se ha encuadrado en muchos Estados, como en España dentro de la institución del Defensor del Pueblo. *[José Carlos De Bartolomé Cenzano. Profesor de la Universidad Politécnica de Valencia]*

Recomendaciones

El o la titular de una Defensoría del Pueblo no tiene poder positivo. Jamás desde el Tribunado de la República romana, establecido hace alrededor de 2.500 años para defender los derechos del pueblo, pudo crear o derogar normas, reglamentos o actos de gobierno. Su poder ha sido negativo desde lo persuasivo hasta lo impeditivo y obstructivo. Estas recomendaciones, impedimentos y obstrucciones son instrumentos jurídicos incardinados en el sistema constitucional de los Estados. Las recomendaciones son, en parte, las primeras manifestaciones de ese poder impeditivo u obstructivo. Por la lógica de las relaciones institucionales de las defensorías del pueblo con el poder político, las recomendaciones son los instrumentos más utilizados y que mejor condicen con una ra-

cional y madura relación con la Administración y el gobierno. Algunos autores, a partir de ello, afirmaron que básicamente el defensor o defensora del pueblo ejercían una magistratura de opinión o de persuasión sustentada en su *autorictas*. El poder político está jurídicamente obligado a responder una *recomendación*, aunque no acatarla. Si por su naturaleza la recomendación está revelando una efectiva o eventual violación a los derechos humanos. El defensor o defensora del pueblo deberá abrir la instancia impeditiva u obstructiva a través de acciones judiciales que concluyan en la declaración de inconstitucionalidad o inaplicabilidad de la norma, el acto o reglamento y, a la vez, la divulgación del hecho denunciado y la negativa del poder político a aceptar la recomendación. Deberá asimismo convocar a la sociedad civil y a la ciudadanía para que por todos los medios legales que reconocen la constitución y las leyes quebrante la contumaz acción de los poderes positivos del Estado. Por último, el estado de la cuestión deberá ser incorporado en el informe anual al parlamento que debe rendir la defensoría del pueblo, siempre y cuando por su gravedad no amerite que el informe se haga de inmediato. Si bien es característica de las defensorías del pueblo obrar informalmente, las recomendaciones deben ser instrumentadas formalmente mediante una llamada “resolución”. De este modo, la recomendación queda englobada en el más amplio campo de las medidas administrativas internas que puede decidir el defensor o defensora del pueblo. Estas resoluciones pueden clasificarse en resoluciones simples que son las referidas a un caso concreto o bien de carácter general, es decir, aquellas que beneficiaran a la mayor parte de la población o a un colectivo determinado. En cuanto al contenido de las resoluciones la doctrina española ha elaborado un útil esquema expositivo que se puede resumir en: 1) Recordatorio del cumplimiento deberes legales (juicio jurídico); 2) Advertencia de la existencia de situaciones que necesiten ser modificadas (juicio de oportunidad); 3) Recomendaciones en la adopción de nuevas medidas, su revocación, anulación o modificación de criterios (juicios jurídicos); 4) Sugerencias de reconsideración, modificación o adopción de nuevas medidas (juicio de oportunidad); 5) Solicitud en el ejercicio de potestades de inspección y, en su caso, de sanción a las entidades, organismos y personas que presten dichos servicios en virtud del acto administrativo habilitante. También puede ser objeto de una recomendación la propuesta de modificación de sanción o de derogación de

una ley, un acto administrativo o un reglamento, lo que es de singular importancia para el desarrollo de esta institución en América Latina, sobre todo a partir del modelo ibérico (Portugal 1976 y España 1978). Esta última potestad es la que asegurará tratamiento legislativo o administrativo a un proyecto, lo que refuerza el crédito social de la institución y la eficacia de sus recomendaciones. [Carlos R. Constenla. Universidad de Buenos Aires]

Recursos naturales renovables

Los recursos naturales son todos aquellos bienes y servicios proporcionados por la naturaleza misma que no hayan sufrido modificaciones antrópicas. Dichos recursos pueden clasificarse en renovables y no renovables. En este sentido, los primeros son aquellos elementos de la naturaleza que tienen utilidad para el ser humano sin tener que ser transformados por el accionar antrópico o que sirven para producir bienes y servicios necesarios para el desarrollo de la vida. Como ejemplos de este tipo de recursos, se pueden mencionar al aire, la luz solar, el viento, la madera, entre otros tantos. Asimismo, estos recursos renovables poseen la capacidad de autogenerarse por efectos propios de la naturaleza. Por ello, su característica principal radica en que su disponibilidad no se agota con su uso, como sí sucede con aquellos recursos que son considerados como no renovables. Por ende, la distinción fundamental que se da entre los recursos renovables y los no renovables es que estos últimos, contrariamente a los primeros, no se regeneran. Los recursos naturales no renovables son agotables y, como ejemplos de estos, son el petróleo, los minerales, el carbón, entre otros. No obstante la existencia de la capacidad de regeneración de los recursos naturales renovables, lo cierto es que esto no implica que su no agotamiento pueda darse en términos absolutos. De hecho, a un muy largo plazo y por efectos de una explotación indiscriminada de estos recursos, el agotamiento puede tener lugar como, por ejemplo, lo que se espera que suceda con el agua. Por ende, establecer que los recursos naturales renovables no se agotan con su uso quiere decir que la regeneración producida por la naturaleza se lleva a cabo a una velocidad mayor que la de su uso y consumo por parte de los seres humanos. Queda claro, entonces, que existe un poten-

cial agotamiento incluso de los recursos naturales renovables; el cual en el largo plazo se traduciría en escasez, lo que asimismo traería aparejados múltiples problemas a las sociedades futuras. Uno de los mayores problemas que tiene que afrontar la humanidad frente a la escasez de recursos está estrechamente relacionado con la cuestión medioambiental. Esto es así en tanto se produce una modificación de los ecosistemas que podría incluso llevar a su desaparición total en algunos sectores. Es precisamente por la existencia de la posibilidad de agotamiento de los recursos renovables que su utilización debe hacerse de manera racional. Esta racionalidad en el uso y consumo de este tipo de recursos naturales se traduce en términos de sustentabilidad y sostenibilidad. Establecer un uso sustentable de la biodiversidad quiere decir que la población debe usar los recursos naturales a una velocidad de modo tal que se le permita a la naturaleza la renovación de estos. Los recursos naturales renovables al ser considerados como recursos de acceso libre presentan también una relevancia fundamental para la generación de energías limpias. Estos tipos de energías, también denominadas energías renovables, representan importantes beneficios para el ambiente y, consecuentemente, para la vida de los seres humanos en general. Por todo esto y por su esencial característica entendida como su capacidad de regeneración, son de alta relevancia para las poblaciones tanto actuales como futuras. Esto es así dado que entre los múltiples beneficios que aportan se destaca su rol en lo que concierne tanto a la seguridad energética como a la seguridad alimentaria. Sin embargo, la posibilidad de regenerarse de los recursos renovables no evita que pueda darse un eventual agotamiento de estos. Es precisamente por eso que uno de los principales desafíos que se plantean en relación a los recursos naturales renovables tiene que ver con su gestión y con el aprovechamiento por parte de los mismos seres humanos que posteriormente se valdrán de ellos para el desarrollo de sus vidas. *[Santiago Cané. Abogado. Universidad de Buenos Aires]*

R

Referendo o referéndum

Conforme al tenor literal de la última versión digital del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la entrada o voz “referendo” encuentra su procedencia en el francés “*référéndum*” y este

proviene, a su vez, del latín “*referendum*”. Significa “lo que ha de ser consultado”, es el gerundivo de *referer* o “consultar”, y se define como un “procedimiento por el cual se someten al voto popular leyes o decisiones políticas con carácter decisorio o consultivo”. Aunque se trate de una cuestión no exenta de polémica, el *referendum* o referendo ha de considerarse una voz de significado próximo al de plebiscito en algunos países iberoamericanos. En efecto, el término plebiscito trae su origen en el término latino *plebiscitum* que se define en el propio Diccionario antes citado, en primer lugar, como “resolución tomada por todo un pueblo por mayoría de votos”. En segundo lugar, determina también, como significado para idéntica voz, la “consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo o para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre una cuestión política o legal”. Y por último, añade que: “en la antigua Roma, ley que la plebe establecía a propuesta de su tribuno, separadamente de las clases superiores de la república, y que obligó al principio a los plebeyos, pero más tarde a todo el pueblo”. Para algunos constitucionalistas clásicos, el término referendo solamente se aplicaría en su caso a las consultas populares. En opinión del insigne tratadista italiano Paolo Biscaretti di Ruffia, el término referendo, por un lado, se debe emplear dentro de un acto normativo para designar las manifestaciones del cuerpo electoral y el vocablo “plebiscito” se debería utilizar en cuestiones de carácter territorial y en aquellas relativas a actos o hechos políticos. En similar sentido, Karl Loewenstein afirma que

... probablemente en la mayoría de los casos la votación popular sobre una cuestión territorial, los cambios de soberanía etc., se ajusta a la denominación de “plebiscito”, que además son votaciones en relación a cuestiones que no sean legislativas ni constitucionales.

Sin embargo, la propuesta que se nos antoja más razonable tiene que ver con la configuración del referendo como un complemento de la democracia parlamentaria representativa. El referendo se muestra particularmente versátil para la adopción de decisiones de una especial trascendencia y un carácter prácticamente irreversible y, por supuesto, para la ratificación de los textos constitucionales previamente aprobados en las asambleas constituyentes. De igual forma, el referendo resulta compatible con el buen funcionamiento del sistema parlamentario,

pues así lo demuestran algunas consultas populares de este género como la que tuvo lugar por 1986 en España sobre materia de permanencia en la OTAN, los referendos convocados por 1992 de Francia y Holanda en relación al Tratado de Maastrich o, el que tal vez tenga más repercusión en cuanto a su resultado, celebrado en Reino Unido y Gibraltar por el año 2016 sobre la permanencia británica en la Unión Europea, más conocido como “Brexit”. Los orígenes de la institución del referendo se localizan muy probablemente en el plebiscito romano o Decreto de la Plebe, votado en comicios convocados por su tribuno. Un antecedente posterior se encuentra en la Baja Edad Media en relación al modo de adopción de las decisiones en las dietas medievales que se tomaban a condición de ser sometidas *ad referendum* por los sectores afectados por aquellas. En la Europa Medieval, se utilizaron mecanismos de participación directa en numerosos municipios. Estas formas rudimentarias de democracia directa fueron desapareciendo de modo progresivo. La democracia directa no va a tener ningún protagonismo en la historia constitucional británica. La revolución inglesa del siglo XVII, denominada “Revolución del Parlamento”, supuso la caída del poder absoluto del monarca y su sustitución por un sistema de participación indirecta a través de este parlamento. Un sistema participativo indirecto que fue muy criticado por quienes compartían el pensamiento político de Jean Jacques Rousseau y sus teorías acerca de la democracia directa, como ideal de participación alternativo al sistema representativo que, en su opinión, limitaba la intervención efectiva del ciudadano en el acto formal de la votación. En el siglo XVIII se registra un amplio debate doctrinal sobre la participación directa del pueblo en la legislación y más concretamente en la elaboración y aprobación de la Constitución y la Declaración de Derechos. A pesar de todo, el referendo no alcanza el verdadero éxito con excepción del caso siempre peculiar de Suiza que incorporó este instituto, junto a la iniciativa legislativa popular, a su Constitución de 1874. La tensión entre democracia representativa y democracia directa se hace presente durante todo el proceso revolucionario francés y se resuelve con el triunfo de la forma participativa indirecta. En efecto, si bien la Constitución de 1793 consagra por vez primera el principio referendario, se trata de un episodio coyuntural, puesto que la Constitución más conservadora de 1795 vino a restablecer los principios de la democracia representativa. En el siglo XIX y en el marco del Estado

liberal representativo, el referendo se incorpora definitivamente al modelo organizativo democrático con especial significación en nuestro continente en la Confederación Helvética. En la Europa de entreguerras, la democracia parlamentaria se enfrentó a potentes enemigos, dispuestos a destruirla, desde la extrema derecha y desde la extrema izquierda. En este clima seriamente afectado por las corrientes totalitarias de uno y otro signo, se abrió un debate en torno a la necesidad de introducir mecanismos de democracia directa como alternativa a la grave crisis por la que estaban atravesando los sistemas parlamentarios. En efecto, ciertos sectores intelectuales de la época se plantearon seriamente la necesidad de encontrar fórmulas de corrección capaces de revitalizar los esquemas de la democracia parlamentaria. Sin embargo, pronto se comprobó que los regímenes antidemocráticos distorsionaron completamente el referendo a través de la propaganda y la manipulación electoral. Afortunadamente, las ideologías antiparlamentarias o fueron duramente derrotadas o perecieron por propia descomposición. En la segunda posguerra, algunos países europeos acudieron al referendo para proponer como opciones el regreso a las constituciones vigentes antes de la ocupación alemana o la convocatoria de un proceso constituyente, o bien para manifestar la preferencia por la monarquía o la república, como sucedió en Italia y en Bélgica. Además, este instituto jurídico, en su modalidad de referendo constitucional, aparece en textos tan relevantes como la Constitución austriaca de 1920 o la alemana de Weimar de 1919. En Francia, el General Charles de Gaulle, fervoroso partidario de la institución del referendo y consumado maestro, como otros muchos gobernantes, en la utilización autoritaria del mismo, empleó este instrumento participativo desvirtuando su sentido en múltiples situaciones e incluso adulterando su propia literalidad hasta transformar en ratificación de confianza a lo que formalmente se presentaba como solicitud de pronunciamiento popular sobre el objeto consultado. En el constitucionalismo histórico español tan solo encontramos el antecedente de la Constitución republicana de 1931, cuyo artículo 12 introducía, en el procedimiento de elaboración de los Estatutos de las regiones autónomas, un plebiscito que exigía para su aprobación las dos terceras de los electores del censo de la respectiva región. A este instrumento participativo, añadía nuestra Constitución de la II República dos más en el artículo 66: el referendo legislativo y la iniciativa legislativa popular.

En los referendo de la España franquista, celebrados en un contexto ajeno a cualquier principio democrático, la propaganda oficial anulaba por completo su significado como institución de democracia directa. El origen o núcleo esencial de la regulación del mismo en España remite al artículo 92 de la Constitución española (en adelante, CE), al disponer que para adoptar las decisiones políticas de especial trascendencia se podrá convocar un “referendo consultivo” que “será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizado por el Congreso de los Diputados”. El último apartado de este precepto, el 92.3 CE, dispone además que: “Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referendo previstas en esta Constitución”. Lo anterior lleva aparejada la concurrencia necesaria de tres órganos: el Rey, el Gobierno y el Congreso de los Diputados. Es decir, la iniciativa corresponde, al Presidente del Gobierno, siendo necesario el acuerdo del Consejo de Ministros (art. 2.2 de la L.O. 2/1980, de 18 de enero, de las distintas modalidades de referendo) para su tramitación. Esta iniciativa habrá de ser aprobada por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados (art. 6 de la Ley Orgánica N° 2/1980 del 18 de enero). En una Constitución, como la española, que parte de la atribución de la soberanía al pueblo, el resultado del referendo nacional siempre debería ser vinculante para los órganos del Estado, aunque se trate de un referendo consultivo. La consulta al pueblo es facultativa, pero ello no implica que el resultado deje de ser, por tal motivo, vinculante. En efecto, el resultado negativo del referendo impide que la decisión pueda adoptarse, puesto que no puede un órgano del Estado actuar frente al veto de la voluntad popular expresado formalmente. Por el contrario, si el resultado es positivo no dota por sí mismo de eficacia a la decisión, puesto que la misma ha de ser “ratificada”, esto es, adoptada con posterioridad (eso sí, necesariamente) por el órgano competente para ello. Además del referendo sobre decisiones políticas de especial trascendencia, previsto en el artículo 92 CE, nuestra Norma Suprema contempla otras modalidades de referendo. Especialmente significativas resultan las que se enmarcan en los dos procedimientos de reforma de la Constitución: el ordinario con referendo, cuya convocatoria es de carácter meramente facultativo (art. 167 CE), y el agravado de convocatoria obligatoria, que aparece contemplado en el artículo 168 CE. La misma acoge también los referendos autonómicos con cuatro tipos

diferentes: a) Para que una proyectada Comunidad Autónoma pueda acceder a la autonomía plena sin reunir los requisitos que exige la Disposición Transitoria Segunda (art. 151.1). b) Para aprobar los Estatutos de Autonomía de las Comunidades con autonomía plena (art. 151.2). c) Para modificar los estatutos de autonomía de las Comunidades a las que se acaba de hacer referencia. d) Para la incorporación de Navarra al País Vasco (Disposición Transitoria Cuarta CE). Finalmente, el artículo 149, inc. 1,32 establece, en su tenor literal, que es competencia exclusiva del Estado “la autorización para la convocatoria de consultas populares vía de referendium”. De lo expuesto con anterioridad cabe reseñar, a modo de síntesis o valoración final, lo siguiente: **I.** El referendo contemplado en el artículo 92 CE es un tipo de consulta popular limitada y racionalizada cuya utilización no produce, en circunstancias de normalidad, alteraciones en el esquema constitucional de distribución de poderes. En la convocatoria de esta consulta popular sobre decisiones políticas de especial trascendencia, el Gobierno cuenta, por lo general, con una mayoría favorable en el Congreso de los Diputados y, por consiguiente, la intervención parlamentaria en dicha convocatoria se dirige, esencialmente, a posibilitar que la oposición pueda pronunciarse sobre la oportunidad o no del referendo que se pretende convocar. Una solución que cabría contemplar para potenciar el control parlamentario en esta modalidad referendaria del artículo 92 CE consiste en la exigencia de una mayoría superior incluso a la absoluta (dos tercios, por ejemplo). Sin embargo, todo parece indicar que dicha exigencia ha de descartarse por cuanto una mayoría del Congreso de los Diputados de dos tercios (superior, por tanto, a la prevista para la reforma de la Constitución por la vía del art. 167 CE) resulta ciertamente desproporcionada. **II.** En principio podría suscitar ciertas dudas la corrección de la Ley Orgánica sobre distintas Modalidades de referendo al hacer necesario el acuerdo del Gobierno para expedir el Decreto de Convocatoria (art. 2.3), cuando la Constitución (art. 92.2) había atribuido solo al Presidente del Gobierno la adopción de la iniciativa y no había contemplado la intervención del Gobierno. Sin embargo, en la medida en que el legislador ha optado (entendemos que de modo razonable) que todos los referendos se convoquen por Real Decreto, se hace entonces imprescindible la actuación del Consejo de Ministros, único órgano capaz de emanar este tipo de actos (a excepción, que no es el caso, de los Decretos organizativos del Presi-

dente del Gobierno previstos en el art. 2.2.j) de la Ley del Gobierno). Lo que sucede es que este acuerdo del Consejo de Ministros dictando el Decreto de Convocatoria se configura en este caso como un acto debido (una competencia de obligatorio ejercicio). En efecto, una vez propuesto el referendo por el Presidente y autorizado por el Congreso de los Diputados, el Consejo de Ministros ha de adoptar necesariamente el Decreto de Convocatoria. Se trata, en definitiva, de un requisito exclusivamente formal. **III.** El referendo del artículo 92 CE se configura como facultativo, es decir, el Gobierno, en tanto órgano que tiene atribuida la convocatoria de la consulta, puede adoptar la decisión de especial trascendencia sin consultar previamente al pueblo. En cualquier caso, incluso aunque el Gobierno opte por convocar el referendo, la decisión política de especial trascendencia sobre la que se consulta al pueblo deberá encontrarse ya prefigurada. Por consiguiente, únicamente puede someterse a consulta popular un acto de voluntad manifestado y traducido en una posición previamente configurada y en una postura definida sobre la que los ciudadanos habrán de adoptar una decisión. Esto significa que el Gobierno, sin perjuicio del inexcusable pluralismo político y la neutralidad electoral del poder público, ha de poner de manifiesto y explicar de manera suficiente su posición en relación a la cuestión sobre la que le versa la consulta. **IV.** En la consulta popular sobre decisiones de especial trascendencia todo el peso de la propuesta recae finalmente sobre el Presidente del Gobierno. En este sentido, esta modalidad de referendo posibilita que el Presidente del Gobierno, con el apoyo de la mayoría parlamentaria afín, obtenga la consolidación de su posición política frente a la oposición. En cierto modo, la atribución en exclusiva de la iniciativa para convocar el referendo sobre decisiones de especial trascendencia al Presidente del Gobierno (independientemente de que sea necesaria una deliberación previa en el Consejo de Ministros) desnaturaliza la función participativa que, en principio, cabría atribuir a esta consulta popular. En razón a lo anterior, el referendo consultivo sobre decisiones políticas de especial trascendencia se configura, en mayor medida, como un instrumento que puede resultar eficaz para reforzar la legitimidad de la política del Gobierno en situaciones muy concretas que reúnan una o varias de las siguientes características: que se trate actos estatales de especial solemnidad y/o trascendencia, que las alternativas que se contemplen ocasionen una acentuada división en la opinión pública y,

finalmente, que la decisión que se ha de adoptar resulte difícilmente reversible. **V.** Aunque el término “elecciones” está conectado de modo inmediato con el de “representación”, no queda agotado en este, ya que también existe actividad electoral en los referendo. En estos últimos hay derecho de sufragio activo, aunque no, claro está, pasivo. Ahora bien, la condición de elector es común para votar eligiendo representantes o para optar por el “sí” o el “no” en una consulta popular. Cuando el cuerpo electoral se pronuncia en referendo no lo hace como poder constituyente. Sin embargo en cualquier modalidad de participación política y también en la que aquí se analiza, no deja de ser la expresión de la voluntad del titular de la soberanía. De esta forma, el principio democrático exige que ese pronunciamiento popular en las urnas resulte vinculante para los poderes públicos, pues no ha de olvidarse que en el referendo existe actividad electoral si bien de contenido diferente a la orientada a la elección de representantes. Si resulta indiscutible el carácter vinculante de la manifestación de la voluntad popular en la elección de representantes, no resulta sencillo modificar tal criterio en esta otra modalidad electoral. Análogamente, parece aconsejable interpretar el término “consultivo” del artículo 92 CE no precisamente como equivalente a “no vinculante”, sino como sinónimo de “no ratificador” o “no sancionador”, es decir, la decisión del pueblo en referendo resultará vinculante, pero deberá ser formalizada por el órgano que efectuó la convocatoria de la consulta. En definitiva, la vigencia efectiva del principio democrático parece difícilmente compatible con la posibilidad de que un órgano del Estado pueda actuar frente al veto de la voluntad popular manifestado en referendo. Al fin y al cabo, en democracia siempre que el electorado se pronuncie en las urnas no lo hace en concepto de recomendación o consejo sino en el de orden o mandato de cumplimiento ineludible. [José Luis López González. Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid]

Refugiados

Término asociado con la movilidad de personas a través de fronteras internacionales y con la caracterización de la persona que busca refugio después de huir de su lugar de residencia a consecuencia de guerras, re-

voluciones o sucesos políticos que amenacen su integridad física. Para la Organización Internacional para las Migraciones, una persona considerada refugiada es alguien que, con fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país. Esta definición tiene su origen legal en la Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951, modificada por el Protocolo de 1967, de Naciones Unidas. La Convención de 1951 forma parte de uno de los pilares del Derecho Internacional y cuenta como una de las protecciones más fundamentales en materia de Derechos Humanos. Tanto la Convención como el Protocolo dan origen a todo un entendimiento y regulaciones legales que, a su vez, rigen y regulan el actuar de países miembros que ratificaron dicho instrumento. Actualmente son 148 países los que le dan rigor vinculante en el marco legal internacional. Una parte fundamental de la definición de refugiado, como también para la aplicación de las normas de la Convención y Protocolo, es la figura de *non-refoulement*, en otras palabras: la prohibición de retornar a una persona refugiada a su país de origen o residencia si esta tiene temores de persecución o seguridad integral de su persona. La figura de *non-refoulement* aparece como artículo 33 de la Convención y representa la premisa fundamental del origen, espíritu y normas que se desprendan para la protección de los refugiados en el mundo. Por otra parte, teniendo en cuenta el origen histórico de la Convención después de la Segunda Guerra Mundial y el exterminio judío en Europa, la premisa de la *non-refoulement* impone a los estados miembros de la Convención a asegurarse que cada traslado de la persona refugiada sea solamente posible y aceptado si su seguridad integral se encuentre garantizada. En este sentido, los países miembros de la Convención tienen la responsabilidad de ofrecer no solamente soluciones hacia la seguridad integral de la persona, sino también garantizar que sus derechos sean respetados en el país receptor como, por ejemplo, el derecho a la educación, al trabajo digno y la no discriminación. Normalmente, el país miembro debe afrontar sus responsabilidades bajo la Convención desde el momento en que la persona refugiada se encuentre dentro de su jurisdicción –ya sea por cualquiera de las vías de acceso–. Dada la creación de este marco normativo, la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados tiene el mandato de dirigir y coordinar la acción

internacional para la protección de los refugiados a nivel mundial, como también la misión de promover políticas migratorias que se adhieran a los conceptos fundamentales de la Convención y el Protocolo. Aun así, con el carácter fundamental de la Convención y el Protocolo como norma internacional *jus cogens*, en 2016 hubo 21 millones de refugiados, la cifra más alta desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Las crisis políticas y guerras en el Medio Oriente como también la persecución de minorías religiosas en el sudeste asiático, la desestabilización social y económica en América Central y partes de África, todas ellas han contribuido al número récord de refugiados en 2016. De acuerdo a reportes de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados y la Organización Internacional para las Migraciones, más de la mitad de esas personas, cerca de 12 millones, viven en solo 10 países de los 148 miembros de la Convención y Protocolo. Al término de 2015, Jordania acogía 2,1 millones de refugiados y Turquía acogía 2,5 millones con el mayor número de refugiados sirios del mundo, mientras que tanto Pakistán con 1,6 millones como Líbano con 1,5 millones albergaban más refugiados en total que toda la Unión Europea. El podio de países con más refugiados en el mundo lo completa Irán (979.400), Etiopía (736.100) y Kenia (553.900). De acuerdo a reportes de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados, en 2016 más de 5000 personas murieron en el intento de cruzar el Mar Mediterráneo desde África del Norte hacia Europa. Aun así, a pesar de la desproporción en términos de arribos a países con capacidades económicas limitadas para proteger a personas refugiadas, solamente Alemania y Suecia han ofrecido asilo ilimitado a refugiados. Por otro lado, economías avanzadas con las mismas responsabilidades legales, como Estados Unidos, Canadá, Australia o el Reino Unido, han solamente aceptado cupos limitados de refugiados. Por ejemplo, el Reino Unido ha solo admitido a unos 8.000 sirios desde 2011, mientras que Jordania –con una población casi 10 veces menor que Reino Unido y sólo el 1,2 % de su PIB– acoge cerca de 656.000 refugiados solamente de Siria. En 2016, teniendo en cuenta que la crisis de refugiados que atraviesa el mundo parecería exacerbarse a futuro, el Índice de Bienvenida a los refugiados, basado en un trabajo realizado por Amnistía Internacional, aseguraba que una de cada 10 personas acogería a personas refugiadas en su hogar. [Ezequiel Jimenez. Middlesex University London. Profesional de Amnistía Internacional]

Relaciones raciales

Aunque el tema de las relaciones raciales se haya afirmado en las discusiones académicas, su origen se remonta a las luchas sociales llevadas adelante por la comunidad negra norteamericana contra el racismo que se dieron a partir de la década del cincuenta. Se trata de una discusión, al igual que tantas otras, originada a partir de luchas políticas por derechos, destacándose su nacimiento en suelo americano. Las movilizaciones políticas en una de las principales potencias de la época han sido responsables del llamado de atención sobre el problema de convivencia entre poblaciones autóctonas, nuevos colonos, poblaciones en proceso de diáspora, sus relaciones de poder, de dominación y racismo. El término adquirió un carácter más amplio al entrar en la academia inglesa, francesa, indiana y sud africana, sobre todo a partir del inicio de la década del noventa, cuando este último país terminaba un largo proceso de *apartheid* social, en especial: el conflicto en torno de las relaciones de convivencia entre negros y blancos. Todavía, en aquella década con la disolución del bloque soviético y la Guerra de los Balcanes, el tema se tornó en una pieza clave para la comprensión de su fenómeno en territorios donde, aparentemente, había un cierto consenso de convivir sin conflicto. De este modo, si hasta en la experiencia norteamericana el término se restringía a la comunidad negra, en la actualidad ella se define como una forma de abordaje y de análisis de relaciones entre diversos grupos étnicos, sus relaciones de desigualdad de poder, la lucha por los recursos y los conflictos inherentes a los mismos. Al localizarnos en el origen de los estudios de la entrada terminológica relaciones raciales, la especificidad norteamericana nos hace reflexionar sobre el carácter multiétnico de nuestro continente. Así, en lo que respecta a la especificidad americana de amplitud del término, este se relaciona a dos niveles: el de encuentro y el de la diáspora o racismo. El primer caso se trata de la relación entre el colonizador europeo y sus grupos autóctonos que aquí habitaban. En *La conquista de América* Tzevan Todorov narra ese encuentro. Describe las estrategias y artimañas utilizadas por los europeos para el establecimiento de su dominio sobre el territorio recién ocupado. El segundo revela un tortuoso proceso de diáspora enfrentado por la población negra esclavizada. Tal

R

dispersión tuvo lugar por un brutal proceso de violencia física y simbólica. Esto ha sido así porque, aunque hubiese una intolerancia por parte de los europeos en relación a las prácticas religiosas indígenas, esta fue más arbitraria para con los africanos. Las relaciones raciales en América Latina, históricamente, son marcadas por la mezcla y la amalgama entre pueblos distintos. En este ámbito, la convergencia entre poblaciones diferentes, ya sean europeos (españoles, portugueses, holandeses y franceses), africanos (yorubas, haussás, baribas y bornos) o las diversas tribus indígenas (incas, mayas, aztecas, tupi-guaraníes, tapuias, mapuches, aruaques, tupac katari, aimaras), corroboró la formación de una matriz identitaria heterogénea y peculiar. Son ejemplos de las relaciones culturales, económicas y políticas desarrolladas en Bolivia, Brasil, Argentina, Venezuela, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay y Perú a lo largo de los siglos XIV y XV. Paralelamente, la estructura colonial esclavista, monocultural, extractivista e imperialista expropió, alienó y apartó la ciudadanía de las comunidades esclavizadas. Cabe enfatizar que las corrientes raciales “monogenistas” y “poligenistas” permearon el campo científico europeo y norteamericano en el siglo XIV. En otros términos, se postulaba que los pueblos “primitivos” o “atrasados” serían genéticamente predispuestos a la debilidad moral, psíquica y física. Habida cuenta de la maquinaria tecnológica construida en aquel período, como organización societaria. De esa forma, la marca racial impulsó la mano de obra indígena y africana, en consonancia con los propósitos económicos de la metrópoli. La construcción de las naciones europeas ha estado marcada por la formación del Estado-Nación y el avance científico y tecnológico. Cabe mencionar a los principales técnicos del racismo científico: Madison Grant, Gobineau, Auguste Comte y Cesare Lombroso. No obstante, a partir de la década del cincuenta, el proyecto Unesco definió que “raza” es un concepto superficial, en observancia a que sólo existiría la raza humana y teniendo en cuenta que las partículas constitutivas de los seres humanos serían semejantes, como así también que las variaciones fenotípicas no alterarían en nada a la raza humana. En líneas generales, lo complejo de las relaciones raciales y los parámetros de la sociología se dan con las construcciones sociales evocadas, en el presente, sobre la raza. Sin embargo, el uso del concepto racial es ventajoso para el análisis de los efectos del racismo y de la discriminación.

Todo ello, de acuerdo con los análisis sociológicos de Florestan Fernandes, Oracy Nogueira, Costa Pinto y Guerreiro Ramos. La permanencia de naciones indígenas, como son las africanas, ha permeado a las naciones formadas desde los tiempos coloniales, lo que convierte a las relaciones, procesos y estructuras sociales, más allá del denominado “suave mestizaje”, en antagónicas. Vale comparar el “equilibrio de antagonismos” escrita por Gilberto Freyre (1900-1987) y “Casa-grande & Senzala” (1933) vinculados con la formación nacional de Brasil. En este aspecto hay paradigmas y trazos remanentes de sociedades de castas, generadas por el colonialismo y la esclavitud, que subsisten junto a los valores y patrones de la sociedad de clases que afloran a partir del siglo XIX. En paralelo, la herencia de los primeros habitantes reside en la lucha de sus reivindicaciones por la emancipación social, político, económica y cultural. Sobre todo, por la influencia histórica de los Imperios sobre las élites nacionales, en especial tomada como un “*impasse*” de la construcción de identidades étnicas. Las revueltas, disconformidades, insurrecciones, revoluciones, en las cuales han estado presentes criollos, nacionales, mestizos, mulatos, indios, negros reflejan un panamericanismo, o sea, la integración regional y la solidaridad entre las repúblicas de origen hispanoamericanas. [Fernanda Barros y Vantuil Pereira. *Universidad Federal de Río de Janeiro*]

R

Requisitos personales

Para desempeñar la titularidad de una Defensoría del Pueblo, las leyes suelen requerir determinada edad, arraigo, solvencia moral, no haber sido condenado por delito alguno y el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos. En general no se requiere ser abogado ni profesional del Derecho, aunque muchos lo consideran conveniente. Es sin embargo un requisito en los países escandinavos en los que el *Ombudsman* tuvo origen y en Latinoamérica en Perú, El Salvador, Guatemala, Ecuador y Colombia. Gordillo dice:

No es una función concebida para un abogado en cuanto profesional del derecho, sin perjuicio de que puede serlo un abogado, sino para un político independiente, o una persona independiente con vocación política, en el sentido arquitectónico y constructivo de alguien que se ocupa de

mejorar el manejo de la cosa pública sin perseguir ni defender intereses sectoriales determinados, sino la defensa de todos los derechos individuales desconocidos por el obrar administrativo.

Fuera de la condición de madurez y responsabilidad, se requerirá del *Defensor del Pueblo*, sentido político, vocación de servicio y una posición que lo acredite comprometido con los derechos humanos. No debe perder de vista, además, que es un aliado de los fines sociales y democráticos del Estado y que coronará su eficacia haciendo gobernar mejor. Por eso sin renunciar jamás a su deber de controlar hasta incomodar intransigentemente al Poder del Estado, debe evitar la confrontación como estilo. “... ni una marioneta ni un dragón persecutorio que con ira malgaste su autoridad moral en medio de un escandaloso despliegue de sus facultades, al librar altercados infecundos con autoridades renuentes a sus Recomendaciones”. El Defensor o Defensora del Pueblo trabaja diariamente de cara a patologías políticas y sociales. Pese a la pesimista realidad que a diario se le presenta, debe ser optimista en el ideal, porque como dice Mariátegui, la actitud del hombre que se propone corregir la realidad es, ciertamente, más optimista que pesimista. Es pesimista en su protesta, en su condena del presente, pero es optimista en cuanto a su esperanza hacia el futuro. Todos los grandes ideales humanos han partido de una negación, pero todos han sido también una afirmación. [Carlos R. Constenla. *Universidad de Buenos Aires*]

Residos sólidos urbanos

Aunque no hay unanimidad, podría decirse que los residuos sólidos urbanos son materias u objetos que, perdida su utilidad, quedan en desuso y de los que nos debemos desprender. Representan uno de los grandes problemas urbanos contemporáneos. “El talento para hacer basura es genérico a la humanidad y probablemente su principal función” como alguna vez tuviera la poca delicadeza de afirmar G. B. Shaw. Una ciudad genera diferentes tipos de residuos: domiciliarios, comerciales e industriales, aunque estos suelen tratarse específicamente. Se excluye de este concepto a los residuos peligrosos y/o patogénicos que producen tóxicos químicos y medicinales provenientes de materiales descartables

o de materia mórbida. Una característica de los residuos sólidos urbanos por definición es que se componen por todo lo producido en cada lugar en el que participan o intervienen los seres humanos: materia orgánica por lo común “putrefactible” proveniente de los alimentos o poda y materia inorgánica seca compuesta por envoltorios, contenedores, productos embotellados y de limpieza, como también papeles, cartones, plásticos, textiles, goma, cuero, madera, escombros, vidrios y materiales féreos, en general recuperables. Los residuos sólidos urbanos orgánicos se descomponen generando malos olores que son además propicios a la reproducción de moscas y ocasionando otros vectores que pueden generar contagios de enfermedades. Es por ese motivo que esta fracción es de atención prioritaria por ser la más sensible y, por ello mismo, su tratamiento y disposición requiere de instalaciones especiales. Existe otra fracción importante de residuos sólidos urbanos compuesta por electrodomésticos, los denominados productos de línea blanca, muebles, aparatos eléctricos y electrónicos, objetos en muchos casos voluminosos que deben ser tratados especialmente y que pueden ser recuperables. A todo esto, se le suma el hecho de que vivimos en una economía de derroche en la que, como decía Hannah Arendt, las cosas son devoradas y descartadas tan rápido como aparecen en el mundo, para que el propio proceso no termine en una catástrofe. El descarte prematuro y el abandono sistemático de cosas todavía útiles se convirtieron en una costumbre social tanto como la necesidad del aparato de producción industrial. Lo ideal sería reducir los volúmenes de los residuos sólidos urbanos en residuos sólidos urbanos fuente, diferenciarlos y clasificar los peligrosos desde el su origen. El destino de los residuos sólidos urbanos debe ser diferenciado según el tipo de material, su valorización y/o reutilización. Es así como los materiales recuperables y/o reciclables son reconvertidos al circuito productivo en otros materiales y, por otro lado, los “putrefactibles” como los orgánicos, pueden procesarse mediante el Sistema de Tratamiento Biológico Mecánico (MBT) en material para el compostaje. En el caso de las misceláneas y el excedente sin tratamiento se destinan en parte al “relleno sanitario”. Este último es un lugar en el que bajo ciertas consideraciones y estudios de tipo ambiental se realizan cavidades profundas cubiertas mediante capas impermeabilizantes, canales de captación de fluidos y tuberías de venteo de gases. Son denominados también como “vertederos controlados” y, generalmente, participan las

autoridades locales en su gestión. En contraposición, existen los basurales “clandestinos” a cielo abierto que suelen estar desprovistos de controles y monitoreos ambientales, siendo así un potencial riesgo para el ambiente, sobre todo en la afectación hacia las napas freáticas y otros cursos de agua. Otro destino de los residuos sólidos urbanos suele ser la termovalorización que consiste en reducir su volumen mediante incineración. En este caso, las emanaciones se encontrarían reducidas en dioxinas mediante la captación de filtros y catalizadores. Su externalidad positiva es la generación de energía a partir de este procedimiento. La negativa deriva de los niveles de contaminación atmosférica por la falta de reciclado de materiales y por la demanda de material combustible. Los residuos sólidos urbanos atraviesan transversalmente a toda la sociedad desde su generación, pasando por su tratamiento y su disposición final. Es así como los sectores sociales con mayor poder adquisitivo son los que generan mayor cantidad de residuos debido a su capacidad de consumo. Sectores sociales vulnerables son los que se encargan de la recuperación de los materiales en desuso y quienes lo utilizan revalorizándolos para poder sobrevivir en la situación de marginación del mercado laboral formal. Por último, se encuentran los sectores sociales más vulnerables que los anteriores que son los que se encargan de la recuperación de materiales y alimentos en los rellenos sanitarios y en basurales a cielo abierto. Estos últimos son frecuentes en países subdesarrollados y de gran inequidad social. Paradójicamente, quien genera el residuo no es quien termina responsabilizándose de los efectos que produce en la cadena del proceso de descarte. Muchos de quienes no pueden acceder a la condición de adquirentes del producto en su estado inicial terminan consumiéndolo dejando una de las más penosas fotografías de la realidad social. Los residuos sólidos urbanos son también un tema de derechos humanos. *[Enrique C. Constenla. Licenciado en Geografía. Universidad de Buenos Aires]*

Resistencia a la opresión

La lucha contra un gobierno injusto puede adoptar diversas modalidades, como la revolución política, la desobediencia pacífica, la huelga general o la protesta social. En la modernidad, el concepto fue

plasmado en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (art. 2) y desarrollado en la declaración homónima de 1793 (arts. 27 y 33-35). Nuestra Constitución Nacional recoge la idea en el artículo 36, incorporado en la reforma constitucional de 1994, donde se establece que todos los ciudadanos tienen el derecho de resistencia contra los actos de fuerza realizados en contra del orden institucional y el sistema democrático. En un Estado Constitucional de Derecho, la desobediencia se puede pensar desde tres enfoques, estrechamente vinculados entre sí: i) el jurídico, que se pregunta por la justificación de la desobediencia, por ejemplo, considerándola como el ejercicio de un derecho o denunciando la inconstitucionalidad de la norma que se viola (en los casos de desobediencia “directa”, porque cuando se viola otra norma no necesariamente injusta, la desobediencia sería “indirecta”); ii) el moral, que se vincula con la vieja cuestión de la relación o tensión entre el deber moral y la obligación jurídica, entre la autonomía y la heteronomía, entre conciencia individual y ordenamiento jurídico, etc.; iii) el político, que la concibe como una acción política de un grupo o colectivo a modo de protesta en busca de una modificación de las reglas del sistema. Muchos teóricos sostienen que en una sociedad democrática hay buenas razones para obedecer el derecho –en la bibliografía se habla de una “obligación *prima facie* de obedecer el derecho” (cfr. Smith)– y por ende la desobediencia civil sería un último recurso para cuando los medios legales ordinarios hubiesen fallado o fuesen ineficaces. Las personas que se involucrasen en acciones de esa clase deberían aceptar el castigo voluntariamente como señal de respeto por el derecho y el sistema democrático, y en reconocimiento de la seriedad o gravedad de cualquier violación de la ley. En un conocido ensayo de 1961, Hugo Bedau define la desobediencia civil como una acción ilegal, pública, no violenta y a conciencia, con el fin de frustrar una ley o una política o medida del gobierno. Sólo sería legítima ante la ausencia de mecanismos de reparación de los agravios o de mecanismos de recambio de las autoridades políticas o de modificación del derecho, o bien cuando tales procedimientos hubiesen sido agotados o fuesen ineficaces. El filósofo norteamericano John Rawls define de la misma manera la desobediencia civil. Señala que el problema se suscita cuando se desobedece en un estado democrático más o menos justo, donde los ciudadanos reconocen la legitimidad de la

constitución, pero en estados injustos u opresores la legitimidad de la desobediencia es incuestionable. Cuando una minoría advierte que se están violando de manera persistente y deliberada los principios básicos de la concepción pública o compartida de la justicia, y particularmente sus libertades fundamentales, legítimamente puede resistir. Es una forma de exteriorizar convicciones políticas profundas, no meramente personales (como en la objeción de conciencia), sino vinculadas con el sentido de justicia compartido. La aceptación del castigo es una manera de probar que la conducta del desobediente es sincera y consciente. Según este filósofo, la desobediencia civil ayuda a sostener o reforzar las instituciones justas. Son requisitos para su legitimidad que se trate de casos graves de injusticia y que sea un último recurso. Pero el “deber natural de justicia” –del que habla en su famoso libro *A Theory of Justice* (1971)– exige al grupo desobediente cierta moderación a fin de evitar que se quiebre el respeto general por la ley y la constitución –lo cual ocurriría, por ejemplo, si varios grupos desobedeciesen a la vez–. Según el jurista y filósofo norteamericano Ronald Dworkin, la desobediencia puede estar motivada: i) en razones morales, cuando el agente considera que la ley lo obliga a hacer algo inmoral; ii) en razones de justicia, cuando una minoría infringe la ley para oponerse y revertir un plan injusto y opresivo de la mayoría (por ej., segregación racial, étnica o religiosa); iii) en conseguir ciertos objetivos sociales, cuando un grupo infringe la ley como protesta en contra de un plan de gobierno que considerado desacertado, ridículo o peligroso, no sólo para ese grupo sino para toda la comunidad. No son admisibles exactamente las mismas tácticas para las tres clases de situaciones, según este autor. Dworkin también señala, por otra parte, que es razonable por lo menos desconfiar de la constitucionalidad de una norma jurídica que un grupo importante de personas esté dispuesto a desobedecer por razones morales. Ahora bien, como se dijo anteriormente, la pregunta por la legitimidad de la resistencia se vincula con la cuestión de la legitimidad de un sistema democrático constitucional o bien, más generalmente, con la legitimidad de la organización social y política a través del derecho. Los argumentos concernientes a lo que se suele llamar “obligación política” se relacionan generalmente –en cierta literatura contemporánea– con: i) teorías del contrato social o relativas al consentimiento voluntario (expreso o tácito); ii) el denominado “deber

de gratitud” hacia el gobierno (cfr. Ross); iii) la propuesta de Herbert Hart, retomada por Rawls, que se conoce como “deber de juego limpio” (*duty of fair play*). Los argumentos y teorías de los tres grupos se encuentran íntimamente entrelazados. En suma, el debate contemporáneo sobre la resistencia a la opresión o injusticia remite nada menos que al corazón de las teorías de la democracia. [*Axel Omar Eljatib. Abogado y docente. Universidad de Buenos Aires*]

Responsabilidad patrimonial de la Administración

La responsabilidad patrimonial de la Administración, considerada hoy un elemento esencial del Estado de Derecho, surge porque, como consecuencia del crecimiento de la Administración, esta produce cada vez más daños, generando una demanda social de reparación. Inicialmente se utiliza la responsabilidad civil extracontractual, recogida en los Códigos Civiles. La doctrina se inicia en el Consejo de Estado francés que comienza distinguiendo entre daños debidos a la actuación personal del funcionario y daños que no encuentran un autor claro dentro de la Administración. En cuyo caso, el afectado puede dirigirse directamente contra esta, rompiendo así la anterior tendencia propia del Estado absoluto y la irresponsabilidad de la administración. La responsabilidad patrimonial de la Administración, distinta a la del funcionario, se admite primero con carácter excepcional, siempre que la ley expresamente lo admita, para generalizarse progresivamente después, convirtiéndose en principio general del derecho público. Este modelo francés se traslada a España y a los países de América Latina (aunque en los países con menos renta el desarrollo es escaso, por razones obvias), adquiriendo desde mediados del siglo XX (en España en la leyes de Régimen Local de 1950 y de Expropiación Forzosa de 1954) sus rasgos actuales que son los siguientes: a) Aunque quien paga es la Administración, hoy la responsabilidad patrimonial de la Administración cubre los daños producidos por cualquier poder público, si bien cuando el causante es el legislador o los tribunales suelen establecerse algunas limitaciones (p. ej., respectivamente, necesidad de previsión legal

R

específica o de error judicial). b) Es una responsabilidad directa, es decir, no subsidiaria a la del funcionario, pero la Administración, después de indemnizar, puede o debe repetir contra aquel (obligación de rango constitucional, p. ej. en Bolivia, Colombia o Ecuador), si obró con dolo o negligencia grave. c) A diferencia de la responsabilidad civil, es objetiva, esto es, puede exigirse, aunque no haya mediado dolo o culpa y aunque la Administración haya obrado legalmente (esto es, también en casos de funcionamiento “normal” de la Administración); como excepción, en algunos países se exige todavía que la actuación administrativa haya sido “irregular” (art. 109 de la Constitución mexicana). d) Exige tres requisitos: lesión resarcible (que a su vez debe ser antijurídica, efectiva, evaluable económicamente e individualizable), imputación del daño a la Administración y relación de causalidad entre la acción u omisión de la Administración y el daño producido. En cuanto al requisito de la antijuridicidad, se entiende en un sentido muy amplio, no considerándose necesario que la acción u omisión de la Administración sea ilegal, sino tan sólo que la persona afectada no tenga el deber jurídico de soportar el daño sufrido. e) Impone la reparación integral de los daños y perjuicios ocasionados, incluyendo el lucro cesante y el daño moral. Raramente las leyes aclaran cuánto debe pagarse, existiendo gran discrecionalidad judicial en la materia; no obstante, parece claro que al menos en Iberoamérica no se permiten las indemnizaciones punitivas o ejemplarizantes. f) Es exigible en vía administrativa o, de no obtenerse en ella la indemnización pretendida, después ante los tribunales contenciosos administrativos o de control de la Administración. Hasta ahora, la dogmática de la responsabilidad patrimonial de la Administración y la dogmática de los derechos humanos y fundamentales han discurrido por caminos paralelos. Sin embargo, sobre todo desde la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y según el deber estatal de reparación por los daños violatorios de derechos, reconocido expresamente en varias constituciones recientes de América Latina, podría intentarse una vía de conexión (abierta claramente en la Constituciones de Bolivia –art. 113– y Ecuador –art. 11.9–) que redundaría en una mejora de la protección de los derechos, dados los amplios y consolidados parámetros de la responsabilidad patrimonial de la Administración y las resistencias que aún existen en muchos países para reconocer, por un

lado, la eficacia jurídica a los derechos sociales y, por otro, los límites a la potestad legislativa de determinar el gasto público y la potestad administrativa de ejecutarlo. Esta vía de conexión resulta especialmente fructífera para garantizar derechos de prestación, sea cuando la Administración incumple su deber de protección de derechos de defensa, sea cuando no realiza las prestaciones propias de los derechos sociales y causa con ello un daño efectivo e individualizable a los titulares de tales derechos. Si admitimos que existe una obligación administrativa de evitar daños a los administrados y que entre esos daños se incluyen los causados por omisiones de protección o prestación de derechos, el incumplimiento de dicha obligación debería considerarse de entrada antijurídico. Dejando fuera el caso de la discrecionalidad administrativa (que se mueve normalmente extramuros del ámbito de protección de los derechos), raramente podrá aducirse aquí la existencia de un deber jurídico de soportar estos daños, a no ser la culpa del perjudicado, en situaciones próximas al abuso de derecho (por ejemplo, un ciudadano que vio agravada su enfermedad por no haber seguido las instrucciones de su médico). La mayor parte de los incumplimientos de las obligaciones de protección o prestación producen daños en el sentido de la responsabilidad patrimonial de la Administración. En cuanto a la relación de causalidad entre la omisión de la Administración y el daño producido, desde la doctrina de la responsabilidad objetiva, pese a sus matizaciones, no es necesario que haya culpa o negligencia de la Administración. Si existe una obligación administrativa de protección o prestación, si esta obligación no se cumple y, como consecuencia de ello, se produce un daño, cabe presumir que existe un nexo causal, invirtiéndose la carga de la prueba. En definitiva, la responsabilidad patrimonial de la Administración sirve, aunque la jurisprudencia apenas es consciente de ello, para garantizar, aunque de forma complementaria, derechos humanos y fundamentales con bastante eficacia, al menos en comparación con otras garantías. Se trata de una garantía tardía (no pretende que el derecho se cumpla sino obtener una reparación económica porque no se cumplió) pero con un importante efecto preventivo de violaciones futuras. Del estudio de la jurisprudencia sobre responsabilidad patrimonial de la Administración en materia de derechos fundamentales (especialmente fructífera en relación con la vida y la salud) se deducen además dos consideraciones de gran interés, por

cuanto desmontan prejuicios persistentes de la dogmática tradicional de estos derechos: a) los derechos sociales aparecen (en la práctica o implícitamente) configurados como auténticos derechos subjetivos, incluso cuando no cuenten con taxativas obligaciones correlativas de la Administración previstas en la ley. Es decir, son configurados como auténticos derechos fundamentales, aunque sea de manera parcial (cuando hay daño). b) el argumento presupuestario (conocido como “reserva de lo posible”) carece de toda entrada en el razonamiento. Si se cumplen los requisitos necesarios para atribuir responsabilidad patrimonial de la Administración, se produce la obligación de indemnizar, exista o no disponibilidad presupuestaria para ello. Las defensorías del pueblo han utilizado poco la responsabilidad patrimonial de la Administración en sus recomendaciones, quizás porque los afectados prefieren acudir a los tribunales para lograr las indemnizaciones que les corresponden, lo que difícilmente logrará el *Ombudsman*, por carecer de fuerza coactiva. No obstante, este podría intervenir con propuestas generales de mejora de las políticas administrativas en la materia. De otro lado, ninguna ley prevé expresamente que el Defensor del Pueblo pueda ser sujeto pasivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración, pero desde el principio de responsabilidad de todos los poderes públicos (Estado Constitucional de Derecho) parece razonable que lo sea, al menos cuando actúe materialmente como órgano administrativo, tesis sostenida por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 23 de marzo de 2004 y por la Sentencia del Tribunal Supremo español de 27 de noviembre de 2009. [Guillermo Escobar Roca. *Universidad de Alcalá*]

S

Salud pública

La salud pública es el conjunto de políticas y acciones orientadas a mejorar la salud de la población como parte integrante de su calidad de vida. Aunque existe una clásica definición genérica de la Organización Mundial de la Salud (“la salud no es sólo la ausencia de enfermedad, sino también el estado de bienestar físico, psicológico y social del individuo y de la comunidad”), su significado concreto no es unívoco y universal, sino que varía en función del contexto histórico, social y cultural: una misma condición de salud puede ser patológica, normal o un “designio divino” en distintos momentos y lugares. Los contenidos y alcances de la salud pública están también influidos por esa historicidad y están profundamente ligados al rol del Estado en una etapa y sociedad determinadas. Las concepciones y prácticas públicas orientadas a la higiene sanitaria y a la prevención se encuentran desde las más antiguas civilizaciones, principalmente relacionadas con la urbanización progresiva de las sociedades, la generación de problemas de provisión de agua y alimentos, la eliminación de excretas y basura, vivienda y hacinamiento y la producción de epidemias. A fines del siglo XVIII y principios del XIX, se consolidó el rol y las competencias del Estado en las acciones de protección sanitaria. Diversos precursores, como Frank en Alemania, y Chadwick en Inglaterra, sentaron las bases de la salud pública como política y acción de gobierno. Durante la segunda mitad del siglo XIX, la salud pública se expandió en Europa “como hija de la medicina y los movimientos sociales”. En Gran Bretaña, se desarrolló un mayor énfasis en el saneamiento del medio, la prevención de epidemias, la acción de los gobiernos locales y la participación comunitaria, mientras que en Europa continental se tendió al centralismo, al desarrollo del poder de policía y a la mejor asistencia de los enfermos en relación con la mano de obra y los ejércitos. Hacia finales de la Segunda Guerra Mundial, el advenimiento del constitucionalismo social y los derechos de segunda generación dieron lugar a la seguridad social contemporánea y habilitaron el acceso a la atención médica a millones de ciudadanos en todo el mundo. Los Estados incrementaron sus funciones en el desarrollo de políticas activas y la salud pública agregó la organización de los sistemas y servicios de atención

de salud a sus objetivos. En la década de 1960, la Alianza para el Progreso (1961) y el auge del desarrollismo crearon la expectativa de asistencia financiera a los países de América Latina para el desarrollo económico. Este último requería romper un círculo vicioso entre enfermedad y pobreza, lo que alentó la importancia de planificar la salud como parte del desarrollo. La salud pública dio en esta época un salto adelante como disciplina científica, con el aporte predominante de las ciencias económicas, ya que el objetivo era la elaboración de Planes Nacionales de Salud como parte de planes nacionales de desarrollo. Surgió un método específico de planificación sanitaria, el CENDES-OPS. La característica prevaleciente fue la de una gran teorización con resultados escasos y la del fracaso con respecto a la llegada de los capitales y créditos internacionales que se anunciaban como producto de la planificación. A partir de 1970, el crecimiento del interés en las acciones de promoción y prevención fuertemente ligadas a la participación social, en paralelo con la crítica a la excesiva “medicalización” de los sistemas de salud (en especial, al uso acrítico de medicamentos y tecnología), incorporó otras tendencias a los propósitos y métodos de la salud pública. Las ciencias sociales fueron el aporte principal a la nueva teoría sanitaria. Algunos de los principales hitos de esta corriente son la Atención Primaria de Salud (Conferencia de Alma Ata, 1978), la Promoción de Salud (Carta de Ottawa, 1985), los Sistemas Locales de Salud (SILOS) y las orientaciones sobre salud y medio ambiente. Durante la llamada “década perdida” de 1980 –por los pobres resultados en el desarrollo social de los países periféricos– y después con las políticas neoliberales de los años 90, el campo de la salud pública se vio limitado en la mayoría de los países. En los primeros años del nuevo milenio, la Organización Mundial de la Salud (OMS) retomó el eje discursivo de los determinantes de salud, con lo que volvió a hacerse hincapié en el mejoramiento de las condiciones generales de vida como inescindibles del logro de una mejor salud. De tal manera, entre los Objetivos del Milenio (ODM) formulados por las Naciones Unidas, se incluyeron varias metas vinculadas con logros básicos en materia de salud. Entre las cuestiones incorporadas más recientemente a la salud pública, debe señalarse la búsqueda de respuestas a la creciente sensibilidad social con respecto a los derechos individuales y personales frente a los servicios de salud. A su vez, ciertos conceptos y prácticas médicas

actuales como los trasplantes, la muerte cerebral, el mantenimiento de pacientes en estado vegetativo, la reproducción médicamente asistida, plantearon dilemas humanos antes inimaginables y abrieron debates sobre autonomía del sujeto, muerte digna, consentimiento informado y otros múltiples temas que se consolidaron en el campo de la bioética y profundizaron el actual carácter interdisciplinario de la salud pública. El desafío actual de la salud pública sigue siendo la lucha contra la desigualdad en la salud y en el acceso a una atención de calidad entre personas, comunidades y países. La elaboración y aplicación de proyectos de salud universales, integrales e integrados continúa como una prioridad a asumir por la mayoría de los gobiernos. El abordaje eficaz de los determinantes sociales, económicos y políticos, el respeto y promoción de los derechos humanos y la participación social, el modelo de atención más adecuado a la población, la validación científica y social de la tecnología sanitaria, son aportes que la salud pública puede y debe realizar. *[Pablo Bonazzola. Médico sanitarista. Ex Subsecretario de Salud Pública de la Nación]*

Salud reproductiva

S

La salud reproductiva es un estado general de completo bienestar físico, mental o social, y no solo la ausencia de enfermedades o dolencias, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo, sus funciones y procesos. Además, la salud reproductiva comprende la libertad y capacidad para disfrutar de una vida sexual satisfactoria, placentera y sin riesgos, y de procrear con la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia (El Cairo, 1994). Ello implica que una persona conozca su cuerpo de tal manera que pueda cuidarlo y ser capaz de tomar decisiones respecto a la forma de ser, sentir, amar y actuar, como hombres o como mujeres, con las condiciones apropiadas para tener una vida sexual segura, satisfactoria y placentera, no necesariamente ligada a la procreación. De este modo, abarca el derecho a recibir servicios adecuados de atención a la salud, lo que implica la existencia de un conjunto de métodos, técnicas y servicios que contribuyan a la salud y permitan atender adecuadamente las necesidades de las personas durante todo el ciclo de vida, incluyendo también la atención de los

embarazos y los partos y sus complicaciones. En contrasentido, no es una cuestión limitada a la llamada “*etapa de procreación*” o edad fértil de la mujer, ya que, por el contrario, la salud sexual y reproductiva tiene que ver con la vida de mujeres y hombres, desde la más temprana edad hasta la ancianidad. Tanto mujeres como hombres necesitan atender su salud sexual y reproductiva tomando en cuenta la edad y situación en el ciclo de la vida, pues entraña la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos y de procrear y la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia. Esta última condición lleva implícito el derecho del hombre y la mujer a obtener información de planificación de la familia, así como a otros métodos para la regulación de la fecundidad que no estén legalmente prohibidos, el acceso a métodos seguros, eficaces, asequibles y aceptables, como también el derecho a recibir servicios adecuados de atención de la salud que permitan los embarazos y los partos sin riesgos y den a las parejas las máximas posibilidades de tener hijos sanos. Por último, podemos escindir este concepto en dos grandes planos de aplicación: En el plano personal, la salud reproductiva se refiere a un continuo que empieza antes de la concepción, incluye la educación a temprana edad, abarca el desarrollo del adolescente, pasa por el período de la fecundidad y la reproducción hasta que, en la mujer, desemboca en la menopausia y el climaterio y, en el hombre, en la andropausia. En el plano colectivo, es parte integrante del desarrollo sostenible de un país y se basa en los derechos y deberes humanos individuales y sociales. Incluye, aparte de la planificación de la familia, la educación sexual, la maternidad sin riesgo, el control de las enfermedades de transmisión sexual, la atención a las complicaciones del aborto en condiciones de riesgo, la incorporación de la perspectiva de género y la atención de todas las necesidades relacionadas con la reproducción de la especie humana y el cultivo de su potencial. En la década de 1970, en el contexto original de las actividades de anticoncepción y planificación de la familia, se hacía hincapié en el aspecto de población y los servicios estaban dirigidos casi exclusivamente a las mujeres en edad fértil. El movimiento feminista aportó la idea de la libertad de elegir y en algunos países ello incluyó el derecho a servicios relacionados con el aborto. A partir de 1980, la planificación de la familia se integró a los servicios tradicionales de salud materno infantil que se concentraban principalmente en el embarazo, el parto y la atención perinatal. Durante ese

período se diseminó el concepto de promoción de la salud, comenzando a visibilizarse que los adolescentes estaban en riesgo por su falta de conocimientos sobre la sexualidad humana y que los servicios de salud reproductiva deberían impartirles información sobre el comportamiento responsable. En la última década del siglo XX, la orientación ha sido decididamente hacia el individuo, con énfasis en los derechos humanos, la libre determinación y las responsabilidades correspondientes. En las políticas y servicios se ha considerado cada vez más la perspectiva de género. La promoción de la salud y de los entornos saludables se ha convertido en objeto de interés público. Al mismo tiempo, se ha documentado ampliamente la necesidad de integrar con la salud pública otros aspectos del desarrollo humano como la educación, la nutrición, el trabajo y la independencia cultural y económica. El derecho a la salud reproductiva se integra básicamente con tres elementos: información, prevención y planificación. Asimismo, se percibe cómo estos elementos se trasladan como objetivos en las leyes que diseñan programas de salud reproductiva. Estas modalidades, en las que se expresa la salud reproductiva, no actúan escindidas una de otras, sino que interactúan en forma mancomunada a lo largo de todo el desarrollo y el progreso en la vida del ser humano como un proceso integral. Tal es así que tiene que ver con la preparación, antes de la concepción, para tener un bebé sano y, más tarde, con velar por que el embarazo, el parto y el puerperio sean seguros. Luego tiene que ver con el niño pequeño, a medida que se van formando sus actitudes acerca de las relaciones entre los sexos, el comportamiento sexual y la reproducción. Más adelante, concierne al adolescente, cuando los conocimientos y actitudes se transforman en prácticas y se busca protección contra las enfermedades de transmisión sexual. Por supuesto, tiene gran importancia para el adulto que piensa en formar su familia y se preocupa por la posible aparición de problemas crónicos. Por último, tiene que ver con el anciano frente a los cambios hormonales y de las relaciones familiares. En definitiva, observamos que, en cualquiera de sus modalidades, la salud reproductiva constituye uno de los ejes principales de la promoción y protección de la salud humana. Entendemos que resulta necesario hacer muchos cambios antes de que se haga realidad la visión de la salud reproductiva basada en el desarrollo humano y la responsabilidad social. Es esencial aplicar un enfoque integral a la persona, vista desde una perspectiva biopsicosocial,

y brindarle opciones para la libre determinación. La reforma del sector de la salud ofrece oportunidades para establecer nuevos programas que promuevan la salud reproductiva de sus poblaciones y estimulen así el desarrollo de la nación. Los derechos sexuales y reproductivos incluyen los derechos de las personas y de las parejas a tomar decisiones libres e informadas sobre su sexualidad y su vida reproductiva, incluyendo el número de hijos e hijas, cuando y con qué frecuencia tenerlos, además de tener información, educación y medios para tomar decisiones sobre la reproducción y vida sexual libre de discriminación, coacción o violencia y exigir igualdad con consentimiento pleno, respeto mutuo y una responsabilidad compartida en las relaciones sexuales. El derecho de la mujer a una vida sexual satisfactoria libre de violencia y de riesgo de adquirir enfermedad o embarazo no deseado está limitado por la violencia de género, así como, por la falta de conocimientos y de autonomía para acceder a preservativos y para decidir libremente sobre el uso de métodos adecuados de planificación familiar. El derecho a decidir libremente sobre la fecundidad está restringido por las tasas de insatisfacción de la demanda de métodos de planificación familiar, sobre todo a nivel rural, las dificultades al acceso de anticonceptivos de las adolescentes y la falta de consejería adecuada para retrasar el inicio de las relaciones sexuales. Por otra parte, la infertilidad de la mujer no es abordada adecuadamente por los servicios públicos, los que además carecen de recursos para el diagnóstico y el tratamiento. El derecho a una maternidad sin riesgos de enfermedad y muerte está limitado por la baja cobertura y calidad de la atención prenatal, las deficiencias en la atención del parto, las limitaciones para la participación de la pareja, y la falta de una atención adecuada a las pacientes con complicaciones derivadas del embarazo y del parto y las limitaciones en el seguimiento del posparto. *[Ignacio González Magaña. Abogado. Universidad de Buenos Aires]*

Seguridad

El concepto de seguridad que refiere a derechos ciudadanos se ha vuelto en los últimos tiempos particularmente recurrido y polémico en el contexto de la crisis estructural del capitalismo y, más acotadamente, en el contexto de la crisis también estructural del Estado Benefactor o

Social (*Welfare State*). Ambas crisis son planetarias; no afectan a un solo país, sino a todos aquellos en que ambos fenómenos históricos fueron relativamente exitosos. La historia del concepto, por otra parte, se vuelve particularmente elocuente para delatar y exhibir los avatares de la historia de la institución moderna del Estado. Así pues, discutiremos –si bien no siguiendo un orden estrictamente histórico– el concepto de seguridad, asociándolo a cuatro formas del devenir histórico del Estado, a saber: el período histórico del Estado Social o Benefactor, la crisis revolucionaria del Estado liberal de Derecho, el Estado liberal de Derecho de la época heroica de la Revolución burguesa y, en fin, la crisis terminal del Estado Benefactor. Los derechos son obligaciones del Estado, si este pretende que su esencial violencia sea legítima. Los derechos son normas cuyo sujeto de obligación jurídica, política y aun moral es el Estado, los “de arriba”. Con una feliz expresión, Norberto Bobbio ha precisado de forma elocuente la naturaleza normativa de los derechos en sentido social. A diferencia de la historia universal y premoderna de la ley, en la que esta última se emite invariablemente *ex parte principis* (*desde arriba*), la versión revolucionaria de la ley propia de las Revoluciones burguesas (*constitucionalistas*), que significa un cambio absolutamente único e inédito en la Historia de la Humanidad, consiste en que esta se emite *ex parte populi*, es decir, *desde abajo y hacia arriba*. Desde un punto de vista histórico, se puede sostener de manera plausible que nunca antes ni nunca después, los “derechos del pueblo” llegaron a un punto más alto que con el apogeo de ese Estado Social o Benefactor que ahora vemos en crisis terminal. Ha sido este Estado, el que entendió a la seguridad sobre todo como la Seguridad *Social*: el hecho de que el Estado debía asegurarle a los ciudadanos los derechos *sociales* (constitucionalmente enunciados) como si estos fueran derechos *políticos*, a saber, el empleo, la vivienda digna, la salud pública, la educación, etcétera, por encima de la satisfacción de las necesidades vitales hasta el punto en que los ciudadanos se volvían “clientes” del Estado como Benefactor. Tal Estado se proponía, y de alguna manera logró (de forma desigual en diferentes experiencias históricas), garantizar a sus súbditos los derechos constitucionales, por una parte, *políticos* (las libertades individuales y el acceso a la burocracia política y administrativa) y, por otra, *sociales* (aquellos derechos que provienen de una lógica alternativa a la lógica de la maximización de la ganancia propia del capitalismo).

El Estado Constitucional Democrático Social buscaba arduamente no menos el pleno empleo que la libertad y la felicidad de los ciudadanos; los cuales, a su vez, participaban, por una parte, en las periódicas elecciones democráticas, legitimando al Estado de Derecho, y por otra, en la vida de los sindicatos de los desposeídos, logrando conquistas sociales (vacaciones pagas, seguros de vida y enfermedad, licencias por diversos motivos, etc.), legitimando así a un Estado paternalista. Un pueblo libre y feliz terminaría purgando al Estado de sus secuelas de violencia y de control, volviéndolo benigno y garantista. La breve experiencia histórica de esta forma de Estado creó la ilusión de un “Estado bueno” que podía garantizar la paz, la libertad, el bienestar, e incluso la felicidad. Con ironía, ha sido llamado “Ogro Filantrópico” (Octavio Paz). Una versión diametralmente opuesta de la seguridad es la oriunda a la así llamada “Doctrina de la Seguridad Nacional”. Cuando por diversas causas la sociedad (*Bürgerliche Gesellschaft*), el Estado o ambos entran en crisis, se reaviva la tradicional doctrina de la “razón de Estado”. Uno de los capítulos de esta tétrica saga lo constituye el de la Doctrina de la Seguridad Nacional. La crisis, se dice, justifica la suspensión de los derechos constitucionales, el estado de sitio, la detención arbitraria, incluso la tortura y la muerte (o “desaparición”). La doctrina que entiende a la seguridad como “Seguridad Nacional”, intenta justificar no solo al “Estado de Excepción”, sino incluso al “Terrorismo de Estado”. La seguridad del Estado o de la Nación justificaría que el Estado no sólo abandonara su justificación liberal en la garantía de los Derechos Humanos, sino que pudiera tratar a los presuntos ciudadanos de cualquier manera, negándoles toda libertad y toda “seguridad”. El Estado, resignando así su legitimación constitucional, recobra el aspecto puramente punitivo y represivo característico del Estado Absolutista, contra el cual se habían rebelado las Revoluciones burguesas. Las primeras Declaraciones de Derechos y las primeras Constituciones, que fueron enunciadas por las Revoluciones burguesas, entienden a la seguridad exactamente en oposición y contradictoriamente a la Doctrina de la Seguridad Nacional y sus antecedentes absolutistas. La seguridad, así entendida, es la seguridad del ciudadano, la seguridad del pueblo *frente* a la extralimitación del poder y del Estado. Se trata de defender al pueblo y a los ciudadanos *contra* las arbitrariedades, las usurpaciones y los abusos de poder del Estado y de los prepotentes. Esta forma de comprender a la seguridad

se propone ante todo la limitación legal, constitucional, de acceso y de ejercicio de todo poder como vía de defender al pueblo o a los ciudadanos y, además, se corresponde con el liberalismo de con un Estado de Derecho de la época heroica de la Revolución burguesa. En medio de la crisis planetaria del capitalismo y de la crisis del Estado Benefactor, el concepto de seguridad restringe y achica (casi hobbesianamente) su sentido en comparación con sus conceptos oriundos tanto del Estado Benefactor como del Estado constitucional de derecho. El concepto de seguridad adquiere ahora su sentido más bien por oposición a “la inseguridad” que es más una experiencia aterradora que un concepto jurídico. Así, la seguridad es entendida simplemente como la preservación de la nuda vida y de la propiedad material (no en el sentido de Locke), y poco o nada más. Resultan obvios el empobrecimiento y el debilitamiento que ha sufrido el concepto del derecho, otrora heroico, de Seguridad, ganado en contradicción y oposición a la prepotencia estatal y a la lógica sistémica del capital. La agudeza de la crisis no permite percibir el eclipse de este sentido como una involución desde el punto de vista jurídico y moral y un retroceso de la idea de una democracia constitucional. [Gustavo Lambruschini. *Licenciado en Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. Fallecido el 20 de febrero de 2020*]

S

Seguridad ciudadana

Concepto multívoco que tiene como fin crear un ambiente adecuado para la convivencia pacífica de las personas, garantizar la integridad física de estas, los derechos de los individuos, sus bienes, y el resarcimiento del daño a las víctimas. Se pondera el desarrollo de labores de prevención de los delitos y las violencias por medio de políticas de seguridad no reactivas poniendo el foco en los factores que generan inseguridad. Comprende diferenciar políticas estatales y sistemas de protección de derechos contra abusos policiales que tiene como eje central la participación de la ciudadanía en los procesos de gestión de políticas públicas que, para ser completos, incluyan su participación en la formulación, ejecución y evaluación de resultados. Para que las políticas públicas formen parte de este paradigma se requiere adoptar una política democrática de seguridad atravesada por *accountability*,

responsabilidad y rendición de cuentas, por parte de las agencias estatales. El adjetivo “ciudadana” enfatiza la responsabilidad conjunta entre ciudadanos y Estado; significa entender a la seguridad como un derecho inherente a la ciudadanía sin el cual esta no es completa. Seguridad proviene del latín *sine cura*, sin cuidado, sin preocupación. En líneas generales, la noción de seguridad es vinculada al objetivo de reducir la incertidumbre, la desprotección y las amenazas. La garantía de seguridad de los ciudadanos es una función principal del Estado y su desarrollo se extiende con la consolidación del Estado moderno y las teorías contractualistas. Más específicamente, la seguridad pública está centrada en el control a través de la represión penal del delito mediante la identificación y confrontación de enemigos internos, legítima al Estado a través de la fuerza para garantizar el orden público y se vincula estrechamente con las teorías referidas al monopolio legítimo de la fuerza. No resulta casual que la noción orden público fuera regulada en la Declaración de los Derechos del Hombre de raigambre liberal, estableciéndola como límite de la libertad y, a su vez, como su garantía. Para América Latina, el concepto emerge en los períodos de transición democrática en oposición a la concepción de seguridad aplicada por los gobiernos autoritarios –doctrina de seguridad nacional, seguridad pública, seguridad interior–. En este sentido, la seguridad democrática importa fijar la no vulneración de ciertos derechos en nombre de la seguridad. Discursivamente, la seguridad ciudadana deriva como una fracción surgida de la Seguridad Humana que, ligada a la noción de desarrollo, plantea acciones para promover, proteger, prevenir y mitigar los riesgos presentes en la vida social, promoviendo un entorno favorable al acceso equitativo con paz social, equidad y solidaridad. Al ser multidimensional, la Seguridad Humana comprende varios aspectos económicos, alimentarios, sanitarios, ambientales y personales de la comunidad política. La porción *seguridad ciudadana* puede delimitarse y gozar de cierta autonomía con un enriquecimiento conceptual desde una aproximación de los derechos humanos. Se ejerce desde el Estado ya que es un servicio público con su correspondiente obligación de extenderla a todos los habitantes tanto en zonas urbanas como rurales. Conjuga políticas de represión del delito por parte de agencias estatales administrando riesgos y aquellas tendientes a prevenir el delito por medio de satisfacción de derechos a sujetos

considerados como vulnerables. A su vez, se complementa el accionar estatal ubicando al ciudadano como ser comunitario que además de demandar seguridad se convierte en proveedor de propuestas para lograrlas con nuevas instancias participativas de expresión. Desde la perspectiva de seguridad ciudadana, se busca la gestión del conflicto y no su mera eliminación. Ante una situación conflictiva, se seleccionan técnicas de resolución pacífica de conflictos por sobre aquellas que importan violencia. Esta perspectiva remite a la multiagencialidad o interagencialidad que conllevan la articulación y el trabajo conjunto de agencias estatales que permitan abordar conflictividades que constituyan delitos como también aquellas que repercutan en la convivencia pacífica. En el ámbito reactivo y preventivo policial, implementa modelos a los que les añade rasgos de policía comunitaria y de proximidad. Hace hincapié en la relegitimación de las instituciones policiales otorgándole un acercamiento a la comunidad atendiendo sus demandas. Inicialmente toma el modelo de Policía Orientada a la Comunidad (COP en inglés) para luego avanzar con el de Policía Orientada a los Problemas (POP) que toma y refina elementos ya presentes en el COP. El enfoque sobre seguridad ciudadana debe contener: inclusión, gestión de la conflictividad, seguridad como medio para alcanzar la plena vigencia de los derechos humanos, garantía del ejercicio de derechos y libertades de las personas y participación ciudadana en diagnóstico, diseño, instrumentación, y evaluación de las políticas públicas de seguridad. Los avances o retrocesos que se producen en torno al paradigma de la seguridad ciudadana definen la calidad democrática de cada Estado y su respeto a los derechos humanos. [*Leandro Nicolás Mazza. Abogado. Universidad de Buenos Aires*]

S

Seguridad social (Arg.)

Si partimos de una definición textual, podemos definir a la Seguridad Social como un conjunto de leyes y los organismos encargados de su aplicación, cuyo fin principal es la protección de la persona humana y los grupos familiares respecto de un determinado número de contingencias y/o riesgos sociales. Ahora bien, esta definición necesita ser ampliada cuando analizamos la vasta cantidad de aristas

que contiene la seguridad social en una economía moderna, al punto tal que es inconcebible la ausencia de un sistema que cubra las contingencias sociales, por mínimo o reducido que sea. Los grandes pilares de la seguridad social se asientan en la cobertura de las llamadas contingencias –que son hechos de la vida con efectos jurídicos–, estando las mismas taxativamente nominadas en la respectiva legislación que dispone su cobertura. En nuestro sistema legal, la cobertura de contingencias mínima está dada por las leyes que establecen las condiciones de acceso a los beneficios de la seguridad social, siendo que los convenios colectivos de trabajo y los laudos pueden establecer mejores condiciones, pero ningún individuo del estado puede estar por debajo de los mínimos legales, siempre que cumpla con los requisitos para el acceso al beneficio. En principio, podemos dividir a las contingencias más importantes, como las de vejez, invalidez o muerte, que se encuentran previstas en el sistema previsional y se relacionan con los beneficios de jubilación, jubilación por invalidez, y pensión por fallecimiento del beneficiario. Por otros carriles pero en forma paralela, transitan también el seguro de desempleo, las asignaciones familiares, las contribuciones patronales, el seguro de accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. Además de ello se cuentan también entre sus prestaciones la asignación por maternidad, por matrimonio, por hijo, la ayuda escolar y otras, a efectos de cubrir las necesidades básicas de los individuos y su grupo familiar en el transcurso de la vida. Ahora bien, esto en el marco de lo que se ha dado en llamar como los beneficiarios del sistema contributivo, es decir, el conjunto de actores que con sus aportes provenientes de su trabajo “contribuyen” al sostenimiento del sistema previsional. Por otro lado, los sistemas no contributivos de carácter netamente asistencial y sus recursos se obtienen por medio de ingresos fiscales. Sin perjuicio de ello y desde el punto de vista estricto del financiamiento, se verifican los sistemas de reparto, donde las sumas a recaudar para afrontar el pago de las prestaciones se cargan sobre el conjunto de la sociedad y se distribuyen con criterios de política social. Este se contrapone a los denominados sistemas de capitalización, donde un mecanismo de carácter mayormente privado en el que los futuros beneficiarios suman aportes de forma individual a su cuenta personal y son administrados por una empresa cuyas rentas, según el destino de las inversiones realizadas

con ese dinero, permiten solventar las contingencias antes mencionadas de vejez, invalidez y/o muerte, siendo sus prestaciones en función de la prima económica que es asignada al beneficiario en función de su capacidad de ahorro personal e individual. Sin perjuicio de ello, existen también sistemas mixtos, donde una parte es solventada por un régimen público, mientras que otra parte corresponde al mecanismo privado. Lo cierto es que la mayoría de los regímenes de la seguridad social están regidos por legislación pública que establece la obligatoriedad de base, coexistiendo además cajas de profesionales y regímenes facultativos. La doctrina mayoritaria ha descripto algunos de los caracteres de la seguridad social que son: “universalidad” –la seguridad social alcanza a todo el conjunto social que cumpla con sus requisitos–; “integralidad” –la seguridad social se ocupa de la totalidad de las contingencias que afectan a las personas y cambian su situación frente a la vida–; “solidaridad” –si vivimos en sociedad, nadie puede desentenderse de las necesidades del conjunto, sino que todos debemos aportar, para que quienes tengan menores recursos puedan acceder a un conjunto de prestaciones consideradas mínimas para llevar una vida digna–; “unidad” –la seguridad social debe estar coordinada, para lograr que se atribuyan las prestaciones a quienes realmente las necesitan, conforme la legislación y la situación de hecho correspondiente a cada beneficiario que integra la sociedad–; “subsidiariedad” –la seguridad social nunca reemplaza la actividad humana para subvertir sus necesidades, sino que la viene a suplir cuando la misma es inexistente, escasa o llegaría demasiado tarde para cubrir la contingencia que afecta a la persona–; “inmediación” –el bien jurídico es la persona humana, y el beneficio debe otorgarse cuando existe la necesidad de cobertura. Nuestra Constitución Nacional, en su faz tuitiva y protectora de la persona humana de su artículo 14 bis establece que “... el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable...” con lo que nuestra Carta Magna establece la dirección en la cual debe apuntar la legislación que regule la materia de la seguridad social. Ello se asienta en ciertos puntos como son la protección estatal, la relación entre el salario de actividad y el beneficio previsional en la pasividad, la movilidad de todas las prestaciones y el respeto de los derechos adquiridos. Por supuesto que estos principios o directivas de interpretación de las leyes en materia

de seguridad social han llevado a que los juzgadores resuelvan con extremo cuidado, pues en palabras de la CSJN:

Dado que la seguridad social tiene como cometido propio la cobertura integral de las consecuencias negativas producidas por las contingencias sociales, el apego excesivo al texto de las normas sin apreciar las circunstancias particulares de cada caso, no se aviene con la cautela con que los jueces deben juzgar las peticiones vinculadas con la materia previsional...

Esto es así porque en rigor “... los beneficiarios de la seguridad social son todos los hombres, y su objeto es amparar las necesidades que dificultan su bienestar...” [María Inés Velasco. *Abogada y docente. Especialista en previsión social*]

Servicio público

El servicio público es una institución paradójica del derecho público, ya que a partir de ella es que se define la función administrativa del Estado que da origen a la Administración Pública, entendida como un conjunto de órganos estatales (ministerios) que tienen por fin administrar (del latín “*ad*” que significa “a”, “al” o “hacia”; y “*ministrare*” que significa “servir”) los servicios públicos. Sin embargo, la doctrina administrativista no ha logrado un consenso en torno a su definición. Ahora bien, más allá de las múltiples opiniones que existen a nivel doctrinario que, en mayor o menor medida, han influenciado –también– a la jurisprudencia, existen ciertos puntos en los que es posible encontrar acuerdos. Uno de estos tiene que ver con los tres elementos del servicio público que León Duguit mencionaba en los orígenes de esta institución, a mediados del siglo XIX: el objetivo o funcional, el subjetivo u orgánico y el normativo. El primero se relaciona con la satisfacción de un interés general (fin público); el segundo, con la persona prestadora del servicio (en cuanto a este punto no existe consenso en lo absoluto); y, el tercero, refiere a que existe un régimen exorbitante del derecho privado que regula esta institución. A partir de estos tres elementos podemos elaborar una definición de servicio público que, a pesar de ser minimalista, resulta lo suficientemente amplia como para adaptarse a cualquier variación doctrinaria o jurisprudencial particular, en atención a que se encuentra

plagada de conceptos indeterminados. De esta manera, un servicio público sería una actividad llevada a cabo con la finalidad de satisfacer una necesidad pública, bajo un régimen jurídico especial que asegure el bien común. Dejemos para el final el análisis de lo más obvio de esta definición, que es lo que no dice, es decir, quién lleva a cabo esta actividad. Comencemos por dilucidar qué actividades, que buscan satisfacer una necesidad pública, son consideradas servicio público, ya que existen actividades muy importantes para los fines públicos, como la recaudatoria, que parece absurdo pensar que puedan ser consideradas servicio público. Para esto, la doctrina sigue un criterio muy claro y seguro: sólo constituyen servicios públicos aquellos que son designados como tales por una ley, en sentido material y formal (*publicatio*). La importancia de que sea una ley la que reconozca al servicio público deriva de que el Poder Legislativo (llámese Asamblea, Congreso, Parlamento, Legislatura, etcétera) es el más representativo de la ciudadanía y, por lo tanto, el legitimado para establecer qué constituye el bien común. Empero a partir de fines del siglo XX y comienzos del XXI, la jurisprudencia ha comenzado a ampliar el entendimiento de las actividades que constituyen servicios públicos más allá de si existe, o no, *publicatio*. Un ejemplo de esto son las actividades conexas al servicio público como ante la declaración de servicio público del transporte aeronáutico de pasajeros podría entenderse que el servicio de asistencia en tierra a las aeronaves (servicio fundamental para que estas puedan operar) también constituiría un servicio público. Otro caso se da cuando se aplica analógicamente las disposiciones de una actividad declarada como servicio público a otra que no. Por ejemplo, muchas legislaciones contemplan como servicio público la telefonía domiciliaria pero no la móvil, a la cual se le puede hacer extensivo el régimen de la primera (salvando las diferencias técnicas). En cuanto al régimen jurídico especial que asegure el bien común (régimen exorbitante del derecho privado) se entiende, también, que debe estar constituido por leyes en sentido material y formal, aunque existe una mayor flexibilidad en cuanto a que podría estar regulado por el Poder Ejecutivo y/o la Administración Pública en virtud de una autorización o delegación legislativa. Más allá de las distintas posturas doctrinarias en cuanto al alcance de este régimen jurídico especial, relacionadas a posiciones políticas en torno al nivel de intervención que debe tener el Estado en materia regulatoria, existe consenso en que debe asegurar cinco

principios básicos: 1. Continuidad: de conformidad con este principio el servicio debe brindarse de forma ininterrumpida, a menos que las características propias de la necesidad pública a satisfacer conlleven que deba interrumpírsele por periodos de tiempo determinados. Por ejemplo, algunas legislaciones consideran al practicaje un servicio público pero si, por motivos climáticos, un puerto pudiera operar sólo en una determinada época del año, este servicio se brindaría sólo en el período en el que éste opere y se interrumpiría mientras no lo haga. 2. Regularidad: el servicio debe prestarse de conformidad con los estándares normativos de calidad y seguridad que el marco regulatorio establezca. 3. Uniformidad: el servicio debe prestarse de forma igualitaria a todas las personas, sin ningún tipo de discriminación. 4. Generalidad: este principio está relacionado con la uniformidad y apunta a que el servicio debe estar disponible para ser prestado a todos, mientras que la uniformidad es igualdad en la prestación, la generalidad es igualdad en el acceso. 5. Obligatoriedad: quien presta un servicio público tiene el deber jurídico de hacerlo. Existe otro principio, de carácter controvertido, que es el de subsidiariedad. De conformidad con éste, el Estado debería dejar que, en principio, el servicio sea prestado por particulares (de conformidad con los marcos regulatorios) y prestarlo por sí mismo solo cuando el sector privado no tuviera interés en hacerlo. Ahora bien, este principio es sostenido sólo por el sector más liberal de la doctrina. Los autores más intervencionistas entienden que la titularidad del servicio público le pertenece al Estado y que el sector privado sólo puede prestarlo cuando este le otorga una concesión o permiso especial. En la actualidad, esta no es una discusión meramente teórica, sino que tiene importantes consecuencias prácticas en ciertos sectores del mercado. Por ejemplo en el transporte público de pasajeros, a partir del desarrollo de aplicaciones de telefonía móvil que permiten ofrecer y consumir un servicio de transporte de manera pública (como el caso de Uber), mientras que funciona un servicio público de transporte a la par de este. Frente a esta situación, quienes están de acuerdo con el principio de subsidiariedad opinan que este tipo de oferta al público constituye una libertad básica de las personas, mientras que sus detractores se pronuncian por la ilegalidad de esta actividad. El debate en torno a este controversial principio sirve para introducir la cuestión de quién debe brindar el servicio público que, a pesar de que existe un cierto grado de consenso, constituye el punto más dis-

cutido de este tema para la doctrina. Más allá de quienes están a favor, o en contra, del principio de subsidiariedad, es preciso señalar que la idea del servicio público nace junto con la de titularidad estatal de la actividad. Es decir, se entendía que quien debe prestar el servicio público es el Estado. Sin embargo, los Estados tienen muchas necesidades públicas que cubrir y sus recursos son limitados, por lo que no es extraño que muchos no tengan la capacidad financiera de abrir centrales eléctricas, construir ferrocarriles o fabricar y poner en órbita satélites artificiales que faciliten las telecomunicaciones, entre otras actividades. Para todas esas cuestiones que no pueden ser cubiertas con fondos públicos es que, con el devenir de la historia, se desarrollaron las privatizaciones que consisten en otorgar a particulares, o a asociaciones público-privadas, la explotación del servicio público a cambio de que realicen las inversiones que el Estado no puede hacer. De esta forma, se diferencia la titularidad (estatal) de la explotación (concesionario/permisionario) del servicio. Ahora bien, la doctrina también ha desarrollado una clasificación de los servicios públicos, en torno a la titularidad, por lo que podrían existir casos en los que no haya titularidad estatal, sino solamente potestad regulatoria. De esta forma, existe el servicio público propio, que es aquel brindado por el Estado en forma directa o a través de un concesionario/permisionario y el servicio público impropio, prestado por el sector privado bajo disposiciones reglamentarias establecidas por la Administración Pública. Es importante destacar que, aun cuando la doctrina no es pacífica respecto de aquel elemento subjetivo u orgánico que mencionaba Duguit, el Estado no puede desentenderse del control del servicio público, aun cuando es ejecutado por el sector privado. Por ello, una consecuencia del fenómeno privatizador ha sido el crecimiento de la estructura administrativa y la complejización de su organización a partir de la creación de los entes reguladores, cuya principal función es establecer el marco regulatorio de estas actividades y velar por su cumplimiento. Las Defensorías del Pueblo, a pesar de no ser entes reguladores de los servicios públicos, cuentan con amplias facultades de fiscalización en su faceta de organismo de control de la Administración Pública, pudiendo requerir información y formular recomendaciones a los entes reguladores; así como accionar judicialmente en defensa colectiva de los derechos de los usuarios de servicio público. [María Soledad Manin. Universidad de Buenos Aires]

Sistema Interamericano de Derechos Humanos

De la misma naturaleza que otros sistemas regionales de promoción y protección de Derechos Humanos, por ejemplo la Comisión Europea y la Corte Europea de Derechos Humanos, como marca Ledesma, el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos tiene su origen en una serie de mecanismos y procedimientos previstos tanto por la Carta de la Organización de Estados Americanos como en la Declaración, y luego Convención Interamericana de Derechos Humanos y en otros instrumentos jurídicos o documentos básicos para la promoción y protección de los derechos humanos conexos a esta. El origen específico del Sistema Interamericano de Derechos Humanos es igual al primer paso fundamental tomado por los Estados americanos en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, celebrada en Ciudad de México del 21 de febrero al 8 de marzo de 1945, enfatizando la aspiración de crear un instrumento regulatorio en materia de derechos humanos para toda la región. Por ello, durante la Novena Conferencia Internacional Americana, organizada en Bogotá desde el 30 de marzo al 2 de mayo de 1948, los Estados americanos aprobaron los dos instrumentos jurídicos fundacionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: i) la Carta de la Organización de Estados Americanos que proclama los derechos fundamentales del individuo, sin distinción de raza, nacionalidad, credo, o sexo, y que establece como uno de los deberes fundamentales de los Estados el de respetar los derechos de la persona humana, y ii) la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Este último instrumento fue la primera declaración regional en materia de protección y promoción de derechos humanos con carácter universal, inclusive, siete meses antes de la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. Ahora bien, desde la creación de estos dos instrumentos fundacionales del sistema interamericano de derechos humanos, la proliferación de nuevas regulaciones en materia de derecho internacional con foco en la protección de los derechos humanos también significó la creación de nuevos instrumentos regionales de pro-

tección y promoción de derechos humanos que, a su vez, derivaron en dos órganos del sistema interamericano de derechos humanos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Desde un punto de vista metodológico, el sistema interamericano se puede entender desde la partida histórica buscando un esquema normativo en materia de derechos humanos para la región seguido de sucesos jurídicos puntuales que dieron vida a la visión americana de crear un sistema regulatorio de derechos humanos. Ledesma propone apreciar cuatro etapas fundamentales en el desarrollo del sistema interamericano: i) la fase de los *antecedentes* de dicho sistema, que comprendería la adopción de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), y de otros instrumentos jurídicos que la precedieron o que la siguieron; ii) el período de *formación* del sistema, con la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1959) y la gradual expansión de sus competencias; iii) la fase de *consolidación* del sistema, a partir de la entrada en vigor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978); y iv) la etapa del *perfeccionamiento* del sistema, producto de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1979) y de la adopción de protocolos adicionales a la Convención Americana. Del punto primero y segundo, se desprenden una serie de mecanismos regionales que regulan, entre otras áreas de derechos humanos, la prevención y sanción de la tortura (1985), los derechos económicos, sociales y culturales (1988), la abolición de la pena de muerte (1990), la erradicación de la violencia contra la mujer (1994), la desaparición forzada de personas (1994), la no discriminación contra personas con discapacidad (1999), la libertad de expresión (2000), la Carta Democrática Interamericana (2001), los principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad (2008), la no discriminación racial (2013) y la no discriminación en todas sus formas (2013). Ahora bien, tanto la evolución de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como la Corte pueden considerarse como los órganos más fundamentales del sistema interamericano de derechos humanos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue creada en 1959 a partir de la Resolución VIII de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en Santiago de Chile. Teniendo en cuenta el progreso en materia de derechos humanos en la región a

partir de la Declaración de 1948, como también la proliferación de sistemas de protección y promoción de derechos en Europa y a nivel mundial con la Organización de las Naciones Unidas, la resolución VIII consideró “indispensable que tales derechos sean protegidos por un régimen jurídico a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión”. Por ello, *a posteriori* de un laborioso trabajo del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en 1959 dispuso la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Compuesta por siete miembros elegidos a título personal por los Estados miembros, la Comisión llevó a cabo múltiples visitas a Estados miembros como también la elaboración de reportes acerca de la situación de los derechos humanos en la región. A partir del éxito de su trabajo y con el contexto político favorable en la región, el estatuto de la Comisión mantuvo una revisión en 1965 dándole la capacidad de entretener peticiones de individuos quienes sus derechos bajo la Convención interamericana se hallen violados o vulnerados por Estados miembros. De esta manera, la Comisión mantuvo la potestad de hacer observaciones y recomendaciones directas a los Estados miembros en disputa. Otro cambio importante en la reglamentación de la Comisión se dio en 1967 a través del Protocolo de Buenos Aires, constituyendo a la Comisión como un órgano principal de la Organización de Estados Americanos. De la misma manera, el reglamento y funcionamiento de la Comisión también fueron alterados para incorporar una innovación dentro de sistemas regulatorios de derechos humanos en el mundo: la integración de relatorías especiales enfocadas en la situación específica de un área normativa de la Convención Interamericana. Entre 2011 y 2013, la Comisión encaró una revisión general de su funcionamiento con respecto a su mandato en busca de nuevas y mejores formas de promocionar y proteger los derechos humanos en la región. Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos representa el segundo organismo fundamental del sistema interamericano de derechos humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos emana de la Convención Interamericana de Derechos Humanos de 1959, ratificada por suficientes Estados miembros en 1979, dándole carácter operacional a la Corte en 1979, con sede en San José, Costa Rica. La Corte está compuesta por siete jueces

nacionales de los Estados miembros, a título personal entre los juristas más destacados y con la más alta autoridad moral. Basado en el artículo primero del Estatuto de la Corte, el objetivo principal de este organismo es la aplicación e interpretación de la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Para ello, la Corte cuenta con dos funciones diferentes: una función de adjudicación de casos dentro de la jurisdicción de la Convención y otra función consultiva. Con respecto a la primera, la Corte está capacitada para adjudicar casos contenciosos dentro de la Convención cuando dicho caso ha agotado la etapa de resolución propuesta por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cuando el Estado parte de la disputa reconoce la competencia de dicho órgano. De esta manera, la relación entre la Comisión y la Corte refuerzan el carácter vinculante y normativo de la Convención Interamericana de Derechos Humanos tanto para los Estados miembros como para quejas individuales. La declaración de reconocimiento de la competencia de la Corte puede ser concebida en forma incondicional para todos los casos o bien, bajo condición de reciprocidad, por un tiempo determinado o para un caso específico. Por otro lado, la función consultiva de la Corte se refiere al artículo 64 de la Convención Americana garantizando que cualquier Estado miembro de la Organización puede consultar a la Corte acerca de la interpretación de la Convención Americana o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Por ello, a partir de la necesidad histórica de crear un ambiente regulatorio favorable para los derechos humanos en la región, el sistema interamericano de derechos humanos comprende tanto a una serie de documentos básicos como a dos organismos fundamentales en la promoción, protección y adjudicación de los derechos humanos en el continente americano. [Ezequiel Jimenez. Middlesex University London. *Profesional de Amnistía Internacional*]

S

Soberanía alimentaria

El concepto de soberanía alimentaria fue introducido por la Vía Campesina en 1996, durante el Foro Mundial por la Seguridad Alimentaria que se realizó en paralelo a la Cumbre Mundial de la

Alimentación organizada por FAO. En dicha oportunidad, fue definida como:

El derecho de cada pueblo y de todos los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias de producción, distribución y consumo de alimentos, a fin de garantizar una alimentación cultural y nutricionalmente apropiada y suficiente para toda la población.

La Vía Campesina es un movimiento internacional de trabajadores rurales, organizaciones campesinas, indígenas y pescadores. Entre sus principales aportes señala que el hambre no se debe a un problema de falta de comida o producción, sino a la injusta distribución de los alimentos, agravadas por un modelo agroindustrial concentrado en las manos de unas pocas empresas. Así en el marco de la II Conferencia Internacional de La Vía Campesina, Tlaxcala, México, en abril de 1996, se caracteriza a la soberanía alimentaria como:

El derecho de los pueblos a definir su propia alimentación y agricultura; a proteger y regular la producción y comercialización nacional a fin de lograr objetivos de desarrollo sostenibles; a determinar la medida en que quieran ser autosuficientes; a restringir el “dumping” de productos en sus mercados; y a proporcionarles a las comunidades de campesinos, pueblos indígenas y pescadores artesanales la prioridad en la administración del uso de recursos y los derechos sobre los mismos.

Esta nueva definición tiene como aporte fundamental que instaure un paradigma transformador que busca democratizar el sistema agroalimentario a nivel mundial y local desde la acción colectiva. A su vez se complementa con la realizada en la Declaración del Foro de ONG/OSC para la soberanía alimentaria, Roma 2002, definida como:

Un derecho de los países y los pueblos a definir sus propias políticas agrícola, pesquera y alimentaria de forma que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas para ellos. La SA fomenta el derecho a la alimentación para toda la población, basada en una producción de pequeño y mediano tamaño, respetando: las culturas y la diversidad de campesinos, pescadores y Pueblos Indígenas y sus modos y medios de producción, distribución y comercialización y su manejo de las áreas rurales, en la que las mujeres juegan un papel fundamental. Esto requiere una fuerte economía centrada en una agricultura, pesca y ganadería de tipo familiar y comunitario: condiciones de trabajo decentes, y una

mejor distribución de la población entre las áreas rural y urbana. La descentralización y la democratización del desarrollo económico son la clave para la estabilidad social y el progreso.

El concepto de soberanía alimentaria se ha convertido así en objeto de permanente debate y referencia desde la crisis del precio de los alimentos del 2007 y 2008 donde se ha puesto en evidencia la falta de políticas adecuadas por parte de las organizaciones internacionales en relación a la problemática de la alimentación. En ese contexto, surge la Declaración de Nyéléni, realizada en el Foro Internacional por la soberanía alimentaria celebrado en Mali en 2007, y que nos ofrece una definición clave y depurada del concepto:

La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo. Esto pone a aquellos que producen, distribuyen y consumen alimentos en el corazón de los sistemas y políticas alimentarias, por encima de las exigencias de los mercados y de las empresas. Defiende los intereses de, e incluye a, las futuras generaciones. Nos ofrece una estrategia para resistir y dismantlar el comercio libre y corporativo y el régimen alimentario actual, y para encauzar los sistemas alimentarios, agrícolas, pastoriles y de pesca para que pasen a estar gestionados por los productores y productoras locales. [...] La soberanía alimentaria supone nuevas relaciones sociales libres de opresión y desigualdades entre los hombres y mujeres, pueblos, grupos raciales, clases sociales y generaciones.

Históricamente se opuso al concepto oficial de “seguridad alimentaria” (sobre el que trabaja FAO) que “se da cuando todas las personas tienen acceso físico, social y económico permanente a alimentos seguros, nutritivos y en cantidad suficiente para satisfacer sus requerimientos nutricionales y preferencias alimentarias, y así poder llevar una vida activa y saludable”, se le otorga mayor fuerza a la disponibilidad de alimentos. La principal diferencia entre ambos es que, la soberanía alimentaria no se ocupa solo de la “la accesibilidad” a los alimentos, a fin de garantizar una alimentación cultural y nutricionalmente apropiada y suficiente para toda la población, sino que avanza sobre el sistema productivo y la distribución. Recién con la Declaración de Cochabamba de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 2012, los conceptos de “seguridad alimentaria” y

“soberanía alimentaria” dejaron de ser concebidos como antagónicos y se resignifican como conceptos complementarios e interrelacionados en la búsqueda del bien común y en enfocar la soberanía alimentaria como el camino para alcanzar la “seguridad alimentaria”. La soberanía alimentaria pone el acento en la capacidad de los pueblos para decidir sobre su sistema alimentario, así como en su facultad para desarrollar las políticas que democráticamente estimen oportunas para establecer qué y cómo se produce, qué y cómo se distribuye, qué y cómo se consume. Tiene como principios fundantes: dar prioridad a la producción de alimentos sanos, adecuados y culturalmente apropiados; proteger a los campesinos y pequeños agricultores contra las importaciones a bajo precio; regular internamente la producción de alimentos para evitar el hambre, la especulación y la concentración; promover y desarrollar modelos productivos social y ambientalmente sostenibles, rechazando las distintas formas de privatización de la vida y protegiendo los bienes comunes naturales –tierra, agua, semillas–; el respeto por el acervo cultural y productivo de las comunidades de agricultores familiares, campesinos e indígenas; y el reconocimiento del papel esencial que juegan de la producción agrícola en la alimentación y en la resiliencia para enfrentar al Cambio Climático. Soberanía alimentaria es entender la alimentación como un derecho humano básico que debe ser garantizado a toda la población mundial. La seguridad alimentaria solo puede alcanzarse con políticas de apoyo a la agricultura campesina, y a la producción local de alimentos, de preservación de los bienes naturales y de la biodiversidad y de cuidado de la salud de la población. Ello teniendo en cuenta que la asequibilidad de los alimentos se relaciona en gran medida con los ingresos, garantizar el acceso a los alimentos sigue siendo uno de los pilares fundamentales de la seguridad y la soberanía alimentaria y la agenda de la lucha contra la pobreza en general. En el actual modelo agroindustrial, la producción y distribución de alimentos es controlada por unas pocas empresas transnacionales y se caracteriza por la producción intensiva en sistemas de monocultivo; la intensificación de la productividad a través de paquetes tecnológicos que incluyen Organismos Genéticamente Modificados (OGM); el uso masivo de agroquímicos y plaguicidas; la propiedad intelectual de las semillas y la creación de un mercado (*commodities*) en los que se deciden los precios internacionales.

les de muchos productos básicos alimentarios. Las decisiones sobre qué producir no se definen por la sustentabilidad de la producción ni por su impacto en la salud, sino por bajar costos y aumentar ganancias de la industria alimenticia. Desde esta perspectiva, el derecho a la alimentación adecuada sólo puede asegurarse en un sistema donde la soberanía alimentaria esté garantizada, promoviendo un modelo productivo que tome como preocupación central al ser humano y fomentando alternativas de producción agroecológicas, de menor escala, capaces de proveernos alimentos sanos, crear empleo digno, proteger la biodiversidad y alcanzar la soberanía política en sentido amplio. El concepto de soberanía alimentaria está íntimamente relacionado al de *agroecología*, *economía social solidaria* y *buen vivir*, y representa un verdadero paradigma transformador al proponer un modelo de desarrollo socioeconómico contrapuesto al modelo agroindustrial en el que el alimento se constituye en una mercancía más, sujeta a las presiones del mercado internacional. El derecho a la alimentación adecuada significa también el derecho a acceder a los medios de producción para obtener los alimentos. La soberanía alimentaria se presenta así como una contrapropuesta al paradigma capitalista que funda la seguridad alimentaria en la agricultura industrial de gran escala y en el comercio liberalizado de productos agrícolas. Es un proyecto político y ecológico, cuyo objetivo es luchar contra el hambre, la desnutrición promoviendo el desarrollo rural, el respeto a los bienes naturales y medios de vida sostenibles. Desde esta perspectiva, se trata de entender el derecho a la alimentación como un derecho humano básico y garantizado a toda la población mundial. [Ismael Rins. Abogado. Universidad Nacional de Córdoba. Defensor del Pueblo de la ciudad de Río Cuarto]

S

Sociedad civil

Las menciones del concepto de sociedad civil y de composición y funciones de la misma se han generalizado en las últimas décadas. Organismos internacionales, gobiernos centrales y gobiernos locales, el sector académico o el sector privado, casi sin excepciones, incluyen en sus planes, actividades o propósitos, el trabajar y vincularse con la sociedad civil. Algunos organismos internacionales de financiamiento

incluso lo plantean como condicionalidad para préstamos y operaciones, o promueven la toma de decisiones colaborativa entre el gobierno y la sociedad civil a través de su propia gobernanza. Pero es importante destacar que el concepto de sociedad civil no es nuevo, ni tampoco es de surgimiento reciente. El término “sociedad civil” tiene su raíz en la palabra latina *civis*, que significa ciudadano/ciudadana y tanto las sociedades de la Antigua Roma como las de Grecia tenían términos equivalentes para referirse a la sociedad política, constituida por las personas ciudadanas que participaban activamente en la vida del Estado contribuyendo a configurar sus instituciones y formular sus políticas. A lo largo de la historia, “la sociedad civil” ha sufrido un cambio completo en su connotación. Desde la Antigüedad y hasta el siglo XVII, significó toda sociedad políticamente organizada. Sin embargo, después de la Revolución Francesa y con la concepción unitaria del Estado-nación que ella impuso, la noción de sociedad civil se opone al Estado para significar lo que depende del dominio privado, de la sociedad sin Estado. En el vocabulario se conservan huellas de esta ambigüedad. Los adjetivos “civil” y “cívico” tienen la misma raíz; no obstante, hay distintas valoraciones sobre la significancia de los derechos cívicos y los derechos civiles. El concepto de sociedad civil encuentra una formulación sistemática en la obra del filósofo alemán Georg Hegel, para quien la sociedad civil estaría conformada por las instituciones (administración de la justicia, policía y corporaciones), el sistema de necesidades y el derecho político interno. En el siglo XVIII, John Locke estudiaría y reflexionaría sobre las diferencias entre sociedad civil y sociedad política y, un siglo después, Alexis de Tocqueville reconocería el valor de la libertad a un nivel comunitario y de la participación ciudadana en la transformación responsable hacia el bien común. Más allá de viejos orígenes, el concepto de sociedad civil adquirirá además nuevas e innovadoras dimensiones en el siglo XX, durante las décadas del '70 y del '80, en oposición a las dictaduras militares en América Latina y a la caída de los regímenes en países del Este de Europa que le otorgarían renovada pujanza. Como ejemplo de cuestionamientos recientes, autores definen a la sociedad civil como “los mercados, las asociaciones y una esfera de debate público”. En el cambiante contexto del siglo XXI, al tiempo que reconocemos que la sociedad civil es un escenario diverso y heterogéneo, nos afiliamos

a la definición CIVICUS, Alianza Mundial para la Participación Ciudadana, que entiende que la sociedad civil es: “La arena o el espacio, fuera de la familia, del Estado y del mercado, que se construye por acciones individuales o colectivas, de organizaciones e instituciones, para promover intereses compartidos”. CIVICUS amplía la modalidad que esas acciones puedan tener, aclarando que las mismas no persiguen como fin el conquistar porciones del poder público, lo que es propio de la política, ni tampoco el lucro personal, lo que es propio del mercado. Se trata de acciones ciudadanas colectivas y organizadas y que son asumidas de manera absolutamente voluntaria. A diferencia de otros conceptos de sociedad civil, esta definición contiene dos aspectos interesantes: por un lado amplía el enfoque tradicional que incluye solo organizaciones formales e institucionalizadas y toma en cuenta a las coaliciones y grupos informales y, por otro lado, admite que la sociedad civil en su diversidad, también, puede incluir manifestaciones que no se centren necesariamente en valores exclusivamente positivos, y que dentro de la sociedad civil también pueden haber formas de intolerancia o intereses compartidos no legítimos. Así, la composición de la sociedad civil reconoce tanto acciones de personas como de organizaciones, personas y organizaciones que se unen, transitoriamente o de forma perdurable, para perseguir objetivos comunes. A partir de esta definición, la sociedad civil tendrá como características centrales la variedad, la complejidad y la heterogeneidad, y se convierte en un escenario en el que conviven una gran diversidad de organizaciones. Son entonces organizaciones de la sociedad civil: sindicatos; organizaciones de mujeres; asociaciones rurales y de campesinos; organizaciones religiosas; cooperativas; organizaciones juveniles o estudiantiles; organizaciones no gubernamentales de desarrollo; organizaciones de promoción, incidencia y defensa de derechos; centros de estudio y de investigación que realicen una contribución trascendental al acervo intelectual, a la producción de conocimientos en distintas ramas y a la elaboración de propuestas en el marco del desarrollo nacional e internacional; centros educativos y de capacitación; medios de comunicación sin fines de lucro; asociaciones de grupos marginados social y económicos; grupos de atención social o servicios de salud; organizaciones profesionales y de negocios; organizaciones barriales y comunitarias; organizaciones de interés económico; cámaras

empresariales; organizaciones de promoción y gestión de créditos y apoyo a microempresas; redes, coaliciones, plataformas y asociaciones nacionales e internacionales de organizaciones; y muchas otras formas asociativas, congregadas alrededor de objetivos comunes y del bien común material e inmaterial, natural o socialmente constituido, incluyendo grupos y movimientos informales. Las formas jurídicas asociativas de la sociedad civil en general no tienen fines de lucro y en algunos casos se tiende a hablar del sector sin fines de lucro como aquel que engloba a todas las organizaciones con fines sociales o solidarios. Es una definición que no acompasa una realidad organizacional muy compleja. Por dar un solo ejemplo, las cooperativas promueven proyectos que benefician a la comunidad al tiempo que reditúan provecho para sus propios miembros. Algunas organizaciones tienden a autoidentificarse como no gubernamentales, al amparo de un ya muy conocido acrónimo ONG, término creado hace más de 70 años con el nacimiento de las Naciones Unidas y la necesidad de identificar de alguna manera los grupos con los que el nuevo organismo internacional tenía relaciones, pero no eran los gobiernos integrantes. Un grupo importante entiende que es parte del llamado “Tercer Sector”, este término fue acuñado hace unas décadas que da por sobreentendido la existencia de otros dos sectores, constituyendo el gobierno y el mercado el primer y segundo sector. Estas definiciones se concentran en lo que no son o no hacen las organizaciones, mucho más que en el perfil propio que el accionar de las mismas les ha otorgado. Aunque se trate de la definición que conlleva mayor contenido positivo, incluso la pertenencia a un sector (el Tercero) no parece reflejar efectivamente las observaciones que pueden realizarse en la sociedad latinoamericana. Los límites son muchas veces demasiado difusos para ubicar con exactitud las organizaciones por fuera de cometidos de bien público que, en primera instancia, estarían asignados al Estado. Existe cada vez más cierta hibridación con las llamadas empresas sociales o con los mecanismos creados por empresas comerciales para ejercer formas de responsabilidad social. Los contactos, convenios, articulaciones y vínculos entre los eventuales tres sectores cuestionan e interpelan las fronteras que pretendan marcarse entre unos y otros. Hay por otra parte un número creciente de organizaciones que estatutariamente son sin fines de lucro y que han entrado a jugar en el campo de la pro-

moción de créditos, asistencia técnica a microempresas y otras actividades económicas. También, los fines y propósitos de las organizaciones de la sociedad civil son diversos y heterogéneos: la contribución y fortalecimiento de la democracia en muchas organizaciones va de la mano con otras organizaciones que reclaman objetivos como lograr una mejor calidad de vida, mejorar el desarrollo de la comunidad, formar y capacitar jóvenes y adultos o profundizar la conciencia de género en la sociedad en su conjunto. La defensa del medio ambiente, el apoyo y asistencia a poblaciones vulnerables o brindar servicios de salud y protección a niños, niñas y personas mayores son metas de algunas organizaciones, mientras que la investigación académica, la divulgación cultural o la difusión de información a comunidades rurales ocupan a muchas otras. Muchos grupos actúan en la rehabilitación social y de salud, mientras que muchas organizaciones realizan esfuerzos para fortalecer la participación ciudadana en sus diversas formas, la transparencia y la rendición de cuentas de los actores sociales. Las organizaciones de la sociedad civil son muchas veces laboratorios de propuestas, de experimentación social y de innovación, conformando espacios de solidaridad y de participación ciudadana, en los que cada día se moviliza a miles de personas detrás de objetivos vinculados al desarrollo nacional, y que multiplican el trabajo voluntario y los recursos que están en la sociedad para atender a los sectores de la población que se encuentran en situación de desventaja social. [Analía Bettoni y Anabel Cruz. Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD, Uruguay)]

S

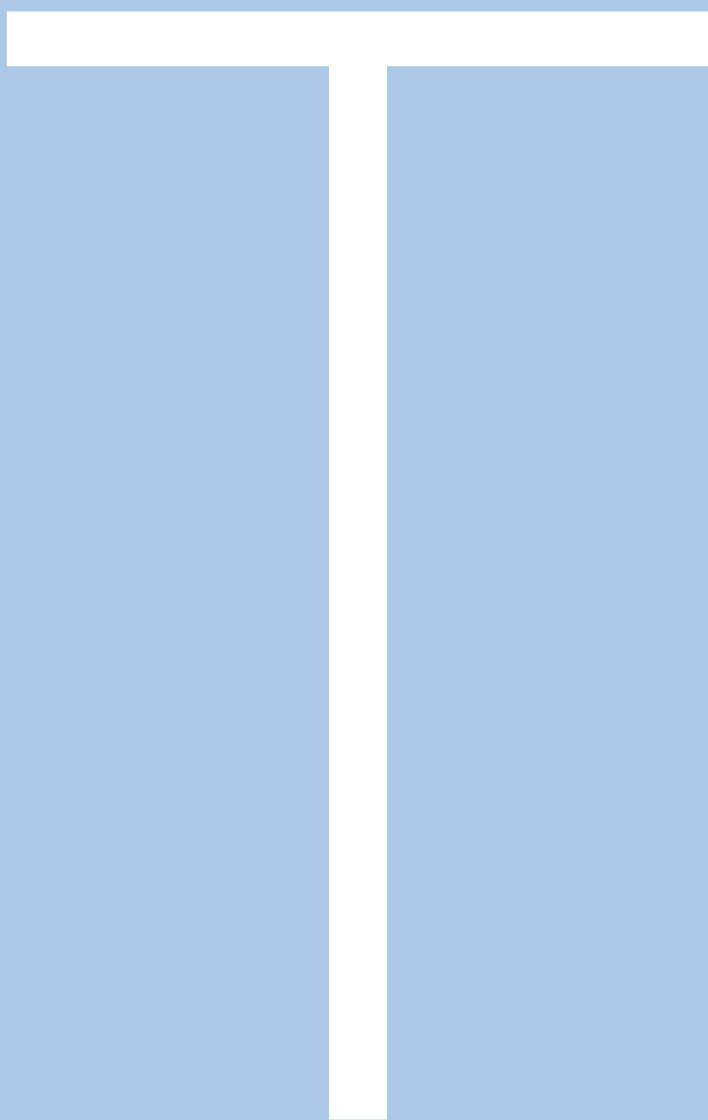
Sociología

Hasta que Auguste Comte (1798-1857), su creador, creyó que su obra significaba una ruptura con el pasado y establecía el marco lógico, no se la había nombrado a la presunta nueva ciencia. Sin embargo, quienes habían iniciado ese campo de estudio fueron Montesquieu (1689-1755), que a través de su obra *El espíritu de las leyes*, describe la historia suprimiendo lo sobrenatural en la explicación de las sociedades humanas proponiendo el método comparativo para el estudio de las instituciones sociales y, más tarde, Saint Simon (1760-1825) de quien tomó gran parte de sus elaboraciones teóricas. Comte sostiene

que la anarquía reinante en Europa después de la gran crisis provocada por la Revolución Industrial y la Revolución Francesa se debía a que los pueblos carecían de un sistema universal de principios que estableciera entre las personas la armonía necesaria para cimentar un orden social común dentro del cual vivieran pacíficamente. Así es que se propone problematizar la sociedad a partir de la estática y la dinámica social, conceptos que homologa con los de orden y progreso. Mientras la dinámica estudia las leyes de la evolución de las circunstancias sociales, la estática estudia sus conexiones como parte de un todo. El desarrollo inicial de la Sociología representó un claro progreso en el estudio de la sociedad humana por su más nítida definición del objeto de estudio y su formulación de nuevos temas y problemas que la distinguían de las demás ciencias sociales. Desde mediados del siglo XIX hasta comienzos del siglo XX en las obras de Karl Marx (1818-1883), Max Weber (1864-1920), Emile Durkheim (1858-1917) y Gabriel Tarde (1843-1904) surgieron novedosas construcciones teóricas, importantes exposiciones del método sociológico y relevantes estudios del mundo social que en su conjunto instituyeron la disciplina como modo riguroso de indagación científica promoviendo una gran expansión de las investigaciones empíricas en esta materia. La Sociología como ciencia teórica y empírica, adquirió su forma definitiva durante el siglo XX. El núcleo central de la teoría sociológica es la sociedad como objeto de estudio y a esta se llega a través del análisis de las relaciones sociales dentro de las estructuras, los sistemas y las instituciones sociales con el intento de brindar alguna interpretación de su unidad y persistencia, sus tensiones internas y sus potencialidades de cambio. Constituida como disciplina científica, se transformó merced al desarrollo continuo de paradigmas contrapuestos y a la polémica entre sus propulsores, que fueron acumulando un cuerpo ordenado de conocimientos resultante de sus investigaciones. El análisis de la producción de mercancías de Marx; el estudio de la relación entre la ética protestante y el capitalismo de Max Weber; la concepción de Durkheim acerca de las bases de la solidaridad social y su análisis estructural del parentesco; el énfasis de Tarde en las creencias, los deseos y las leyes de la imitación han proporcionado un saber nuevo. La diversidad de paradigmas en Sociología presuponen al menos un acuerdo amplio sobre lo que constituye su dominio específico que incluye fenómenos que van desde re-

laciones económicas, creencias, creaciones culturales, hasta aspectos nimios de la vida cotidiana, y sobre el valor nulo de aquellas explicaciones que partan de aspectos biológicos, de la raza u otras dimensiones no sociales de la vida. En el desarrollo de las investigaciones empíricas para el estudio de los fenómenos sociales, se utilizan diversidad de metodologías basadas en distintos tipos de encuestas, entrevistas y observaciones de la interacción humana. La variedad de las obras de Marx, Weber, Durkheim y Tarde siguen teniendo autoridad e influencia. Las contribuciones posteriores a ellos modifican de diversas maneras sus principales teorías e introducen nuevos elementos que deben tomarse en cuenta en la forma de abordar la materia y en la clase de problemas hacia los cuales se dirige la atención. Estas modificaciones han sido producto de los cambios sobrevenidos en el mundo social y cultural más que de los debates y descubrimientos teóricos de la propia disciplina. Se detalla una categorización posible de las corrientes sociológicas más importantes y sus representantes más significativos: *Positivismo*: Auguste Comte y Emile Durkheim y desarrollado por John Stuart Mill, Ernst Mach, Ernst Nagel, Henrik Zetterberg, Carl Hempel; *Evolucionismo*: Herbert Spencer, Bernard Le Bovier De Fontenelle, Anne R. J. Turgot, Nicolas de Condorcet; el *Marxismo*: Karl Marx y desarrollado por Ferdinand Tönnies, Georg Simmel, Karl Korsch, Georg Lukács, Theodor Adorno y Max Horkheimer, Antonio Gramsci, Louis Althusser, Pierre Bourdieu, Jürgen Habermas, Claus Offe, Nicos Poutlanzas, Zygmunt Bauman; la *Sociología Comprensiva*: Max Weber; *Funcionalismo*: Bronislaw Malinowski, Robert Brown, Edward Evan E. Pritchard, Talcott Parsons, Robert Merton, Lucien Lévy-Bruhl, Kingsley Davis, Barrington Moore; *Interaccionismo Simbólico*: Howard Becker, Erving Goffman, Herbert Blumer, George H. Mead, David Le Breton; *Estructuralismo*: Giambattista Vico, Marcel Mauss, Leo Strauss D., y Jean Piaget; *Etnometodología*: Harold Garfinkel, Hugh Mehan, Houston Wood, Harvey Sacks, Don H. Zimmerman, Peter Berger, Thomas Luckmann; *Teoría del Actor-Red*: Gabriel Tarde (precursor); Bruno Latour, Michel Callon, Antoine Hennion, John Law. La participación de las mujeres en la conformación de la Sociología a finales del siglo XIX y comienzos del XX ha sido objeto de un lento y postergado trabajo de investigación, traducción y difusión. Harriet Martineau (1802-1876) realizó estudios metodológicos pioneros

sobre la religión, el suicidio, las relaciones domésticas, la situación de la mujer, la interacción entre instituciones e individuos y estudios criminológicos; Marianne Weber (1870-1954) centró su estudio en el mundo femenino, tanto por sus temas de estudio como por la postura feminista que anticipa. Otras precursoras son Beatrice Potter Webb, Florence Kelley, Edith Abbot, Arina Cooper. La Sociología argentina estuvo en un principio vinculada al género del ensayo. Tres de sus exponentes son José Ingenieros, Mario Bunge y Ezequiel Martínez Estrada. En 1957 se funda en la Universidad de Buenos Aires la carrera de Sociología con la dirección de Gino Germani, quien trabajó en el desarrollo del carácter científico y riguroso de la disciplina formando la primera generación de egresados del país. Durante la década de 1970, la Sociología estuvo fuertemente comprometida en los procesos políticos del país con la creación de lo que se llamaron las Cátedras Nacionales con referentes como Gunnar Olsson, Alcira Argumedo, Roberto Carri y Horacio González. Llegada la dictadura militar de 1976 algunos de ellos fueron obligados al exilio y otros desaparecidos. En la actualidad, la Sociología trabaja críticamente sobre las construcciones del sentido común que sostienen el orden establecido, por lo tanto, es una disciplina que incomoda al poder y pone en cuestionamiento los mecanismos de control social. También hace importantes contribuciones teóricas de manera interdisciplinaria con la psicología social y la antropología. *[Paolina Bustos Fernández. Licenciada en Sociología. Docente de nivel terciario]*



Tarifa

Si bien la Real Academia Española define a la tarifa asimilándola al concepto de precio o tasa, estos son tres términos muy distintos en el vocabulario jurídico. Mientras que el precio constituye el valor que se pacta para el pago de un contrato y la tasa es un tributo que se debe abonar en función de un servicio estatal prestado a favor del contribuyente, la tarifa es el valor que paga el usuario de un servicio público, ya sea concesionado o de gestión estatal. Otra diferencia fundamental entre la tarifa y la tasa (que no se presenta respecto al precio) es el fin de lucro. Mientras que esta última está dirigida a compensar el gasto que se genera a partir de una actividad que el Estado está obligado a realizar, la primera obedece a una actividad comercial (la prestación del servicio público) que busca la obtención de una ganancia. Esto último lleva a una gran parte de la doctrina a sostener que las potestades regulatorias del Estado sobre las tarifas no pueden llegar al punto de declarar la gratuidad de un servicio público, a menos que el Estado sea quien absorba su costo a través de subsidios o gestionándolo por sí mismo. En esta inteligencia, la doctrina no es unánime en torno a si la tarifa es el resultado de una actividad contractual o regulatoria, por lo que utilizan los términos precio y tarifa indistintamente. Pero algunos autores opinan que, en realidad, posee un carácter mixto al menos en los casos en los que el servicio público se encuentra concesionado. Así, tendría un carácter contractual entre concedente y concesionario y un carácter reglamentario respecto de los usuarios. Ahora bien, aunque no es lo común, nada impide que el Estado no ejerza su potestad regulatoria, por lo que podrían existir tarifas cuyo valor se encuentre exclusivamente librado a lo que determine el mercado. Desde esta perspectiva, podemos clasificar a las tarifas, en virtud del grado de intervención estatal, en libres, reguladas y mixtas. Las primeras son aquellas en las que el Estado deja librado al mercado el establecimiento del valor de la tarifa. Las segundas son aquellas en las que el Estado determina el valor de forma unilateral y compensa a los prestadores del servicio público (en los casos de concesiones) a través de subsidios. Finalmente en el tercer grupo, el Estado establece una “tarifa de referencia” y un porcentaje dentro del cual el valor puede fluctuar en

T

virtud de lo que mande el mercado; este sistema equivale a fijar una tarifa mínima y una máxima. En cuanto a las formas en las que se tarifa un servicio público, se clasifican en planas y escalonadas. Las primeras son aquellas en las que se establece un valor fijo por una determinada cantidad de tiempo como, por ejemplo, las tarifas telefónicas, o una determinada cantidad de consumo, por ejemplo, las tarifas energéticas. Las segundas establecen valores escalonados en virtud de diferentes secciones de espacio o tiempo, por ejemplo: las tarifas del transporte público. Ahora bien, más allá de la forma que se utilice para regular la tarifa, deben respetarse una serie de principios comunes a todas ellas. Estos son: 1. Proporcionalidad, según este principio la tarifa no sólo remunera la infraestructura desarrollada para la prestación del servicio, sino también el servicio prestado. De este principio se desprende que tiene que existir un equilibrio entre la tarifa cobrada y la actividad del prestador del servicio. 2. Irretroactividad, este principio se vincula con otro denominado “publicidad” que apunta a que el usuario debe tener certeza del valor de la tarifa que se le cobra, por ello, no podría establecerse un valor (de forma posterior al uso del servicio) que se aplique a un servicio prestado con anterioridad. 3. Juridicidad, el Estado tiene la potestad de establecer las tarifas y el prestador privado puede hacerlo sólo cuando cuenta con una autorización normativa al respecto. 4. Publicidad, el valor de las tarifas debe ser público, esto a fin de brindar certeza al usuario respecto del costo del servicio que consume. El *Ombudsman*, ya sea bajo su faceta de órgano de control de la Administración Pública, o como institución destinada a la defensa de los Derechos Humanos, posee amplias facultades en materia tarifaria. Por una parte (como órgano de control) está facultado para observar la razonabilidad técnica de la regulación tarifaria por parte de la Administración Pública, así como observar el correcto cumplimiento del debido proceso para su sanción, especialmente, cuando se deba cumplir con mecanismos que aseguren la participación ciudadana en el procedimiento. Como institución destinada a la tutela de los Derechos Humanos, el Defensor del Pueblo está facultado para accionar frente a la vulneración de los derechos de usuarios de servicios públicos. [*Carlos Adrián Garaventa. Universidad de Buenos Aires*]

Tolerancia

Es el respeto a las ideas, creencias o prácticas de los demás cuando son diferentes o contrarias a las propias. También es un principio ético de la convivencia humana. La “tolerancia de culto” es el derecho reconocido por la ley para celebrar privadamente actos de culto que no son los de la religión del Estado. El concepto de tolerancia necesita inexcusablemente de una justificación que racionalmente legitime el actuar propio del que tolera, y ese actuar tolerante no debe surgir de la indiferencia o indulgencia, sino de la aceptación de la diversidad cultural, religiosa, sexual, étnica, etcétera. El movimiento de la tolerancia comenzó en los primeros siglos de la modernidad europea a partir del sentimiento de desesperación que generó entender la inutilidad de las guerras de religión –estado por el cual las creencias son motivo suficiente para querer eliminar al otro–. El proceso de paz es la característica que se querrá garantizar como institución en el derecho de culto o libertad de creencias. El 16 de noviembre de 1995, la UNESCO declaró el “Día de la tolerancia” resultando que los países miembros de la Organización de Naciones Unidas para la educación, ciencia y cultura adoptaran una Declaración de Principios sobre la Tolerancia en la que se define que el respeto, la aceptación y el aprecio de la rica diversidad de las culturas de nuestro mundo, de nuestras formas de expresión y los medios de los seres humanos no sólo son un deber moral, sino además una exigencia política y jurídica, virtud que hace posible la paz, contribuye a sustituir la guerra por la cultura de la paz. En el actuar social podrían distinguirse tres tipos de tolerancia: tolerancia ético social, tolerancia jurídica y tolerancia social. La primera se ejerce respecto de las prácticas y doctrinas morales dentro del ámbito del obrar social para lograr un bien común. Así, la justificación a este tipo de tolerancia radica en que a través del acto que se tolera se consiguen salvar opiniones y prácticas más valiosas que aquellas que se han de padecer. Claro que deben distinguirse antes tres niveles de “bienes” –tales como la honestidad, la deleitabilidad o la utilidad–, entonces, se justifica cuando debe consentirse un mal para salvar un bien, o cuando se debe transgredir un bien inferior para salvar un bien superior o consentir un mal inferior para evitar un mal superior. Sin embargo, entra en conflicto la elección entre dos bienes o dos males de igual jerarquía que podría resolverse acudiendo a

T

una resolución de acuerdo a la prudencia y circunstancias concretas del caso, mientras que las opiniones o acciones no atenten contra el obrar social tornándose imposible la realización del bien común. La segunda se ejerce sobre las doctrinas y prácticas pertenecientes al Derecho, o sea a las acciones que regulan la vida social, por ejemplo, al tolerar la interrupción del cumplimiento de una obligación para un caso concreto, quedando la norma vigente para los restantes casos. El último tipo de tolerancia es aquella que se ejerce respecto de opiniones y manifestaciones en relación a usos sociales, normas de cortesía, urbanidad, trato social o convencionalismos sociales u opiniones sobre ellas, la característica principal es su espontaneidad y naturalidad que surge de la propia convivencia social; aquí la acción tolerada se valora de acuerdo a criterios de hecho y su reprobación surge del quiebre al consenso social, por lo que no podría decirse que la acción tolerada fuera legítima o no. La justificación de este tipo de tolerancia radicará en argumentos superficiales para evitar conflictos en la convivencia o precisamente, mantenerla. La tolerancia es la práctica del respeto al prójimo, a la libertad de pensamiento y opinión, de profesar la religión, de aceptar las diferencias de género, de sexualidad, de etnia, de cultura, de conciencia, etcétera, a pesar de no coincidir o contrariar las propias. Es aceptar las diferencias, mientras que la acción a tolerar no implique injustificadamente aceptar un mal o la omisión en la consecución de un bien; Es reconocer la identidad propia en la diferencia ajena; Es soportar la carga del otro, pero también la propia como autónoma. La tolerancia como práctica consuetudinaria en las diversas sociedades varía, por lo que no existe un criterio absoluto. Sin embargo, el ejercicio de los debates sociales permite aceptar las razones de los otros y entender que no existe autoridad o texto que defina qué es o cómo debe ser la condición de los seres humanos. *[Alejandra Mariel Lovat. Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales]*

Tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes

La tortura es una práctica criminal que consiste en infligir dolor, causar daño físico o psicológico a una persona con el propósito de

extraerle información, castigarla, degradarla, humillarla o agraviarla por cualquier razón. Los llamados *tratos crueles, inhumanos o degradantes* también son hechos que importan infligir dolor o causar daño físico o psicológico, pero de menor intensidad o gravedad que las torturas. La clasificación –cuándo estamos frente a tortura y cuándo frente a este tipo de tratos– debe hacerse en base a cada caso, teniendo en cuenta sus particularidades como la duración del sufrimiento, los efectos físicos y mentales generados en la víctima y sus circunstancias personales. Los historiadores afirman que todos los pueblos de la antigüedad conocieron la tortura. En la Roma precristiana, comenzó siendo una práctica privada dirigida a los esclavos, extendiéndose, luego a los marginados y pobres cuando estos eran acusados o debían declarar como testigos. Desde aquellos tiempos, la tortura se extendió a innumerable cantidad de hechos y situaciones perfeccionándose sus instrumentos y legislación. La Iglesia Católica Romana fue responsable de su amplio y generalizado uso, institucionalizado por la Inquisición a partir del siglo XII. La idea de su abolición como práctica estatal legalizada comenzó con la Ilustración en el siglo XVIII. Cesare Beccaria planteó, por primera vez, la necesidad de terminar con ella sosteniendo que el efecto disuasivo del castigo no depende de su severidad sino de la certeza que ocurrirá. La Declaración de los Derechos del Hombre en tiempos de la Revolución Francesa la prohibió y, en 1889, la *Enciclopedia Británica* divulgó: “El tema de la tortura ha pasado a ser de interés histórico en lo que a Europa se refiere”. Las prácticas estatales desarrolladas a partir de 1920 por los regímenes políticos autoritarios en sus diferentes expresiones –fascismo, nazismo, franquismo, stalinismo, entre otros– desmintieron a los editores de la célebre publicación inglesa. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos: A la finalización de la Segunda Guerra Mundial se conformó un nuevo orden jurídico internacional que elaboró diferentes instrumentos normativos con el propósito de prevenir y sancionar la tortura. En el Sistema Universal se encuentran: a) La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 que estableció: “Nadie será sometido a tortura ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes.”; b) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 replicó la misma prescripción; c) La Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de 1984, definió la tortura como: “Todo

T

acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en ejercicio de funciones públicas, a instigación suya o con su consentimiento o aquiescencia...”; d) El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de 2002, estableció un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura. Este instrumento también creó el Subcomité para la Prevención y ordena a cada Estado Parte la creación de un mecanismo nacional propio de prevención. En el Sistema Regional Interamericano: a) La Convención Americana de Derechos Humanos –Pacto de San José de Costa Rica–, de 1969, prescribió: “Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”; b) La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, de 1985, entiende por tortura: “... todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica. [...] No estarán comprendidos en el concepto de tortura las penas o sufrimientos físicos o mentales que sean únicamente consecuencia de medidas legales o inherentes a estas, siempre que no incluyan la realización de los actos o la aplicación de los métodos a que se refiere el presente artículo. [...] Serán responsables del delito de tortura: a. los empleados o funcionarios públicos que actuando en ese carácter ordenen, instiguen, induzcan a su comisión, lo cometan

directamente o que, pudiendo impedirlo, no lo hagan. b. las personas que a instigación de los funcionarios o empleados públicos a que se refiere el inciso a. ordenen, instiguen o induzcan a su comisión, lo cometan directamente o sean cómplices". En el Sistema Regional Europeo: a) El Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, de 1987, creó el Comité Europeo de Prevención de la Tortura con la finalidad de organizar visitas a los lugares de detención a fin de evaluar el trato dado a las personas privadas de libertad. Entre estos lugares se cuentan prisiones, centros de detención específicos para menores de edad, comisarías de policía, centros de detención para inmigrantes detenidos, hospitales psiquiátricos y centros de asistencia social, entre otros. Las delegaciones del Comité tienen acceso ilimitado a los lugares de detención, y el derecho a desplazarse en el interior de los mismos sin restricciones. Después de cada visita, el Comité envía un informe detallado al Estado interesado, en el cual se contienen sus conclusiones y recomendaciones. Prácticas que constituyen tortura: La casuística generada por los diferentes intérpretes de las normas jurídicas que sanciona las torturas entienden, sin que la enumeración sea taxativa, que constituyen tortura las siguientes prácticas: golpes, lesiones penetrantes, choques eléctricos, sofocación, tortura por posición, quemaduras, humillación sexual, extenuación física, uso de elementos químicos, uso de elementos farmacológicos, malas condiciones de detención, aislamiento, simulacro de ejecución, impedimento de la visión y amenazas. Obligaciones del Estado: Los distintos instrumentos internacionales reseñados establecen obligaciones a las que están sometidos sus Estados Parte y que son las siguientes: a) Deber de protección frente a los malos tratos causados por actores privados; b) Deber de investigar toda denuncia de tortura; c) Deber de sancionar y hacer cumplir las leyes que criminalicen la tortura, estableciendo especialmente la imprescriptibilidad de este delito y la imposibilidad de indultar o amnistiar a sus responsables; d) Deber de invalidar declaraciones obtenidas mediante tortura u otros malos tratos; e) Deber de capacitar al personal que trabaja con personas privadas de libertad y de ofrecer garantías procesales que resguarden la vida y la integridad física de estos; y f) Deber de reparar y compensar a las víctimas. [Guillermo F. Torremare. Universidad Nacional de La Plata. Presidente de la Asamblea Permanente de los Derechos Humanos]

Trabajo

Para definir el concepto de trabajo es necesario distinguir tres alcances atribuidos a la noción: 1) según su naturaleza esencial u ontológica; 2) según su utilización en la actualidad y 3) según el Derecho. 1. El trabajo en su conceptualización esencial: Se entiende que es trabajo a toda “actividad o acción humana voluntaria” tendiente a transformar una materia, ya sea esta física o inmaterial. La materia es concebida como “todo lo que existe”, todo aquello que es y que tiende a ser modificado. Entender la materia de este modo implica que toda modificación voluntaria que se le efectúe mediante una actividad humana es trabajo. En esta directriz, cualquiera fuese la índole o esfuerzo que requiriera esa actividad implicaría una producción humana, es decir, un trabajo. En el caso de producir una idea, estaríamos ante un trabajo intelectual. Cualquier producción, al necesitar indefectiblemente de un esfuerzo, de un salir de sí, de pasar de la quietud a la actividad, necesita un accionar del hombre para un fin. Trabajo es, entonces, toda energía puesta en la producción de una actividad o un bien, independientemente de si esta acción humana es o no remunerada, puesto que toda actividad humana voluntaria a los fines de transformar la materia es considerada un trabajo humano. Tampoco importa si esta actividad se realiza para el intercambio de bienes o servicios o si se efectúa a los fines de la supervivencia o el ocio. El trabajo, en su conceptualización esencial, no puede acotarse a las vicisitudes de la historia, sociología, economía, o cualquier otra ciencia, puesto que su definición esencial implica exhibir su naturaleza más profunda, pura y abarcativa. En este entendimiento, se considera trabajo a toda creación humana que posea las virtualidades de libertad y dignidad, sin que la calificación moral o ética que se le pueda endilgar posteriormente a esta transformación de la materia obste a su esencia como expresión humana. 2. El concepto de trabajo en la actualidad: Podría decirse que, a partir del Antiguo Testamento, se estigmatizó al trabajo como castigo o sufrimiento. Desde entonces, la laboriosidad u ocupación comenzó a tomar un rol negativo, donde el que trabaja lo hace porque es condenado a hacerlo o porque ha sido confinado a la desdicha del deber trabajar. El conceptualizar de esta manera al trabajo originó el poder. El que no necesitaba trabajar, y po-

día no hacerlo, era dichoso. El otro, era menospreciado por no ser merecedor de esa no actividad. Se comienza entonces a confundir trabajo con esfuerzo y sufrimiento. Tal es así que en psicología, en el ámbito del empleo, se utiliza el concepto de “normalidad sufriente del trabajo”. Consecuentemente y casi a la par, surge el trabajo como utilidad. El desmesurado afán por dominar y la pretensión de adquirir siempre una utilidad cada vez mayor y de controlar la naturaleza creó el poder entre los hombres, el que obliga a uno a trabajar para otro que está en mejores condiciones que el prestador, estableciendo así desigualdad. El concepto de trabajo, entonces, mutó y de aquí surgió lo que bien describió Carl Marx, “la fuerza de trabajo es una mercancía”; lejos de lo que en realidad y en esencia el trabajo es, o de lo que debería ser. Entonces, en una utilización reduccionista del concepto, actualmente la idea de trabajo se circunscribió a “actividad en sujeción –en mayor o menor medida– de una persona a otra”. Corolario de esta sucesión de hechos fue que el concepto de trabajo en la modernidad pasara a sintetizarse y utilizarse solamente a los fines de entenderlo como toda prestación de servicios (no voluntario) a cambio de dinero (destinado a la subsistencia). Los autores han dicho que entender el trabajo de esta manera acotada hace perder su sentido como tal, es decir, libre, voluntario, artístico, innovador, creativo, gratificante, exaltador de uno mismo, para volverse dominado por el carácter no voluntario del mismo y tan para lograr un solo fin: la subsistencia (por medio del salario).

3. El concepto de trabajo según el Derecho: En este contexto en donde el trabajo se transformó meramente en mercancía con su consecuente existencia de una lucha de poder entre quienes detentan el capital y quienes no, es donde recién nace el Derecho del Trabajo y, en su afán de orientar y clasificar, otorga a la noción de trabajo un alcance, ineludible de dependencia expresada en sus tres manifestaciones: económica, jurídica y técnica. Desde el punto de vista jurídico, el trabajo es reconocido como un derecho humano fundamental que debe ser respetado por la sociedad y el Estado. En este entendimiento, se suele señalar que el trabajo es un derecho y deber social, agregando que no es artículo de comercio. Exige respeto para la libertad y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia. Como corolario de esta expresión, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre en su artículo XXXVII

T

establece: “Toda persona tiene el deber de trabajar, dentro de su capacidad y posibilidades, a fin de obtener los recursos para su subsistencia o en beneficio de la comunidad”. [Carolina Noemí Santostéfano. Abogada. Universidad de Buenos Aires]

Trabajo social

En un *sentido amplio*, alude a la acción que puede consistir en asistencia, ayuda, estimulación, provisión de recursos, conocimientos o estrategias, que involucra a personas y estructuras con el fin de enfrentar los desafíos que ofrece el medio y aumentar el bienestar (satisfaciendo necesidades, solucionando problemas) y, especialmente, hace hincapié en aquellos casos donde se requiere ayuda externa para llevar adelante tal finalidad. En *sentido restringido*, es una profesión, de basamento ético, a través de la cual un personal calificado –trabajador social– dirige su accionar con el fin de lograr la adaptación de individuos, grupos y colectividad/comunidad, provocando cambios, tendiendo a satisfacer necesidades y aspiraciones, logrando su desarrollo integral y fomentando el bienestar. Las acciones pueden ser de tipo preventivas, protectorias, promocionales, de capacitación y asistenciales, entre otras, ejercidas mediante el diagnóstico previo y posterior tratamiento, poniendo en juego los recursos externos de la comunidad y los internos de los individuos. Como ciencia, posee métodos propios, se nutre de las ciencias sociales y humanas en general, tales como la antropología, economía, ciencia política, psicología, psiquiatría, sociología, biología, pedagogía, ecología, historia, entre otras. De esta manera es posible aludir a su identificación como una *tecnología social* ya que aplica los conocimientos de las ciencias sociales y humanas a la realidad (enfoca científicamente los problemas) para transformarla y conjuga la teoría y la práctica. Su origen como práctica –*acción*– tendiente a intermediar con las personas, grupos o comunidad y estructuras, con el fin de enfrentar los desafíos que ofrece el medio y aumentar el bienestar, tiene su centro en las formas de solidaridad más antiguas, entre las que se encontraban la ayuda social. Las actividades eran desarrolladas por voluntarios o por las antiguas instituciones inspiradas en la caridad, en general, vinculadas con la religión, luego sobrevino su secularización e intervencionismo estatal.

Pero aún puede remontarse a tiempos más antiguos a raíz del interés en solucionar necesidades comunes. Inicialmente se ve marcado por principios religiosos (ayuda al prójimo/hacer el bien), como el budismo y el islam. En el primer siglo después de Cristo, se encuentra el Sistema Alimenticio de Nerva que pretendía ayudar a los necesitados y asegurar la nutrición en los niños, mientras que ya en el siglo XVI comienzan los movimientos de caridad. En cuanto a la formación del trabajo social como disciplina, su origen se encuentra en los problemas sociales surgidos a consecuencia del desarrollo industrial, los que las instituciones humanas tradicionales no podían resolver debido a su complejización. La Revolución Industrial conllevó cambios profundos en cuanto a lo demográfico, económico, urbano, político y social, incluyendo un nuevo modo de producción (capitalismo), los que fueron coadyuvados y profundizados posteriormente con la Revolución Francesa. Si bien la pobreza y sus implicancias siempre habían existido, el desarrollo industrial la visibiliza y acentúa, generando movimientos sociales que en diferentes supuestos se manifestaron por medio de las huelgas y movimientos de autodefensa de ciertos sectores (como los trabajadores) para conseguir mejores condiciones laborales, de vida, de salud, de alimentación, de educación, delineándose así la *cuestión social*. Los problemas sociales adquirieron una dimensión tan particular que fueron necesarias nuevas estrategias de intervención, debiendo el Estado ser un agente más activo en la prestación de asistencia, ello a raíz de que el proletariado adquiere conciencia de sí y se organiza en defensa de sus intereses. Inglaterra fue el escenario inicial, ya que fue uno de los primeros países que experimentó los efectos de la industrialización y de la inmigración. Respecto a la profesionalización del trabajo social, la misma es compleja por ser social e históricamente construida. Se considera que desde fines del siglo XIX y en el siglo XX la etapa estuvo orientada a la construcción profesional, siendo el punto de partida Mary Richmond con la primera propuesta científica centrada en la investigación, además de la influencia del Estado de Bienestar. La acción fundante del concepto de trabajo social se encuentra caracterizada por distintos principios como la defensa y respecto de los derechos humanos y la justicia social, que a su vez se conforman por el respecto por el valor intrínseco de los seres humanos y la dignidad, respeto a la diversidad, no hacer daño. De esta forma, se llevan a cabo los fines de facilitar el cambio social, la cohesión social,



el fortalecimiento, liberación y desarrollo de las personas, teniendo en cuenta los factores históricos, socioeconómicos, geográficos, culturales, políticos y personales interconectados. Estos pueden servir como barreras u oportunidades y, por ende, el contexto cobra una especial relevancia. En general, el método de trabajo social, como recurso para enfrentar las problemáticas, consta de distintas etapas: a) estudio (observación y análisis), b) diagnóstico (actividad investigativa para elaborar supuestos y juicios analíticos), c) planificación (los problemas específicos requieren respuestas acordes, finalidad práctica), d) ejecución (puesta en marcha de la acción teniendo en cuenta los fines, metas y objetivos), e) evaluación (constatación de progresos y dificultades), f) sistematización (producción de conocimiento sobre las realidades específicas donde se realiza la acción). Existen 3 niveles o modalidades de trabajo social que presentan objetos, ámbitos y métodos propios. El **T. S. de casos o individual** se caracteriza por existir una persona que ayuda a otras que tienen dificultades y problemas (ayuda financiera, y asistencia material directa, orientación y consejos, información). Tiene distintos y particulares periodos o etapas: estudio social (recolección de información), diagnóstico (caracterización del problema), elaboración (obtención de conclusiones –cómo y qué–), tratamiento. El **T. S. de grupos** se ocupa del individuo en su calidad de miembro del grupo que ejerce influencia sobre el individuo y, en la misma medida, éste afectando al grupo. Las fases son: el estudio (observación y recolección de datos), diagnóstico social (caracteriza el grupo, las interrelaciones, el problema y las alternativas), tratamiento (búsqueda de soluciones). El **T. S. de comunidades** tiende al equilibrio entre las necesidades asistenciales de la comunidad y los recursos para cubrirlos. Sus etapas son: recolección de información (datos de distintos aspectos de la comunidad), diagnóstico comunitario (análisis para deducir necesidades), planteamiento (planes de ejecución), ejecución (realización de los planes) y evaluación (mide los límites y alcances de los objetivos teniendo en cuenta la realidad social). Las definiciones que han sido esbozadas en ambos sentidos pueden ser ampliadas o restringidas a nivel nacional o regional y dependiendo del lugar. Respecto del trabajo social como ciencia o profesión, solo se han delineado nociones preliminares con la finalidad del entendimiento del concepto esbozado, dejando a salvo la profundización de las bases teórico-prácticas que la sustentan. [Romina Micaela Nattini. Universidad Nacional de La Plata]

Transparencia

La transparencia corresponde a un Estado que brinda información sobre las políticas públicas que implementa, sus decisiones, actividades, planes de acción y sus fuentes de datos de forma completa, abierta, oportuna, de fácil acceso y gratuita. La palabra transparencia –proveniente del latín *trans*, a través, y *parens entis*, que aparece– hace referencia a la “cualidad de transparente”, adjetivo que, dicho de un cuerpo, significa “a través del cual pueden verse los objetos claramente”. Los precedentes de la transparencia los podemos encontrar en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, durante la Revolución Francesa, que estipula claramente en su capítulo 15: “La sociedad tiene derecho a pedir a todos sus agentes cuentas de su administración”. Diversos autores estudiaron su concepto, opuesto al de secreto. Kant enunció e ilustró el principio fundamental según el cual “todas las acciones referentes al derecho de otros hombres cuya máxima no puede ser publicada, son injustas”. Norberto Bobbio, por otro lado, reconoció que, aunque la publicidad del actuar político es una regla en la democracia, algún tipo de excepción a dicha regla existe en cualquier democracia. La transparencia puede ser pasiva o activa según la información sea solicitada a demanda o si el Estado la disponibiliza públicamente. La transparencia pasiva se asocia con el ejercicio del derecho al acceso a la información de la ciudadanía y con la convicción de que la información que posee el Estado debe ser accesible y pública. La información que se brinda es la demanda. Aquí es preciso recordar que la información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a la gracia o favor del gobierno, sino que pertenece a los ciudadanos. El acceso a la información pública constituye una *conditio sine qua non* para el adecuado funcionamiento de los regímenes republicanos, ello por cuanto no existe requisito más importante para alcanzar la credibilidad democrática que un Estado responsable y permeable al escrutinio de los habitantes. Así, no se concibe hablar de control en la actividad administrativa y en los actos de los gobernantes, si como contrapartida no se reconoce el derecho de acceso a la información pública en cabeza de cualquier persona. En

palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humano al resolver el caso “Claude Reyes y otros Vs. Chile” (párrafo 86):

El actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y T. en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas.

En cambio, la transparencia activa supone que el Estado pone a disposición de los ciudadanos información relevante de manera permanente sin que sea solicitada (habitualmente a través de sitios *web* y portales específicos), permitiendo conocer y controlar el funcionamiento de la Administración Pública. La apertura de datos públicos es una política de transparencia activa. Se ponen a disposición bases de datos en formatos reutilizables y accesibles para ser procesados y analizados por los usuarios, posibilitando la generación de nueva información que crea valor. Debemos recordar siempre que República viene de *res publica*, y que esto significa “cosa pública” en un sentido doble: gobierno del público y gobierno en público. El gobierno del público señala el gobierno del pueblo, no de una persona o de pocos; y gobierno público significa que los actos de poder son ejercidos directamente frente al pueblo, de modo que no tienen validez oficial hasta el momento en que reciben la debida publicidad. La obligación de la publicidad de los actos gubernamentales es importante no solo, como se dice, para permitir al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder y en consecuencia de controlarlos, sino también porque la publicidad es en sí misma una forma de control, es un expediente que permite distinguir lo que es lícito de lo que es ilícito. La transparencia dejó de ser un concepto utópico para convertirse en una exigencia del actuar de cualquier gobierno que se precie de ser democrático. Hoy en día se encuentra íntimamente relacionada con la innovación tecnológica, ya que la misma facilita la creación de nuevos canales de participación ciudadana. Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) cumplen un rol fundamental como herramientas para transformar el gobierno, conectarlo con los ciudadanos y transparentar la gestión gubernamental con el fin de lograr administraciones públicas centradas en el ciudadano, más eficientes, transparentes y

democracias más robustas. Finalmente, vale resaltar el valor de esta materia en lo relacionado con las políticas públicas, debido a que facilita la instauración de un sistema objetivo y público de evaluación con indicadores que permitan medir y comparar los resultados de las políticas públicas emprendidas, resaltando la independencia que deben tener las entidades evaluadoras respecto de las que están sujetas a control. *[Francisco Aras. Pontificia Universidad Católica Argentina]*

Transporte público

La palabra transporte tiene dos acepciones muy distintas, pero íntimamente relacionadas. Como verbo, trasladar algo (cosas o personas); y, como sustantivo, refiere a los distintos medios que existen para realizar la acción de trasladar. Cuando nos referimos al transporte, en un sentido jurídico, lo hacemos en su acepción de verbo, como una obligación de hacer (transportar) que forma parte de un contrato. Este puede celebrarse entre privados o con el Estado. Cuando el contrato se celebra exclusivamente entre particulares, sin intervención estatal (más allá de la que puede tener por fines puramente regulatorios, por ejemplo: habilitar los vehículos para prestar este servicio), nos encontramos frente a un caso de transporte privado. En el transporte público, en cambio, el Estado ocupa un lugar fundamental en la relación contractual, ya sea porque presta directamente el servicio o porque lo presta un particular a partir de una concesión en la que la Administración Pública regula el precio del contrato (tarifa) y controla que el servicio se preste en forma obligatoria, general, universal, continua y regular. Es preciso aclarar que, aunque el servicio público de transporte siempre refiere al transporte público, la utilización de este último término no siempre hace referencia a un servicio público. Por ejemplo, algunas regulaciones establecen para el transporte de personas por automotor de larga distancia que, más allá del servicio público concesionado, las empresas transportistas puedan ofrecer otros servicios –de mayor categoría– que, sin dejar de ser transporte público, no constituyan un servicio público. Por el mismo motivo, el transporte público no se limita, solamente, al servicio público de transporte y puede estar dirigido tanto al transporte de personas como de cargas.

Incluso, en algunas modalidades, el transporte de personas conlleva –subsidiariamente– el de cargas (por ejemplo, el equipaje del pasajero). El transporte público puede clasificarse por su extensión territorial y por sus modalidades. Respecto al primer criterio, se lo suele clasificar en urbano (o suburbano), cuando se realiza dentro de una localidad determinada; interurbano, cuando se efectúa en más de una localidad, pero que pertenecen a una misma jurisdicción subfederal; interjurisdiccional, cuando, además de prestarse en diferentes localidades, estas pertenecen a distintas jurisdicciones subfederales; y finalmente, internacional, cuando se realiza entre diferentes países. En este último caso, los Estados intervinientes regulan, cada uno por su parte, el otorgamiento de los permisos para la prestación del servicio, los que se dividen en originarios (otorgado por el país de origen del transportista) y complementarios (otorgados por el país al que se dirige el transportista). En cuanto a la clasificación del transporte público por modalidades, encontramos el transporte terrestre, el náutico, el aeronáutico y, si bien no funciona actualmente como transporte público, el aeroespacial. El transporte terrestre se divide en automotor y ferroviario. El primero puede realizarse a través de diferentes categorías de vehículos y puede, o no, constituir un servicio público. El transporte público ferroviario, en cambio, suele constituir siempre un servicio público. Esto se debe a una razón histórica, el ferrocarril era, en los orígenes de la urbanización desarrollada a partir de la Revolución Industrial, el medio de transporte más importante de la época (incluso hoy en día lo sigue siendo a nivel terrestre). El desarrollo del ferrocarril estaba estrechamente ligado al desarrollo de las urbes y la consecuente distribución equitativa de la población en el territorio, por lo que para los Estados resultaba de fundamental importancia el desarrollo de este medio de transporte, lo que los ha llevado, históricamente, a declararlo de interés público. El transporte náutico puede ser fluvial o marítimo y, a pesar de que es el medio más utilizado para facilitar el comercio a nivel internacional, es de todas las modalidades la que menos relacionada está al servicio público en lo que hace a la actividad del transportista. Aunque sí suelen ser consideradas servicio público varias de las actividades complementarias que se realizan en los puertos, destinadas a facilitar la navegación y el cuidado de las embarcaciones, tales como el dragado, el balizamiento y el practicaje. Ello

sin perjuicio de que, en determinadas zonas geográficas urbanas (por ejemplo, el Delta del río Paraná en Argentina o la isla de Venecia en Italia), en las que el transporte fluvial es el único medio de transporte posible de utilizar para sus habitantes, pueda estar declarado como servicio público el transporte fluvial de pasajeros y hasta de cargas (si no hubiese otra forma de abastecimiento de la zona). El transporte aeronáutico es el que se desarrolla por medio de aeronaves en la atmósfera terrestre y constituye, en la actualidad, el medio más importante de todos. Aunque lo elevado de sus costos constituye un problema para los Estados al momento de decidir si declararlo, o no, servicio público. El transporte aeroespacial es el que se desarrolla tanto en la atmósfera terrestre como en el espacio circunda al planeta. Actualmente, este tipo de transporte es realizado por agencias gubernamentales con fines científicos y por empresas privadas o público-privadas tanto para investigación como para realizar transporte de carga. No se practica, actualmente, el transporte público aeroespacial de pasajeros. Sin embargo, a partir de investigaciones realizadas por la NASA en los primeros años del siglo, actualmente existen empresas privadas (como, por ejemplo, SpaceX) que afirman estar en condiciones de poder ofrecer esta modalidad de transporte al público, en general, como atracción turística entre la segunda y tercera década del siglo, lo que obligará a los Estados a reglamentar esta actividad en un futuro próximo. Las Defensorías del pueblo poseen facultades de fiscalización del transporte público cuando se desarrolla como servicio público y, además, están facultadas para accionar en defensa de los derechos de los usuarios. *[Carlos Adrián Garaventa. Universidad de Buenos Aires]*

T

Trata de personas

La definición de trata de personas la podemos sintetizar en la comercialización ilegal de personas y todas las actuaciones que faciliten y propicien la misma, en la que se someta a las víctimas a una explotación que conlleve a un atentado contra su dignidad y derechos fundamentales. En la época romana, encontramos antecedentes a esta comercialización en la que se secuestraban a personas libres para venderlas como

esclavas. El Protocolo de Palermo ha ofrecido un marco conceptual de la trata de personas en su artículo tercero, en el que se dispone:

Por trata de personas se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacciones, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

Por tanto, la conducta se concretará en la captación, transporte, traslado, acogida y recepción de una persona. Los medios serán coercitivos, fraudulentos o abusivos y los fines serán de explotación sexual, mediante la prostitución ajena, u otras formas de explotación (como la pornografía, etc.), trabajos o servicios forzosos, la esclavitud, la servidumbre o extracción de órganos. Cabe señalar que en la práctica se han ido ampliando los supuestos de explotación en los que pueden incluirse la mendicidad, la adopción ilegal de persona menor de 18 años y el matrimonio forzado o servil. La trata de personas no tiene necesariamente una dimensión transnacional, ni se requiere que la víctima sea extranjera ni tampoco que se produzca un tránsito entre países. Se castiga tanto a los autores, inductores, cómplices e incluso a los clientes de dicha explotación. Igualmente se penaliza cualquier forma imperfecta de ejecución de las conductas descritas. También se pueden encontrar figuras agravadas en los supuestos de peligro grave para la vida de la víctima en las que esta resulte especialmente vulnerable y en las que se empleó violencia grave o lesiones, así como la comisión a través de una organización delictiva. Hay que remarcar que la trata de blancas se entiende como una forma de trata de personas, si bien las víctimas son mujeres y niños cuya explotación se destina exclusivamente a la prostitución o servicios sexuales. La trata de personas engloba a todo tipo de personas tanto a hombres como mujeres, niños, niñas independientemente de su color y raza, cuya explotación abarca distintos aspectos, no sólo la sexual. Cabe apreciar que existe un mayor índice de mujeres y niños/niñas como víctimas de la trata de personas, aunque dependerá del tipo de explotación a los que se

les quiera someter. Actualmente, es considerado como un delito internacional de lesa humanidad que viola los derechos humanos de las personas, considerándose “la esclavitud del siglo XXI” o “moderna esclavitud”. Resulta ser una cuestión de tan grave y actual trascendencia que se aborda desde el estudio de los derechos humanos, como desde el punto de vista migratorio, social, laboral y criminológico o penal. Se ha convertido en un negocio lucrativo para organizaciones criminales internacionales, teniendo como ejemplos de estas organizaciones las triadas chinas, la yakusa japonesas, las mafias rusas o la camorra italiana. No es un problema exclusivo de determinadas zonas del mundo, sino que ha adquirido dimensiones mundiales. Entre los factores para explicar las razones del incremento de la expansión de la trata de personas a nuevas zonas geográficas se encuentran el aumento de las dificultades socioeconómicas en el país de origen (pobreza, desigualdad, conflictos armados, desastres naturales) y los grandes obstáculos en las políticas migratorias de los países de destino que propician la explotación de los migrantes aprovechándose de sus condiciones de vulnerabilidad. Estas premisas ayudan a sustentar una cultura particular de mercado en las sociedades modernas capitalistas que respaldan la explotación de las víctimas a bajo coste, sin dejar de lado que el fenómeno de la globalización ha permitido conectar la trata de personas a través de los movimientos migratorios internacionales con la consecuencia de la internacionalización de la mano de obra, al mismo tiempo que ha propiciado una plataforma para la actuación del crimen organizado dedicado a la trata de personas. Desde el punto de vista internacional ya se demostró interés en el Acuerdo Internacional del 18 de mayo de 1904 para la represión de la trata de blancas, modificado por el Protocolo aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 3 de abril de diciembre de 1948. La primera Resolución de las Naciones Unidas relativa a la trata de personas es del año 1950 (la Convención para la representación de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena), en la que se aborda concretamente el tema de la explotación de personas para realizar servicios sexuales. Tras la incipiente gravedad e incremento de la trata de personas, dentro de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada, se creó el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de personas, conocido como el Protocolo de Palermo, que fue

firmado por 80 países, convirtiéndose en el primer instrumento jurídico internacional que se centra en el problema de la trata de personas estableciendo un marco generalizado dentro del cual los países firmantes deben de elaborar sus legislaciones sobre dicha materia encaminadas a tipificar el delito de trata de personas, a realizar las medidas de protección a la víctima, así como las medidas de prevención y cooperación necesarias para la erradicación y persecución de dicho delito. Este Protocolo entró en vigor en el año 2003. Posteriormente, la ONU aprobó una Resolución de la Asamblea General en el 2011 con un Plan de Acción Mundial para combatir la trata de personas, en el que se promueve el cumplimiento de los acuerdos y se ayuda a los Estados a reforzar los compromisos políticos y jurídicos en torno a la trata de personas. Existe un estrecho vínculo entre la trata de personas y la migración. Esta cuestión ha planteado confusiones en la utilización del tráfico ilegal de inmigrantes y trata de personas, tanto así que en la práctica resulta difícil relacionarlos puesto que muchas veces los procesos de tráfico ilegal de migrantes culminan en supuestos de explotación sexual o laboral. El artículo 3 del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, complementario de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, define el tráfico ilegal de migrantes como:

La facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener directa o indirectamente un beneficio financiero u otro beneficio de orden material.

De esta forma, el tráfico de migrantes y la trata de personas se distinguen por las siguientes circunstancias: el tráfico es un delito contra el Estado en relación a la normativa de migración establecida, mientras que la trata atenta contra la dignidad y otros derechos humanos de las personas; en el tráfico ilegal de migrantes se contrata el servicio de la entrada ilegal a cierto país de forma voluntaria entre ambas partes, mientras que en la trata de personas hay un engaño, abuso y/o coacción; en el tráfico ilegal de migrantes siempre hay un propósito de obtener beneficio económico, en cambio en la trata de personas dicho lucro no es algo que la defina penalmente, aunque normalmente existe; en la trata la ventaja económica deriva de la explotación de la vícti-

ma y, por el contrario, en el tráfico ilegal de migrantes el ingreso viene dado por el pago del precio que paga el migrante o su familia para sufragar los gastos del viaje y servicios; para la existencia del tráfico ilegal de migrantes es necesario el traslado transfronterizo entre distintos países, sin embargo la trata de personas puede darse en el mismo país de origen de la víctima. Existe discrepancia en cuanto a considerar la existencia del tipo de trata de personas cuando existe consentimiento. Al respecto la doctrina entiende que no puede haber consentimiento cuando hay explotación de un ser humano que reduce su dignidad a valores intolerables, por lo que no es posible consentir acciones lesivas de la dignidad humana. Con ello resurge la cuestión de si el delito de trata de personas busca dar protección a un bien jurídico o interés social cuya disponibilidad está en manos de la víctima. [Elia Domingo Barberá. *Universidad de Valencia, España*]

Tribuno de la plebe

La secesión de la plebe y su retirada al Monte Sacro, en el año 494 antes de Cristo, son, para muchos, las primeras muestras de huelga general popular. La principal consecuencia de la protesta plebeya fue la creación del Tribuno de la Plebe, magistrado encargado de la defensa de los derechos de los plebeyos, que cuenta con el poder de *intercessio* o veto ante cualquier decisión de un magistrado ordinario o extraordinario que pudiera dañar los intereses plebeyos. El Tribuno de la Plebe tenía también el *Iusauxilii* (derecho de ayuda o asistencia a los plebeyos frente al *imperium* de los magistrados supremos). Juan Jacobo Rousseau, en el *Contrato Social*, dice que el poder mayor de este magistrado era que no formando parte del poder de gobernar ni de legislar, “no pudiendo hacer nada”, podía impedirlo todo. Maquiavelo, admirador de la República romana, reconoció en su *Discurso sobre la Primera Década de Tito* que las características de la aquella República, así como su perfección, se debían a la separación de la plebe y del Senado y a la creación de los Tribunos. El Tribunado fue en Roma el equilibrio entre el poder patricio, representado por el Senado y las magistraturas supremas, todavía no plebeyas, y la voluntad popular. En su criterio, las contradicciones entre patricios y plebeyos son esenciales para

T

entender la libertad de la Roma republicana. Según Giovanni Lobrano, el tribunado es una magistratura diferente a las demás. Es una institución paradójica, es un poder distinto al poder concebido hasta ese momento. Funciona contra las magistraturas y contra el poder. Se comporta como la defensa popular ante el gobierno. El sistema republicano se perfecciona con el tribunado al punto de caracterizarlo. Es “la institucionalización de la dialéctica social” de la República. Tanto Tito Livio como Dionisio de Halicarnaso concuerdan con la tesis del acuerdo entre patricios y plebeyos que concluyó con la elección del Tribuno de la Plebe por un plebiscito jurado por los plebeyos que declara *sacer* (malditos) a quienes atenten contra ellos. Es interesante subrayar aquí que la tesis de la plebe como un ente diferente del *populus* romano ha sido desmontada pormenorizadamente por Pierangelo Catalano que considera que el pueblo romano era la totalidad de los ciudadanos romanos en una relación parte-todo. Se ha aceptado como la más convincente de las teorías la que relaciona el juramento plebeyo, en un primer momento, con un *foedus* (convenio) posterior, que significaría el reconocimiento patricio de los magistrados y asambleas plebeyas. Las condiciones de elección para el tribunado al inicio coincidían con las de las magistraturas patricias. El ciudadano propuesto debía tener la *ingenuitas* y la *dignitas*. La primera desapareció a finales de la República. Se consolidó la costumbre de que el tribunado aun fuera del *cursus honorum*, siguiera a la Cuestura y precediera al Edilato plebeyo y curul. La condición fundamental para acceder al tribunado era la *plebitas*. Recuérdese la práctica jurídica romana de la *transitio ad plebem*, ejercitada por los patricios romanos, que mediante *adrogatio* de un *pater familia* plebeyo, entraban al plebeyado y accedían después al tribunado. Es evidente la importancia político-social que alcanzó la magistratura plebeya. El contenido del poder tribunicio se puede dividir en: El *Ius auxilii* que era el de asistencia que ofrecían los tribunos a los plebeyos ante el *imperium* de los magistrados de mayor rango. Los tribunos debían concurrir al lugar donde se solicitaba el *auxilium*. Al no poseer sede pública, sus casas permanecían abiertas y gozaban de la misma inmunidad que sus personas. Los tribunos no podían abandonar Roma más de un día, en caso contrario podían ser depuestos. La *intercessio* era el veto tribunicio contra las acciones y deliberaciones de los órganos de la *civitas*, en interés de la plebe. Este veto se configuraba

como suspensivo contra magistrados, senado, comicios, conscripción militar, imposición de tributos, propuestas de leyes, elecciones, deliberaciones del senado y convocatoria de los comicios. *El ius agendi cum plebe* que era el derecho de convocar a la asamblea plebeya. Este derecho ganó importancia con la equiparación del *plebiscitum* a la *lex*. Las *ummacoërcendi potestas* era el derecho de ejecutar personalmente las propias decisiones, imponiendo una pena a quien las desobedezca. El tribuno podía multar o arrestar a quien impidiera las funciones de su cargo. El Tribuno de la Plebe no podía ser procesado ni civil ni penalmente mientras durase su mandato. La colegialidad del tribunado ha sido muy polémica, sobre todo por el desconocimiento que existe sobre la integración original de la magistratura. Cada miembro del colegio tenía las facultades íntegras del tribunado, pero podía ser vetado por un colega. Varios tribunos fueron destituidos por no aceptar la *intercessio* de un colega. En el siglo IV, los emperadores Valentiniano y Valente, en una Constitución Imperial del año 365, crearon los defensores *civitatis* en las ciudades, municipios, para defender a los que están a expensas del poder. Es el rescate romano de la institución tribunicia. Más tarde en la Edad Media, en el siglo VI de nuestra era, la República de la Ciudad de Venecia fue gobernada por los tribunos. En el siglo XII fueron introducidos los abogados para controlar el poder del gobierno. A estos abogados, la historiografía del siglo XVII los asemejaba a los tribunos romanos. En el siglo XIV aparece el Consejo de los Diez que sucede a los abogados. En la Comuna de Bolonia, una institución fue renombrada en 1532 con el nombre de *Tribuni della Plebe*. Lohbrano cree que el tribunado de la plebe y el defensor *civitatis* romano, aparecen en la Edad Media en el instituto del *sindicus de los comunes*. En las repúblicas medievales, los comunes (comunidades, villas) reproducen la relación antigua entre municipios-República romanos. El síndico sería para la sociedad el equilibrio entre el gobernante de la sociedad (administradores) y los socios, que son a la misma vez amos de la sociedad y obligados por las disposiciones de los administradores. Tribunos del pueblo hubo, también, en Roma entre 1344 y 1347. En el siglo XVI, los reformadores Zwingli, Melanchton, y Calvino reivindicaron el regreso del tribunado o el eforado. El jesuita español Juan de Mariana, a fines del siglo XVI, argumenta que el instituto del tribunado-eforado es una expresión de la soberanía popular y

ve en el Justicia Mayor de Aragón la continuidad histórica del tribuno romano. El romanista Johannes Althusius, también a finales del siglo XVI y principios del XVII, fundamenta el tribunado-eforado como soberanía del pueblo. Entre los años 1800 y 1807, en Francia funciona el tribunado de cien miembros instituido por la Constitución de 1799. Entre 1798 y 1808, Francisco de Miranda escribe varios proyectos constitucionales de gran aliento romanista. El tribunado aparece ya en el *Proyecto de Constitución para las Provincias del Río de la Plata* (1811). Bolívar introduce la “Cámara de Tribunos” en el artículo 26 de la Constitución de Bolivia (1826). En 1833, el peruano Manuel Lorenzo Vidaurre propone en su proyecto de constitución al Tribuno de la Plebe. En 1847, en el Estado de San Luis Potosí, México, se instituyen los Defensores de los Pobres, supervivencia histórica del tribunado romano. En 1824, la Constitución Imperial brasileña reguló el Poder Moderador que fue comparado por el principal redactor del texto magno, Joaquín Carneiro de Campos, con el poder tribunicio. En 1849 surge en Roma la república romana con Garibaldi y Mazzini, donde Cesare Agostini redactó un proyecto de constitución con Tribunado incluido, considerado desde aquel momento como el centro de la república. John Caldwell Calhoun, principal figura del constitucionalismo norteamericano todavía conserva, a mediados del siglo XIX la existencia de dos modelos iuspublicísticos-constitucionales y prefiere el romano-latino, especialmente con su poder negativo tribunicio. En el siglo XX, el término poder negativo fue utilizado de diversos modos por la doctrina romanística para describir las características del poder tribunicio. Es Pietro Bonfante el primero en distinguir el lado positivo del negativo de la soberanía. Este último se expresaría en la *intercessio* del tribuno. El poder negativo indirecto es la alternativa en el modelo iuspublicístico romano-latino a la tripartición o separación de poderes para garantizar el ejercicio de la libertad y frenar el abuso de poder. Luego de un largo período de desconocimiento y negación de esta figura, diversos autores han ido identificando a la moderna institución del Defensor del Pueblo, como una reavivada manifestación del Tribuno de la Plebe, o solo por su misión de defender los derechos fundamentales, sino también por la posibilidad de ejercer acciones procesales indirectas y en ciertos casos directos que se pueden identificar con el derecho de veto. [Julio Fernández Estrada. Universidad de La Habana]

U

Usuarios

Usuario viene del latín *usuarius*, entendido como quien usa una cosa ajena con ciertas limitaciones. La Real Academia Española lo define como la persona que es destinataria de un servicio privado o público, en la acepción que nos ocupa. En el caso concreto, el usuario goza de una actividad que le es debida como parte del cuerpo social que integra, y que legislativamente se tiene como servicio público, entendida como toda actividad o cobertura de necesidades que el Estado, en representación de la comunidad, interpreta en un momento determinado que debe ser declarada tal, mediante una decisión política que implica someterla a un régimen especial de regulación. Muchas veces el concepto de usuario se usa como sinónimo de consumidor en relación con los servicios en general, e incluso los trabajos jurídicos y legislativos que suelen referirse a “consumidores y usuarios” en conjunto, pero su configuración conceptual más precisa se da en su rol de protagonista de una relación con un prestador de servicio público. La diferencia parte del sujeto con quien se entabla la relación (una empresa de servicios públicos estatal o privada), pero además se distingue del consumidor en que éste adquiere o utiliza bienes o contrata servicios que terminan con su uso personal, familiar o social (destinatario final), mientras que el usuario aprovecha un régimen prestacional que no se agota ni consume por su uso, sino que se renueva y se presta con continuidad y con vocación de universalidad, permanencia (regularidad) y con fines de interés general. Los servicios públicos son indicadores de calidad de vida y pueden ser satisfechos por la estructura propia del Estado o por privados mediante el sistema de concesiones, permisos o licencias, pero constituyen un cometido estatal en cuanto a su competencia, que no puede ser transferida sin afectar los atributos esenciales del poder estatal. Esto origina la responsabilidad del Estado que nunca pierde la titularidad de la actividad. De modo que, si el Estado concesiona los servicios, la relación concesionario-usuario no es la de cliente regido por el Derecho Privado, sino que es eminentemente de Derecho Público. Además, aunque algunas empresas los denominen “clientes”, los usuarios de servicios públicos no revisten esa condición, toda vez que no tienen la posibilidad de seleccionar en el

U

mercado con quién contratarán la provisión del servicio. Consumidores y usuarios se encuentran equiparados en la protección, más allá de las especificidades antes señaladas y el derecho tuitivo que los protege parte del mismo presupuesto: la situación del usuario como débil jurídico frente al experto proveedor del servicio, relacionado con la satisfacción de necesidades básicas e indispensables sean servicios públicos domiciliarios o no. Los encargados de fiscalizar el cumplimiento de los marcos regulatorios de cada servicio frente a prestadores públicos o privados son los llamados Entes Reguladores, agencias estatales que aplican y controlan la regulación técnico-prestacional y económico/tarifaria de los servicios públicos, con potestad sancionatoria sobre las empresas y atención de los reclamos de los usuarios. Atento la equiparación antes señalada, son derechos inherentes a la condición de usuario de servicios públicos: Derecho a la calidad (prestación de acuerdo a niveles, pautas y bases mínimas aceptables en su calidad técnica) y eficiencia (continuidad, regularidad, obligatoriedad, generalidad) en los servicios públicos. Derecho a la participación en los organismos de control: entendido como una participación obligatoria, activa y decisoria acorde con los principios de la democracia moderna. No obstante, buena parte de la doctrina la considera inserta con carácter meramente consultivo, o satisfecha con el sistema de audiencias públicas en aquellos marcos regulatorios que las prevén. Procedimientos eficaces para la solución de conflictos: involucra a todo el sistema de reclamos previsto en los marcos regulatorios de los servicios públicos que deben cumplir con los requisitos de celeridad, economía, transparencia, debido proceso, garantía de defensa, y los principios del procedimiento administrativo, además de la necesaria revisión judicial. El ideal es la existencia de un sistema único de formulación y decisión de reclamos, tendiente a que la instancia ante la empresa sea la generadora de la mayor parte de soluciones proporcionándolas en forma práctica y a que acumulen, sustancien y decidan las denuncias sobre el mismo tema, mediante procedimientos simples. Legitimación activa de las asociaciones de usuarios y consumidores en reclamos individuales y colectivos sobre servicios públicos. Resguardo de la salud y seguridad del usuario: importa la operación de los servicios en forma que no constituyan peligro para la seguridad pública, conforme normas de calidad. Se ejerce imponiendo a los Entes Reguladores la facul-

tad de inspeccionar instalaciones y equipos, realizando pruebas periódicas, dictar reglamentos de seguridad, y la capacidad de ordenar, en su caso, la suspensión del servicio o la reparación o reemplazo de lo defectuoso. Protección de intereses económicos: Significa el derecho a una tarifa justa y razonable, y la protección de los bienes de propiedad del usuario. Algunos marcos regulatorios establecen que las tarifas deben determinarse bajo el principio del *mínimo costo para el consumidor compatible con su seguridad* con base al principio de *rentabilidad razonable*. Esta se entiende por aquella que satisfaga costos operativos, impuestos y amortizaciones, y se analiza con relación a otras actividades de riesgo similar y con relación al grado de eficiencia de la prestación. También se incluye dentro de este derecho la fijación de tarifas máximas y la reglamentación de los aumentos de tarifas. En materia de garantías, se verifica con el establecimiento y regulación de reclamos y el sistema de responsabilidad por daños. Información adecuada y veraz: Directamente relacionada con la educación, importa el conocimiento por parte del usuario de las condiciones de prestación, sus derechos y obligaciones y los mecanismos de reclamos. Su contrapartida es el deber de las prestadoras de informar de toda modificación de las reglas de prestación, difusión de cuadros tarifarios, existencia y mantenimiento de oficinas de atención al público y aplicación de las reglas de control publicitario. Incluye la obligatoriedad de la existencia de un libro de quejas en las oficinas comerciales o centros recaudadores, rubricado y verificado por la autoridad reguladora, cuya existencia debe hacer conocer la empresa en forma fehaciente para que llegue a conocimiento del usuario. Libre elección: al igual que la regulación de los servicios públicos, la defensa de la competencia es un instrumento de política pública que tiene por objetivo que el resultado del funcionamiento de los mercados se asemeje a uno del tipo competitivo, al evitar que agentes que operan en el mismo, o en un sector determinado, abusen de posiciones de dominio o hagan fusiones de empresas que fomenten esas conductas. Educación al consumidor: importa el conocimiento de los derechos y obligaciones del usuario frente al Estado y frente a las prestadoras. Información sobre programas de ahorro de energía, peligros derivados de uso de bienes y artefactos, protección del medio ambiente y otros. No discriminación: los servicios públicos deben proporcionarse en condiciones idénticas y

con carácter universal a todos los usuarios para que puedan disfrutar del mismo sin distingo arbitrario alguno. Trato equitativo y digno: Corresponde al deber del Estado de estudiar estrategias para garantizar a los sectores carecientes la provisión de servicios públicos. Tiene su correlato en el deber de los prestadores de financiar el costo del servicio a categorías de pobladores de bajos ingresos, o a aquellos que el Estado decida subsidiar. Importa también la protección de los datos personales del usuario brindados al prestador. Derecho de acceso a los servicios públicos: es el caso del usuario potencial que se encuentra comprendido en planes de expansión de los servicios aún no cumplidos y que tienen el derecho que les sea brindado. Este es un derecho subjetivo con alcances reglamentados por las condiciones razonablemente fijadas para cada servicio, que no deben ser arbitrarias ni restrictivas, en base al principio de que estos tienen que llegar a la mayor parte de la población (esencialidad operativa). El derecho se formula como la prerrogativa de pasar de usuario potencial a activo. [*Carlos Eduardo Tambussi. Universidad de Buenos Aires*]

Utilidad pública

Útil para la comunidad. Conveniencia particular para la colectividad. Si bien esta expresión, en términos abstractos, resulta vaga y puede parecer omnicompreensiva, el estudio de diferentes sistemas jurídicos iberoamericanos nos indica que esta expresión se aplica para calificar determinadas situaciones jurídicas concretas a fin de habilitar determinadas acciones del Estado vinculadas con el ejercicio del poder de policía. Por tal motivo, se realizó un estudio comparativo para verificar los supuestos en los que la declaración de utilidad pública es un requisito para determinadas acciones del Estado. En los lineamientos clásicos, la declaración de utilidad pública respecto de un bien debe concurrir como fundamento de la expropiación forzosa. Esta consiste en la acción y efecto de expropiar, de desposeer de una cosa a su propietario dándole en cambio una indemnización justa. Se entiende que la facultad de expropiar está reservada a los organismos estatales provinciales y municipales y a condición de que se efectúe por causa de utilidad pública, calificada por ley y previamente

indemnizada. La declaración de utilidad pública como requisito para la expropiación forzosa es regulada en las Constituciones de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú, Venezuela y España. Si bien la causa más frecuente de invocación de la utilidad pública es la expropiación, en España dicha declaración efectuada en relación a una asociación otorga el régimen impositivo especial establecido en la Ley 49/2002, bajo los requisitos establecidos en La Ley Orgánica 1/2002. Algunos ordenamientos jurídicos definen el concepto de utilidad pública. Así, la Ley N° 21499 de la República Argentina señala que “la utilidad pública que debe servir de fundamento legal a la expropiación comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común, sea este de naturaleza material o espiritual”. En el mismo sentido, la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social de Venezuela de 2002, en su artículo 3, establece cuando una obra es considerada de utilidad pública, en los términos siguientes:

Se considerarán como obras de utilidad pública las que tengan por objeto directo proporcionar a la República en general, a uno o más estados o territorios, a uno o más municipios, cualesquiera usos o mejoras que procuren el beneficio común, bien sean ejecutadas por cuenta de la República, los estados, del Distrito Capital, de los municipios, institutos autónomos, particulares o empresas debidamente autorizadas.

En el marco de la Ley N° 20791 de Chile, “es una habilitación legal genérica que faculta el ejercicio de la potestad expropiatoria”. La decisión del Congreso para calificar de utilidad pública un determinado bien es una atribución discrecional que por ello se encontraría entre las materias no revisables por los tribunales judiciales. No obstante manteniendo ese principio, en un antiguo precedente, la Corte Suprema de la República Argentina abrió la posibilidad de control judicial de la utilidad pública. Así, un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación “Municipalidad de la Capital c/ Elortondo”, transcribiendo las disposiciones pertinentes del artículo 17 en su intersección con el artículo 28 de la Constitución Nacional, sostuvo que no era válida la expropiación de todas las fincas que resultaren afectadas por aquella, si no resultaban indispensables a la ejecución de la obra o propósito público de que se trataba, ni podía cumplirse sobre bienes que no fuesen necesarios para aquella. En el caso, la norma había expropiado una



serie de propiedades de la actora para ensanchar la Avenida de Mayo, en la Ciudad de Buenos Aires. La expropiación afectaba inmuebles por donde pasaría la avenida y cuyo fin no era la construcción de la mencionada avenida. Para el Tribunal, la expropiación –por constituir una atribución excepcional del Estado– no podía efectuarse para generar réditos al Estado a fin de costear la obra. Como se advierte, a pesar de que la Corte Suprema ratificó la diferencia que había a los fines propuestos por el Poder Legislativo, restringió el concepto de utilidad pública a los bienes indispensables y excluyó a los convenientes para llevar a cabo los fines públicos. En conclusión, podemos afirmar que, en muchos casos, la declaración de utilidad pública habilita la restricción de derechos individuales por parte del Estado a los particulares en pos del bien común, llegando al extremo de la anulación del derecho de la propiedad sobre un bien –lo que ocurre en la expropiación–. Por ello, el análisis y examen del concepto de utilidad pública resulta necesario y útil a fin de evaluar la razonabilidad de cada caso concreto y la existencia de alternativas menos gravosas para las personas damnificadas. [*María Soledad Manin. Universidad de Buenos Aires*]

V

Vacios urbanos

El término *vacíos urbanos*, puesto en circulación en el discurso público en las últimas décadas, constituye una conceptualización que en sí misma conlleva una contradicción esencial. En palabras de Manuel Delgado: “nada urbano está vacío, porque está siempre lleno de sociedad. Si no, no es urbano”. Sin embargo, resulta un término ineludible en el marco de cierta retórica urbanística contemporánea y de las estrategias urbanísticas de la gestión local del territorio, en cuanto a la condición de vacancia de tierra, obsolescencia edilicia o de usos y la pérdida de referencias simbólicas –percibidas o programadas– y –consecuentemente– la oportunidad de transformación de espacios urbanos y de la ciudad. Desde aquí, las expresiones **V. U.** o *tierra vacante*, que más allá de algunas cuestiones específicas suelen utilizarse de modo indistinto, remiten a una multiplicidad de formas, tipologías, tamaño y ubicación relativa de espacios en la ciudad pasibles de asignación o reasignación a distintos usos urbanos y su reconfiguración material y simbólica. En este sentido, en su eventual asignación de usos, es preciso valorar las características o los atributos del vacío urbano, cuestiones de tipo geográfico y técnico o componentes simbólicos y culturales, según el propósito de la intervención. Podemos hablar así, tanto de terrenos, edificios, construcciones, pequeños espacios o espacios intersticiales, que no remiten a una forma, posición o localización específicas ni a ningún requisito de dimensión y que pueden ser pasibles de significaciones y sentidos diversos según el grado de apropiación de los habitantes de la ciudad, el proceso de vacancia, la situación en la coyuntura y su dinámica tendencial. Si entendemos los **V. U.** como “un recurso que puede ser movilizado para la mejoría de la calidad de vida urbana” (ver Larangeira de Araujo), la gestión de estos debe trascender los intereses particulares y la coyuntura, inscribirlos en su capacidad dinamizadora de la ciudad en el mediano y/o el largo plazo. Llevar a cabo este propósito, requiere de concertar políticas públicas comunes y coordinadas entre los múltiples actores que piensan/construyen ciudad: los gobiernos, las distintas fuerzas políticas, de modo de evitar que la discontinuidad política-administrativa derive en la discontinuidad de la implementación de planes, programas y el desarrollo del ordenamiento territorial a largo plazo

V

como las instancias legislativas, la academia, los organismos de defensa de derechos, las organizaciones sociales y los habitantes o ciudadanos en general. Se trata, también, de construir espacios amplios de cooperación para abordar con sentido estratégico cuestiones generales del desarrollo urbano. Si, como se señala, las condiciones de precariedad urbana en la que vive un número significativo de habitantes en América Latina, “no son consecuencia de una ausencia de política del suelo, sino que se deben a la escasez de buenas políticas del suelo” (ver Clichevsky), es preciso revisar el proceso que ha llevado a esta situación y, desde allí, delinear nuevos modos de gestión del suelo y de la ciudad en sus múltiples dimensiones. Luego, se requiere de un análisis que permita identificar los lineamientos e instrumentos generales y específicos adecuados a la situación. La existencia de vacíos urbanos puede observarse como síntoma de fallas o procesos más generales en la sociedad-ciudad. Dicho de otro modo, estos pueden resultar el elemento visible de algunos fracasos o de un desencaje entre los procesos sociales, políticos, culturales y las transformaciones urbanas con capacidad de contener y sostener la diversidad de situaciones que se presentan en la vida urbana. Una vez asumido este derrotero, y dando el debate necesario para comprender el complejo proceso de configuración de nuestras ciudades: desiguales, fragmentadas y excluyentes; podemos pensar los **V. U.** como oportunidad en cuanto a revertir este escenario, en tanto el manejo de los vacíos urbanos o tierra vacante podría conducir a mejorar las áreas urbanas, configurar ciudades plurales, equitativas e incluyentes. Sin embargo como sabemos, las intervenciones urbanas pueden recorrer *caminos virtuosos o perversos*. La inacción respecto de los vacíos urbanos o tierra vacante produce una degradación física y social (espontánea o planificada) que configura las condiciones de posibilidad para conflictos de distinta índole y de distinta intensidad. Por otra parte, todo mejoramiento de un área de la ciudad tenderá a una valorización del suelo, de la vivienda y de los servicios, haciendo más difícil el acceso o la permanencia en la ciudad. Más inquietante aún, propiciaría el desplazamiento “involuntario” –en ocasiones “forzado”– de aquellos para los cuales su sustentabilidad queda clausurada. Disyuntiva perversa: *degradación* o *gentrificación*, asociada o derivada de las intervenciones en clave de la llamada “renovación” o “transformación urbana”. Esto es sin alternativa aparente y una conflictividad social urbana territorial de distinta

intensidad y de derivaciones diversas e inciertas. Nuevos –o no tan nuevos– instrumentos del manejo del suelo permiten reflexionar acerca de las oportunidades y también de los límites de los instrumentos de gestión, en un escenario de múltiples actores en disputa por el excedente de capital, la tierra y/o el plusvalor devenido de las transformaciones urbanas. Distintos estudios y experiencias refieren a estas dinámicas y transformaciones a la vez que revelan los esfuerzos de gobiernos locales fundados en principios de justicia social, gestión democrática de la ciudad y el territorio y su inserción en el marco productivos de trascendencia nacional e internacional (ver Barenboim). Por cierto, estas iniciativas no pueden desligarse de las condiciones políticas, sociales, económicas y culturales en las cuales se plantea como una línea más en el conjunto de normativas de distinta índole que convergen en un plan integral de la ciudad. Luego, tal vez resulta demasiado optimista pensar que una norma o un conjunto de normas puede cambiar radicalmente una dinámica propia de lo que el urbanista David Harvey llama el *capitalismo por desposesión*, y cuyos efectos son más potentes que los de algunas medidas correctivas o compensatorias. Cabe entonces preguntarse ¿Cómo pueden incidir las políticas de recuperación social de vacíos urbanos cuando la dinámica del mercado inmobiliario y de valorización de suelo apuntan a su profundización? Una aseveración de Manuel Delgado puede tomarse como advertencia de la dinámica de los procesos en curso, en cuanto a que estos constituyen “el riesgo de consolidar lo que se opone a la sociedad urbana, lo que la niega y la destruye en el transcurso del proceso mismo que la crea” (ver Aricó, Mansilla y Stanchieri). Así, debe abrirse el análisis haciendo visible el significado social de las intervenciones urbanísticas, e insertar la explicación en el conjunto de interacciones recíprocas entre la intervención del urbanismo y la dinámica social. Pensar los *V. U.* en su carácter complejo y dinámico, junto a propuestas para su recuperación o transformación orientadas a superar los déficits, las inequidades y desigualdades sociales y espaciales, comprender y actuar con un abordaje integral y específico de la conflictividad social-urbana-territorial en la lucha por la ciudad, escoger las opciones éticas en clave de una ciudad plural, equitativa e integrada, puede configurar un escenario en el que resulte cierto el *derecho a la ciudad, los derechos humanos*. [Liliana María Carbajal. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires]

V

Valores

Los valores son cualidades de las cosas, hechos o personas. Debe tenerse en cuenta que la particularidad del vocablo se relaciona con su multiplicidad de acepciones o sentidos y, de esta manera, se considera como *valores* a las pautas o abstracciones que guían y orientan el comportamiento humano hacia la realización de la persona, pero también son considerados cualidades/propiedades de los objetos materiales que los sostienen –*depositarios*–. La axiología (del griego ἄξιός -axios- “valioso, que tiene valor”, y λόγος -logo- “tratado”) es una disciplina que comienza a tener lugar en la segunda mitad del siglo XIX y es considerada una rama de la filosofía que se encarga del estudio de la naturaleza de los valores y juicios valorativos; la cual se divide en dos grandes vertientes: la ética (que se ocupa de la teoría de los valores morales o de lo bueno) y la *estética* (la cual tiene en miras la teoría de los valores artísticos o de lo bello). El vocablo *valor* proviene del latín *vale-re* que significa “ser fuerte”, al ser empleado con distintas acepciones semánticas, la más frecuente es la utilizada para referirse al valor económico, en el sentido de precio o cotización de las cosas o mercancías, por lo que el vocablo tiene un origen económico que luego es incorporado a la filosofía por autores como Kant (2008) y Nietzsche (1996). Es recién en el siglo XX que cobra relevancia como tema de investigación en esta área. Por lo tanto, existen tipos de valores como los personales, socioculturales, familiares, espirituales, organizacionales, materiales y el valor en sentido moral desde un punto de vista filosófico. Entre las características de los valores se encuentran la polaridad y la jerarquía o gradación, las cuales son reconocidas por la mayoría de los autores, luego surgen caracteres particulares según la teoría sobre la naturaleza de los valores a la que se haga referencia. El carácter de la polaridad refiere a que los valores se presentan desdoblados en un valor positivo, al que le corresponde uno de tipo negativo –antivalores– (ej: belleza/ fealdad, bueno/malo, justo/injusto, etc.). Por lo general, los valores serán deseados y aspirados por placer, necesidad o deber, pero los antivalores tienden a ser rechazados por sus carencias o perjuicios. La jerarquía supone la existencia de valores inferiores y superiores, por ende se ordenan jerárquicamente (generalmente denominado *tabla*

de valores, cuya conformación depende de cada expositor). Hay un sinnúmero de clasificaciones, por lo que solo nos limitaremos a exponer los tipos de valores tomados por los diversos autores: valores vitales, valores del espíritu, valores éticos, valores religiosos, valores positivos y negativos, valores útiles, valores estéticos, valores corporales, intelectuales y afectivos, valores sociales, valores ecológicos, valores mundanos, espirituales y trascendentales, entre otros. Debe tenerse en cuenta que se clasifican teniendo por fin su jerarquización –*tabla de valores*–. Las teorías sobre la naturaleza del valor se bifurcan en dos grandes posiciones: *objetivistas* y *subjetivistas*, encontrando posiciones que sintetizan a las anteriores, denominadas *intermedias*. El *objetivismo* plantea que el valor existe independientemente de un sujeto o de la existencia de una conciencia valorativa, ya que dependen del objeto, por lo que el valor se encuentra separado de la experiencia individual, donde el papel del hombre es descubrir el valor de las cosas. Los expositores afirman que lo subjetivo es la valoración, por lo que proponen la no confusión del objeto con su captación. Entre los expositores más significativos se encuentra Scheler, que sostiene que los valores tienen una consistencia propia. Hay autores que resaltan que dentro de la posición objetivista hay dos perspectivas, una que considera al *valor como ideal* (Escuela Fenomenológica), otorgándole una independencia total respecto del sujeto, son objetos ideales, objetivos que valen independientemente de las cosas y de la valoración objetiva de las personas (al margen de cualquier realidad física o psíquica); y otra que considera al *valor como real* (escuela realista), como una realidad, identificándolos con el ser. El *subjetivismo* sostiene que el valor tiene existencia, sentido o validez por las reacciones del sujeto que valora (que pueden ser fisiológicas, o psicológicas), sean individuales o colectivas; en síntesis, *es el sujeto quien otorga valor a las cosas, las cosas no son valiosas en sí mismas*. Resalta Frondizi que podremos encontrarnos con diferentes expositores de esta teoría como Meinong, que considera que el valor se basa en el agrado o desagrado hacia algo, Ehrenfels entiende que se funda en el deseo (interés) hacia algo, siendo valiosas las cosas que se desean. Entre los autores más actuales hallaremos a Muñoz, quien expone que el valor se fundamenta y depende del sujeto que valora, identificándolo con un estado psicológico. Las teorías *intermedias* intentan sintetizar las posturas anteriores, suponiendo que se requiere la existencia de



una cosa, hecho o persona que lo posee y un sujeto que lo aprecia, estima o descubre. Una de las corrientes que se posiciona dentro de dicha teoría es el estructuralismo axiológico, ubicándose como un expositor a Frondizi, quien considera que el valor surge de la relación entre el sujeto y el objeto y, de esa relación, se origina una cualidad –valor–. Entendemos que ambas corrientes –objetivista y subjetivista– carecen de una explicación satisfactoria acerca de la naturaleza de los valores, reparando en que su síntesis es lo más acertado y requiriendo como elementos necesarios al objeto y al sujeto, considerando además las circunstancias psicológicas, sociales, culturales en un tiempo y lugar determinados. Los valores como pautas o abstracciones que guían y orientan el comportamiento humano hacia la realización de la persona tienen una connotación de inconmensurable importancia en lo que hace a la convivencia social, ya que son estos los que sustentan la coexistencia armoniosa y el normal funcionamiento, no solo de esta, sino de los Estados en su interior, como respecto de su ámbito exterior. *[Romina Micaela Nattini. Universidad Nacional de La Plata]*

Vida

El derecho a la vida que tiene toda persona humana es, por un lado, el primer derecho natural y preexistente a toda legislación positiva incluso cuando esté previsto en ella y, por otra parte, constituye la condición previa necesaria para la realización y disfrute de todos los demás derechos. En el caso de este último fenómeno, se trata de una pauta no solamente con basamento jurídico, sino que resulta consecuencia de la lógica y del instinto común: ningún derecho fundamental del que goce un ser humano por el mero hecho de ser tal puede ser ejercido si aquel deja de existir. En otras palabras, la vida de las personas físicas, por cuanto presupone su existencia, precede y condiciona los demás derechos que, fenecida aquella, se desvanecerían. Por ello, no sorprende que los principales instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos consagren expresamente el derecho a la vida, y en particular entre sus disposiciones iniciales. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 1948, establece en su artículo

3 que “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”. Con casi idéntica redacción lo dispone la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada por la IX Conferencia Internacional Americana, en su artículo 1, donde aparece reemplazada únicamente la voz “individuo” por la de “ser humano”. A su vez, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, también llamada Pacto de San José de Costa Rica), suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos de 1969 y vigente desde 1978, dedica su artículo 4 al reconocimiento y a la tutela del derecho a la vida de toda persona. El primer apartado lo hace a través de una disposición de carácter general, donde a su vez especifica que este derecho debe estar protegido por la ley desde el momento de la concepción de la persona humana y que “nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente”; en tanto que los apartados 2 a 6 se refieren a diversos aspectos concernientes a la previsión legal y a la aplicación de la pena de muerte. Finalmente, cabe mencionar el Convenio Europeo de Derechos Humanos, el cual dispone que

El derecho de toda persona a la vida está protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de su vida intencionadamente, salvo en ejecución de una condena que imponga la pena capital dictada por un Tribunal al reo de un delito para el que la ley establece esa pena (art. 2, apartado 1; y ello sin perjuicio de las excepciones contempladas en el apartado 2 del mismo artículo).

La contrapartida del derecho de toda persona a la vida es la obligación internacional de los Estados de respetarlo, garantizarlo y protegerlo. Como corolario de ello, el incumplimiento de dicha obligación por parte de los Estados, ya sea a través de conductas activas u omisivas, es fuente de responsabilidad internacional. En el ámbito interamericano, cabe tener presente que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resuelto que el ilícito internacional atribuido al Estado puede originarse en actos u omisiones de cualquier poder u órgano estatal, con independencia de su jerarquía, de su individualización y de la intencionalidad, la culpabilidad u otros requisitos de la configuración de un delito criminal previstos por la legislación penal interna. Inclusive, la actuación de terceras personas con el apoyo o la tolerancia del poder público en la infracción del derecho a la vida reconocido en la CADH, u omisiones que hayan permitido la perpetración de esas violaciones,

comprometen también la responsabilidad internacional del Estado. En último término, debe señalarse que el carácter primario, fundamental y preexistente del derecho a la vida no lo exime de colisionar con otros derechos esenciales de los que goza toda persona humana, tales como la dignidad, la intimidad y la privacidad, la autonomía personal y la realización del propio proyecto biográfico, e incluso la vida de otros individuos. Por ejemplo, numerosas legislaciones prohíben o admiten (y en este último caso, con disímiles requisitos) prácticas como el aborto y la eutanasia, donde el derecho a la vida de una persona por nacer o que padece una enfermedad irreversible, respectivamente, podrá (o no) ceder frente a la tutela de la intimidad y del plan de vida de la mujer gestante, o bien frente al derecho del paciente a morir (que es lo mismo que finalizar la vida) dignamente y con arreglo a “directivas anticipadas” libremente manifestadas. La resolución de dilemas de esa índole es, sin lugar a duda, el verdadero desafío de los operadores jurídicos contemporáneos en relación al derecho a la vida. [Jonathan M. Brodsky. Docente e investigador de la Universidad de Buenos Aires]

Violencia

Conceptualmente ambigua por la pluralidad de definiciones suministradas según cada proceso político abarcando multiplicidad de campos interdisciplinarios y áreas de investigación. Se presenta como una relación social compuesta por un fenómeno humano, biológicamente gratuito y psicológicamente voluntario. La violencia en cualquiera de sus formas es ante todo comunicacional, da un mensaje. La función expresiva tiene como acción social en una de sus dimensiones comunicar alguna característica elegida por sus practicantes y eventualmente ubicar a su perpetrador en determinada estructura social. Le es asignada una carga negativa en cuanto al otro; lo doblega, le desarticula su voluntad, lo elimina, lo desposee, o le resta autonomía. Proviene del latín *violentia* que refiere al abuso o uso excesivo de la fuerza, cualidad de *violentus*. *Vis* significa fuerza y desciende de la raíz indoeuropea *wei* que equivale a fuerza vital. *Lentus*, por su parte, actúa como sufijo que tiene valor continuo por lo cual se alude a la continua utilización de la fuerza. Con respecto al derecho, la violencia lo

atraviesa desde su génesis en tres pasos que la originan y coadyuvan a mantenerla en vez de eliminarla. Para esta teoría, primero el orden jurídico es fundado por un acto violento ya sea a través de la guerra o de la usurpación; luego el derecho excluye otras violencias que no se ajusten a su funcionamiento; por último, la forma de pretender su hegemonía es hacerlo violentamente para intentar controlarla. Una violencia sancionada y sancionatoria como y desde el poder. Entre los condicionantes de la violencia se desarrollaron distintos enfoques teóricos: Reduccionista: la teoría instintiva, desarrollada desde la etología, describe al comportamiento humano como asimilable al de otros animales cuyo instinto agresivo es básico para la supervivencia de la especie. A ella están asociadas teorías como genética, innata. El enfoque psicoanalítico clásico toma la cuestión pulsional del ser humano como base agresiva de la naturaleza humana. Aprendizaje social: estas teorías caracterizan a la violencia como un comportamiento social aprehendido. Frustración: supone existencia previa de frustración que conduce a agresiones. Subculturas: aborda el desarrollo de identidad diferencial. Debido a la multiplicidad de acciones catalogadas como violentas corresponde hablar de violencias. Cada una puede ser clasificada según características de la persona que sufre la violencia –género, rango etario, nivel socioeconómico–, naturaleza de la agresión, motivo y espacio donde ocurre. A su vez, estas variables pueden combinarse y cada una se despliega en escenarios sociales particulares a los que pueden sumarse marcos intrafamiliares de violencias estructurales –políticas, económicas, sociales– o institucionales. Además de los ámbitos y marcos específicos también influye la escala en que se ubican las violencias pudiendo ser niveles de micro, meso, macro o mega. Una clasificación estamental puede aplicarse en la medida que se hace cada vez más impersonal, siendo el más próximo la violencia directa siguiéndole la estructural con simbólica, y la cultural. La violencia directa sea verbal, psicológica o física ocurre cuando por acción positiva o negativa –omisión– se causa daño en forma directa sobre el sujeto destinatario. En la estructural no hay un sujeto agresor identificable con facilidad, allí la acción es mediada por instituciones o estructuras y está presente en la injusticia social a través de pobreza condicionada estructuralmente, contaminación ambiental, represión política o alienación. Dentro de la violencia estructural se halla la violencia simbólica

que alude a mecanismos de imposición y mantenimiento del poder, emanados desde las estructuras, formando parte de la legitimación del poder a través de actos y rituales. La violencia cultural se produce a través de apoyos y justificaciones de realidades y prácticas violentas a través de normas, valores, tradiciones, ideologías. Otro modo de explicar la violencia es asociarla a la noción de desorden, utilizada para advertir sobre la multiplicación de conductas transgresoras sea desde un marco conceptual ecológico/ambiental o desde un abordaje interaccionista con foco en el desarrollo de las relaciones sociales y las crisis de sistemas de expectativas recíprocas por parte de los individuos. Tales enfoques entienden a la violencia como la ruptura de un pretendido orden armónico establecido. La profundidad y los alcances de las violencias exceden ampliamente los sucesos violentos asociados al delito urbano relatados repetidamente por los medios de comunicación como únicas expresiones de este complejo vocablo. Para comprender las violencias resulta necesario asumir su origen multicausal y optar por un enfoque analítico de corte holístico que atienda todas sus facetas. [*Leandro Nicolás Mazza. Abogado. Universidad de Buenos Aires*]

Violencia institucional

Una definición ceñida a cuestiones de orden formal podría detenerse exclusivamente en la explicitación de qué tipo de violencias ejercidas por cuáles instituciones hacen a esta noción. Sin embargo, aún esa entrada tan sencilla a la cuestión presenta problemas apenas se busca contar con mayor precisión: ¿de qué tipo de violencia hablamos?, ¿ejercida por cuáles instituciones y en qué circunstancias?, ¿se trata siempre de prácticas ilegales? Aquí una primera cuestión a destacar es que esta voz, cuyos alcances están relativamente consensuados pero no del todo cerrados, implica el reconocimiento que la existencia de la noción *violencia institucional* resulta de una lectura y análisis del desempeño de las instituciones y las burocracias estatales a la luz del paradigma de los derechos humanos lo cual implica, obviamente, al Derecho Internacional de los Derechos Humanos que se apoya en los principales tratados internacionales en la materia. Así, atendiendo a lo que en los diferentes campos empíricos distintas organizaciones y

agencias (estatales y no estatales) han ido compilando como conocimiento es posible hoy afirmar que, de manera extendida y consensuada, este tipo de violencia implica prácticas de mayor o menor intensidad represiva ejercidas por instituciones estatales y cuyo ejercicio –aun el de instituciones o agencias legitimadas para el uso de la fuerza– no necesariamente ilícito, aunque con buenas dosis de discrecionalidad y arbitrariedad, no respeta los Derechos Humanos. De este modo, es posible señalar que la violencia institucional se refiere a prácticas propias de burocracias, agencias y corporaciones estatales que aún sin llegar a proceder de manera ilícita (en ocasiones, incluso, acudiendo a normas jurídicas de baja jerarquía) acuden a la violencia física y/o moral. Esta definición, aunque cuenta con un extendido consenso, no es definitiva. Diferentes actores sociales y/o colectivos aún pugnan por definir sus alcances. Así, hay quienes optan por circunscribirse a las agencias del sistema penal (incluyendo allí tanto a las fuerzas de seguridad, como a las fuerzas armadas, los servicios penitenciarios y los poderes judiciales), mientras que otros actores y colectivos sociales buscando extender el alcance de esta nominación incluyen a los efectores del sistema de salud en tanto están implicados en situaciones de restricción de autonomía y/o libertad (detención, encierro, custodia, guarda, internación, etc.). En los inestables límites de esta definición, que alude a un amplio espectro de prácticas (en manos de diversas agencias e instituciones), es posible mencionar categorías que se encuentran en los polos extremos de la misma: por una parte, rutinas de control poblacional, detenciones y diversas prácticas –legales, ilegales o informales– de demora e identificación de personas, por veces fundadas en la sospecha y, en otros casos, como modo de hostigar, amedrentar, y/o extorsionar, pasando por las prácticas violentas y vejatorias en penales y en centros de salud y hospitales hasta llegar, por otra parte, a casos de apremios y torturas, de “gatillo fácil”, ejecuciones o desapariciones forzadas. Lo cierto es que, en cualquier caso, independientemente del marco de legalidad o de la flagrante ilegalidad de estas prácticas, las mismas además de ser eventualmente definidas como arbitrarias, abusivas y/o delictivas también son categorizadas como prácticas de violencia institucional ante las cuales cada sociedad ha ido construyendo sus umbrales de (in)tolerancia. Por todas las razones expuestas que hacen a su relatividad –de



resultas de su historicidad— y que inciden en la generación de esta voz es posible afirmar que la misma es una *categoría política local*. Esto supone sostener que es necesario atender a las formas históricas específicas en la que encarna una noción universal, internacional y globalizada como la de derechos humanos, y ello implica también indagar sobre las sensibilidades legales y morales sobre las que esta noción se ha construido y consolidado localmente. Hace varios años ya que la voz “violencia institucional” implicada en la cuestión Derechos Humanos no resulta desconocida (podría decirse que desde los inicios de la década de los ochenta del siglo XX, que por cierto es coincidente con el período de finalización de los regímenes militares y totalitarios y de los procesos de redemocratización en la región). Su uso frecuente y extendido no es patrimonio exclusivo de organismos de derechos humanos, de organizaciones anti represivas, de agrupaciones políticas y/o de algunos (pocos) medios de comunicación. Los es también de diferentes agencias estatales y podría incluso decirse que hoy es parte de un habla común. Y eso, por cierto, tiene sus razones. Por ello, antes que buscar el origen de un concepto tal vez sea preferible considerar los procesos, las coyunturas, los momentos y los actores que han contribuido a su factura. Y aunque sería ciertamente muy ambicioso proponerse hacer una *genealogía* de esta noción, el solo tenerla como norte orienta a una lectura que lleva a detenerse en su historia política, una que necesariamente se ligue a las acciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que encarna en los activismos locales, regionales y globales que los esgrimen. En este sentido, resulta importante construir lecturas locales que nos acerquen a las coyunturas o condiciones de posibilidad que contribuyeron a la producción (enunciación) de esa noción tanto como a su productividad. Es decir, no se trata de (re)construir una historia cronológica, pero sí de poder contribuir a una revisión que permita conocer y comprender los procesos que hicieron, y hacen, tanto a la construcción de esa voz como a sus usos y alcances en el presente. En líneas generales y para la región puede indicarse que las acciones señeras que contribuyeron a definir esta noción y así a consolidar ciertos alcances consensuados acerca de ella se apoyan en las acciones del activismo y de los Estados en materia de derechos civiles y políticos, de derechos económicos, sociales y culturales, de discriminación racial, de los derechos contra la discrimina-

ción contra la mujer, contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, como también sobre los derechos del niño, sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, sobre los derechos de las personas con discapacidad, acerca de la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas y sobre la convención contra la tortura. Tanto así, como sobre las acciones e intervenciones que impugnaron el accionar de policías y otras fuerzas de seguridad y fuerzas armadas y servicios penitenciarios. Por esta razón, se recomienda a la hora de aludir a esta noción a revisar lo actuado en esas materias en cada país de la región toda vez que las coyunturas y condiciones de posibilidad hicieron posibles algunos avances, tanto así como algunos retrocesos. También resultante importante, al momento de evaluar las modalidades locales de registro, impugnación e intervención contra la ocurrencia de sucesos posibles de ser incluidos como hechos de violencia institucional, identificar las respuestas y reacciones ante ellos de las agencias estatales implicadas en su ocurrencia y de aquellas con responsabilidad en su sanción, así como de las intervenciones y medidas de organizaciones y agencias regionales e internacionales (CIDH y Corte IDH, ONU –y sus comisiones, por ejemplo, CAT–, y también Mercosur, Unasur, Celac, etc). Analizar los procesos sociales de construcción de categorías locales con que se nominan y definen –y así ponderan o valoran– prácticas específicas de ciertas instituciones y agencias de estatales, fundamentalmente de aquellas ligadas al sistema penal, identificar quienes y de qué modo participan de ese proceso social de construcción de categorías, e indagar acerca de la potencia y fertilidad de sus usos es una de las vías posibles para comprender de qué manera las violencias de estado son localmente comprendidas como problemas en materia de derechos humanos. A la hora de considerar y exponer esta noción, se recomienda entonces detenerse especialmente en la historia local que ha hecho a esta nominación porque ella suele ser resultado de la historia del activismo legal y de la militancia en el campo de los derechos humanos que, generalmente junto con grupos de víctimas y familiares de víctimas, colectivos y organizaciones sociales, han ido construyendo demandas de justicia frente a las diferentes expresiones de las violencias ejercidas por diferentes agencias estatales y que así consiguieron inscribirlas y definirlas como

asuntos y materia de derechos humanos. Relevar y analizar la historia de esa categoría en sus manifestaciones locales, así como en su expresión regional funcionará como evidencia de la definición de umbrales de impugnación ante ciertas violencias de estado hoy definidas como violaciones a los derechos humanos. [María Victoria Pita. Universidad de Buenos Aires]

Vivienda

La vivienda cumple un rol esencial como satisfactor de un conjunto de necesidades básicas que resultan imprescindibles para que las personas puedan vivir con dignidad. Desde esta perspectiva, el significativo “vivienda” no se restringe a la mera imagen de un techo y cuatro paredes, sino que convoca el espacio físico que brinda albergue, cobijo, intimidad, protección y seguridad y que posibilita el desarrollo de la personalidad y de las relaciones interpersonales. La vivienda suele cumplir también –en particular entre los sectores de menores ingresos– un rol fundamental en la subsistencia de los grupos familiares al constituirse como centro económico en el cual las personas desarrollan sus actividades básicas. Considerando las múltiples funciones que cumple, la vivienda ha sido definida como una *configuración de servicios –los servicios habitacionales–* que deben dar satisfacción a las necesidades humanas primordiales, necesidades que varían con cada sociedad y grupo social. Así entendida, la vivienda juega un rol decisivo en la calidad de vida de las personas y resulta esencial para la realización de una amplia gama de derechos humanos. Para que una vivienda supere el test de adecuación que exige el derecho internacional debe reunir un conjunto de estándares, entre los que se destacan: *seguridad jurídica de la tenencia* (todas las formas de tenencia –incluida la ocupación– deben gozar de cierto grado de seguridad de la tenencia y de protección contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas); *disponibilidad de servicios e infraestructura* (se debe garantizar a sus habitantes el acceso a agua potable, a energía, y a servicios e infraestructura básica); *asequibilidad* (los costes que entraña una vivienda deben ser conmensurados con los niveles de ingresos de sus ocupantes y no deben comprometer la satisfacción de otras necesidades básicas);

habitabilidad (debe asegurar espacio adecuado y protección contra las inclemencias climáticas y las enfermedades); *accesibilidad* (la vivienda debe asegurarse a todas las personas y priorizarse el acceso de los niños, ancianos, personas con necesidades especiales y otros grupos desaventajados); *localización* (su emplazamiento debe facilitar el acceso a fuentes laborales, establecimientos sanitarios y educativos y no poner en riesgo la salud de sus ocupantes); *adecuación cultural* (la vivienda es una expresión identitaria y cultural y estos atributos deben respetarse y garantizarse). El derecho a una vivienda adecuada ha sido consagrado en numerosos instrumentos internacionales tanto en el sistema universal como en el regional y ha sido explícitamente receptado en las Cartas Constitucionales de la mayoría de los países de la región. Todos los Estados latinoamericanos se han comprometido a tutelar adecuadamente este derecho y a hacerlo efectivo en sus respectivas jurisdicciones. Para ello, deben adoptar medidas para lograr progresivamente su plena efectividad. Esta invocación al carácter progresivo debe interpretarse a la luz del objetivo general del Pacto que es la realización plena del derecho por lo que los Estados están compelidos a proceder lo más expedita y eficazmente posible hacia el logro de ese objetivo. Las medidas a adoptar son todas las que resulten apropiadas, por lo que se incluyen medidas de carácter legislativo, administrativo, financieras y todas aquellas que resulten conducente al fin perseguido. El derecho a una vivienda adecuada es un derecho reconocido a todas las personas, independientemente de su edad, color, sexo, religión, situación económica, posición social u origen étnico. El efectivo disfrute de este derecho no debe estar sujeto a ninguna forma de discriminación. La obligación de no discriminar es una obligación inmediata y de alcance general en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que comprende la obligación de los Estados de erradicar de los bloques normativos vigentes toda mención a un trato diferencial por alguno de los motivos prohibidos (discriminación formal), así como la de garantizar un trato diferenciado cuando, en virtud de las particularidades que presenten las personas o grupos desaventajados, la igualdad de trato se traduzca en un menoscabo concreto al ejercicio del derecho. En estos casos, los Estados se encuentran obligados a adoptar medidas de acción positiva –efectivas y eficaces– que garanticen el pleno disfrute del derecho

a una vivienda adecuada (discriminación sustantiva). Una de las primeras obligaciones que pesa sobre los Estados es la de identificar y definir –con carácter previo a la formulación de sus planes o políticas públicas– cuáles son los sectores que requieren una atención prioritaria o especial en un determinado momento histórico –además de los grupos tradicionalmente desaventajados– y fijar medidas concretas de protección a esos grupos. Pese a que la comunidad internacional ha reafirmado la importancia del pleno respeto del derecho a una vivienda adecuada, sigue existiendo un abismo preocupante entre la previsión normativa y la situación reinante en muchas regiones y países. De hecho, resulta en la actualidad cada vez más difícil para vastos sectores de la población acceder a una vivienda adecuada y al conjunto de servicios, infraestructura y equipamientos urbanos a ella asociada. El importante déficit que se verifica en las principales ciudades de Latinoamérica, en particular entre los sectores de menores ingresos, se expresa como carencia absoluta de vivienda (déficit cuantitativo) o en viviendas de condiciones precarias que no aseguran a sus usuarios estándares mínimos de habitabilidad y/o seguridad (déficit cualitativo). También se traduce en un incremento creciente de la informalidad, los desahucios masivos y las personas y grupos en situación de calle. En definitiva, en ciudades menos asequibles para los grupos más desaventajados. Esta falta de asequibilidad está íntimamente relacionada con la concepción de la vivienda como una simple mercancía y como objeto de inversión y especulación, con la retirada del Estado y la creencia de que los mercados son la mejor forma de regular el acceso a la vivienda. El proceso de transformación que han verificado las ciudades en las últimas décadas ha sido tan importante que hoy resulta imposible pensar el derecho a la vivienda sin detenernos en la geografía que la contiene, la ciudad. Las ciudades latinoamericanas son, esencialmente, ciudades de contraste. Al mismo tiempo que potencian altísimos niveles de concentración de renta y riqueza generan pobreza, exclusión y segregación urbana. Estas ciudades están lejos de ofrecer condiciones y oportunidades equitativas a sus habitantes quienes –mayoritariamente– se ven privados o limitados para satisfacer sus más elementales necesidades y derechos. Desde esta perspectiva, el derecho a la vivienda aparece cada vez más vinculado al derecho a la ciudad, concepto que se le atribuye al filósofo francés Henri Lefebvre

que amplía el enfoque tradicional y promueve la justa distribución de los beneficios y responsabilidades resultantes del proceso de urbanización, la función social de la ciudad y la propiedad, la distribución de la renta urbana y la democratización del acceso a la tierra y a los servicios públicos para todos los ciudadanos, especialmente aquellos con menos recursos económicos y en situación de desigualdad estructural. *[Silvina Pennella. Abogada. Universidad de Buenos Aires]*

Vivienda social

Un primer acercamiento a la noción de “vivienda social o de interés social” refiere a un capital socialmente asignado y protegido por la acción directa del Estado a partir de las reglas del mercado, producto de una política estatal. El significado y condición de vivienda social supone acuerdo entre los diferentes actores y sus posicionamientos en cada momento histórico. No ha sido así a lo largo de la historia, sus diferentes conceptualizaciones posibilitaron distintas estrategias que operaron en su atención, involucrando al Estado como actor necesario. Encierra la contradicción de pensar la vivienda en clave social, cuando es la sociedad en su conjunto que produce vivienda según diferentes asignaciones, modos y procesos, según una reorganización y redistribución del territorio entre distintos sectores sociales de acuerdo a jerarquías que legitiman las posiciones sociales. El acceso a la vivienda para sectores excluidos de la lógica del mercado es un bien de uso individual, no es ni colectivo ni público, que requiere una asignación “social” específica. Es el Estado mismo quien determina a quién se le asigna, lo que se produce a través de políticas de vivienda, definiendo las condiciones materiales y simbólicas que van asegurar la integración del destinatario al cuerpo social en su conjunto o, en su detrimento, a excluirlo. El acceso a la vivienda tiene connotaciones multidimensionales que refieren al acceso a la ciudad, a los bienes y servicios que posibilitan vivir y producir en la ciudad. Por ello, el concepto de vivienda social debe incorporarse a la noción de hábitat. Esto es, como refiere Merklen, asociada al conjunto de servicios y recursos físicos, sociales, simbólicos y culturales en un barrio y ciudad determinados. Fernández Wagner incluye la dimensión política del acceso a la vivienda al interrogar cómo se definen los sujetos



beneficiarios, cómo acceden a la información, cómo se seleccionan, es decir, el grado de autodeterminación que los individuos disponen para la configuración de su hábitat y su relación con el poder público. Asimismo, los modos de producción de vivienda social se constituyen no sólo en escenarios claves de disputa y de encuentro o desencuentro entre los valores técnicos, estéticos, simbólicos y ambientales de quienes diseñan las viviendas, las construyen y finalmente las habitan, sino también la relación entre habitar y hábitat como relación cultural (esto es, prácticas de producción de vivienda que ponen en juego ciertas producciones de sentido y ciertos valores y normas colectivamente reconocidos). En las ciudades, la casa no constituye un lugar neutro, opaco al Poder, que permitiría entenderla sólo como “carencia” en los sectores populares. Por el contrario, la casa constituye la sede de dos momentos claves del sistema global: la reproducción de la fuerza de trabajo y la realización por el consumo del ciclo de producción. El concepto de vivienda se aleja así de un enfoque “simplista o techista” hacia la complejidad de “servicios”, expresándose como objetivo social, político y ético de justicia en función de una concepción de vivienda desde una perspectiva integral que da cuenta del carácter complejo de este derecho, involucrando a los derechos civiles, económicos, culturales y políticos e incluyendo aspectos cualitativos de la vivienda que exceden su tenencia o no en propiedad. Por su parte, Rolnik incorpora el concepto de vivienda adecuada como espacio relacional entendido más allá del solo espacio físico. El punto clave es su inserción en la trama urbana que destaca la importancia del suelo y del espacio público en conexión al hábitat. Propone un abordaje multidimensional sobre la cuestión habitacional, siendo la vivienda uno de los aspectos de la red de derechos humanos básicos. Históricamente, por acción u omisión, el Estado en sus diferentes niveles administrativos implementó distintas estrategias orientadas a atender/resolver el problema del acceso a la vivienda, reconociendo las disputas de intereses y poder entre actores sociales vinculados a la problemática habitacional. Así, todo análisis debe ser geográfico, social y culturalmente localizado. En Buenos Aires entre 1870 y 1930, la prioridad consistió en pensar nuevas disposiciones de unidades que garantizaran la salud “física y moral” de la población popular, alrededor del modelo de familia nuclear y de la exclusión del trabajo del ámbito doméstico. Durante los años 1940 y 1950, la agenda estatal se centró en mecanismos de construcción a gran

escala y el control del mercado, extendiendo la provisión a trabajadores asalariados y clase media baja. Hacia fines de la década de 1950 y hasta parte de 1970, el problema de la violencia social comenzó a abordarse con una primera generación de políticas habitacionales basadas en una planificación centralizada en el Estado, una gestión vertical autoritaria de construcciones de grandes conjuntos habitacionales realizadas por grandes empresas constructoras y entregadas “llave en mano” a sus adjudicatarios, asociadas a planes de erradicación de asentamientos populares. En esa estructura, la vivienda estuvo asociada a la idea de homogeneizar la ciudad y se articuló en beneficio de los sectores concentrados de la economía. A partir de mediados de la década de 1980 con la vuelta de la democracia y con mayor fuerza en 1990, una segunda generación de políticas habitacionales modificó el concepto de lo que consideraba **V. S.** habilitando un tipo de gestión participativa institucionalizada mediante políticas de regularización y radicación de asentamientos populares con construcciones de pequeña escala, participación formal de los pobladores, gestionados por las comunidades u organizaciones no gubernamentales reduciendo las transferencias económicas hacia los destinatarios. De la erradicación a la radicación, como dijera Liernur, a partir de los años 90, con mayor fuerza en la primera década del siglo XXI, las acciones se superpusieron y, en paralelo, la atención de la vivienda comenzó a producirse a partir de acciones estatales focalizadas de facilitación del acceso al mercado mediante el pasaje del financiamiento de la oferta, propia de las políticas de primera generación, al financiamiento de la demanda con fuerte intervención del capital global, constituyendo una tercera generación de políticas (Fernández Wagner). En la actualidad, las políticas públicas locales han comenzado a implementar selectivos procesos de urbanización de villas e integración socio-urbana asociados a la construcción de proyectos urbanos y/o infraestructuras en su entorno inmediato con financiamiento por crédito externo. Esta modalidad que incluye vivienda nueva “llave en mano” en espacios lindantes al barrio consolidado y la mejora de viviendas, infraestructura y titularización, propone una metodología participativa de abordaje en los términos de sus normas específicas que en los hechos han devenido en estructuras de información y validación de los procesos que lleva a cabo el gobierno local. Ello da cuenta de una nueva reconfiguración del concepto violencia social asociado a su producción

V

física y no como proceso sociocultural, sin la resolución del uso y conservación posteriores, que remiten a la historia de los años 70. Si bien se trata de acciones en curso, los riesgos y las críticas ya han sido formuladas por organizaciones sociales nucleadas en el Colectivo por la Urbanización, en cuanto a que pueden “... devenir en la habilitación de procesos de desplazamiento paulatino de la población por efecto de la presión del mercado, si no median políticas urbanas que los anticipen, prevengan y reviertan...”. Dicho de otro modo, las intervenciones públicas en dichas áreas corren el riesgo de desencadenar procesos de gentrificación –elitización– con consecuencias de aumento del deterioro y exclusión socio-urbana de sus habitantes. La *violencia social* asociada a su conceptualización ha mutado a lo largo del tiempo. Si los profundos cambios políticos y económicos han generado nuevos problemas sociales, en función de los cuales existe consenso que se está ante la emergencia de una “nueva cuestión social”, ellos se interrelacionan y repercuten en los procesos del habitar que conllevan problemas de nuevo tipo y, por ende, se enfrentan a la emergencia de una “nueva cuestión de la vivienda” que requiere nuevos abordajes disciplinares con la inclusión de todos los actores ocupados y preocupados por la ciudad. [Alicia Gerscovich. *Arquitecta. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires*]

Voto extranjero

Otorgarles derecho a las personas extranjeras a elegir a sus gobernantes es una forma de integrar a este grupo a la vida democrática de un país o de una ciudad e implica brindarles la posibilidad de involucrarse en los asuntos públicos del sitio donde habitan, que indefectiblemente afectan su vida cotidiana. El lugar de nacimiento de una persona, como única causa, no debería limitar el ejercicio de ese derecho político. En la medida que los extranjeros cumplan con ciertos requisitos, como por ejemplo: i) una edad mínima, ii) documentación apropiada, iii) determinado estatus de residencia, iv) cierta antigüedad en el lugar, v) no contar con inhabilitaciones que estén reguladas por ley, no resulta razonable privarlos de su derecho a voto. El derecho al voto es esencial para la democracia, que es a su vez un medio fundamental para garantizar los demás derechos humanos. Los derechos

políticos son derechos humanos de importancia fundamental, que propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Además, se relacionan estrechamente con otros derechos como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación. En términos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, este conjunto de derechos hace posible el “juego democrático”. El origen formal de la democracia suele remontarse a la antigüedad griega, donde se combinaron los vocablos *demos* (pueblo) y *cracia* (poder, dominio). No obstante, ya desde sus comienzos han existido restricciones sobre qué se entendía por pueblo o, en definitiva, sobre quién/quienes estaban legitimados para votar, detentar el poder y gobernar (se excluía a las mujeres, a los esclavos y a los extranjeros, por ejemplo). En el siglo XX, la Declaración Universal de Derechos Humanos afirmó que

La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Dentro del continente americano, esta disposición fue receptada y desarrollada en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Para que el sufragio sea verdaderamente universal, debe garantizarse el derecho a voto sin discriminación, pero esto no quiere decir que sea un derecho absoluto. La Convención Americana, por ejemplo, establece que se podrá reglamentar el ejercicio del derecho a participar en las elecciones «por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal». Ahora bien, esta disposición no implica que cualquier restricción en virtud de estas categorías sea válida. Las limitaciones deben estar previstas por ley, de conformidad con los tratados internacionales, con una finalidad legítima y tienen que ser necesarias, razonables y proporcionales. La nacionalidad de la persona por sí misma no satisface este estándar. Si tomamos como propósito que todo aquel que se encuentre afectado por decisiones colectivas debe tener derecho a participar del proceso de formación de estas decisiones, no es razonable que la nacionalidad sea un factor excluyente. Esta exclusión es una *limitación innecesaria que impide a los miembros reales de un Estado participar en la vida pública y ser parte*

V

del proceso democrático de la sociedad en la que viven. En Latinoamérica, la nacionalidad aún persiste como un componente central del derecho de sufragio. Asimismo cuando se admite el derecho a la participación política a los extranjeros, suele limitarse a elecciones locales/provinciales/municipales/distritales y, generalmente, al derecho de sufragio en la faz activa (es decir, se les permite votar, pero no ser elegidos). Sin embargo, también es cierto que se observa una creciente aceptación de los extranjeros residentes como actores políticos legitimados a votar. El derecho al voto es un elemento esencial para la democracia y el ejercicio efectivo de los derechos políticos es un fin en sí mismo, pero además es un medio fundamental para garantizar los demás derechos. Así como el voto es esencial para la democracia, la democracia es esencial para el respeto y la garantía de los derechos humanos. En términos de la Asamblea General de la ONU, *la democracia, el desarrollo y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente.* Las elecciones de gobernantes cumplen varias funciones, entre ellas, legitimar el sistema político, representar los intereses del electorado, expresar la confianza de las personas en los candidatos, controlar al gobierno, establecer una oposición, etcétera. La humanidad ha recorrido un largo camino de lucha por los derechos políticos: se han eliminado requisitos como propiedad, religión o género. Sin embargo, la nacionalidad aún mantiene a las personas extranjeras excluidas del más emblemático derecho político, el derecho de sufragio, incluso cuando viven en el lugar hace muchos años, cuentan con la documentación en regla, trabajaron siempre de manera lícita y por distintas razones optaron por no nacionalizarse. El primer desafío entonces es de carácter normativo: asegurar que el voto extranjero se reconozca y se amplíe en las leyes de los Estados. Luego, habrá que trabajar para lograr la implementación de este derecho, ya que en muchos lugares aun cuando se reconoce el derecho al voto, el índice de participación efectiva en las elecciones resulta bajo. En conclusión, la incorporación de las personas extranjeras a la vida electoral pone fin a una situación de discriminación y ayuda a cerrar brechas económicas, sociales y culturales. Es una herramienta para lograr más integración, cohesión social y universalización de derechos. La calidad de la democracia depende, entre otras cosas, de una participación política más inclusiva con relación a los extranjeros, para así

continuar “democratizando la democracia”. [*Silke Mayra Arndt. Defensora del Pueblo Adjunta de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina*]

Vulnerabilidad

Todos somos vulnerables. La condición de vulnerabilidad es inmanente a la naturaleza de los seres humanos. Sin embargo, la vulnerabilidad como concepto, que permite entender las diferencias y desventajas de ciertas personas, está definida por múltiples circunstancias que se pueden asociar desde el marco jurídico, desde la justicia, la equidad, las políticas públicas, el bienestar social y la eficacia en la garantía de los derechos humanos. Esto significa que la comprensión de la vulnerabilidad no es unilineal ni monolítica; es una condición multifactorial que sitúa en evidente desventaja formal y real, a determinados seres humanos. Es importante esta anotación porque en el uso cotidiano del lenguaje, la referencia a este concepto se inicia en el léxico y en el tratamiento formal que las leyes alcanzan a dimensionar sobre la cuestión. Empero por su naturaleza metanormativa, la vulnerabilidad se alimenta de las concepciones propias de áreas del conocimiento tan importantes como la biología, la economía, la sociología, el derecho (natural y positivo), por citar algunas. Incluso, la proyección misma del término vulnerabilidad debe anclarse en otros tópicos como el bienestar social y económico que definen en qué grado y en qué nivel de problemática para su auxilio puede cualquier persona ser considerada como vulnerable. En seguimiento de estas ideas, la vulnerabilidad es una circunstancia tangible y real; la persona y/o el grupo considerados vulnerables padecen una condición de indefensión real e incluso formal debido a que su situación concreta de desventaja social las limita e impide el ejercicio pleno de sus derechos humanos. Por tanto, el grupo vulnerable nace de los diferentes aspectos de las interrelaciones y de la colaboración entre los hombres dentro del marco de la organización socioeconómica. Es en este campo donde se establecen y aplican las normas jurídicas en general y específicamente las de rango constitucional, encaminadas a la procura de un aseguramiento mínimo de los derechos de las personas. La dimensión


 V

epistemológica de lo «vulnerable» nos permite decir que este concepto comprende a todos los seres humanos que por sus características biológicas, físicas, motrices, sensoriales, económicas y/o sociales se encuentren en una situación de desventaja con respecto al resto de la población, debido a las dificultades y barreras con las cuales se enfrentan en los distintos ámbitos de la vida cotidiana, como son, la familia, la escuela, el trabajo y la seguridad social, entre otros. Ahora bien a partir del concepto *pobreza*, la vulnerabilidad supone la desigualdad económica, o sea, la carencia de bienes o servicios suficientes para su bienestar; y a partir del concepto *marginalidad*, la vulnerabilidad implica desigualdad social manifiesta a través de una relación de inferioridad, dependencia o explotación. En este sentido, los vulnerables se clasifican con respecto al resto de la sociedad en función de sus capacidades y potencialidades diferentes, desde los planos biológico, social y económico. En cuanto al aspecto biológico, la vulnerabilidad incluye a quienes cuentan con capacidades diferentes a causa de la edad, el sexo, las minusvalías físicas, sensoriales o intelectuales. En la dimensión social, la vulnerabilidad reporta el comportamiento que tiene la sociedad frente a determinados grupos, en los ambientes familiar, racial, religioso, sexual, penal, político y económico, entre otros. En el aspecto económico, la vulnerabilidad se genera en los seres humanos, que por su situación de desempleo, subempleo, condiciones de trabajo precario o cesante con carencia de seguridad social y económica, viven en ambientes económicamente débiles, marginales, de pobreza extrema o del sector social de la economía. Desde el léxico común, el vulnerable *“es aquella persona que puede ser herida, traumatizada o recibir lesión, tanto física como moral”*. Así, es posible entender por persona vulnerable, a aquella que por sus características físicas, sociales, culturales o económicas se encuentra en situación de desventaja con respecto al resto de su sociedad. En refuerzo de esta idea, podemos decir que la persona vulnerable es susceptible de ser violentada en su integridad física, moral, intelectual y económica, por mencionar algunos factores de riesgo. Lo mismo podemos afirmar de los grupos vulnerables que están expuestos a las mismas condiciones de riesgo, desventaja e incluso de invisibilidad. En este punto, es posible abrir la categoría de lo vulnerable a dos vertientes: por un lado a los “vulnerables vulnerados” –vulnerables en acto– que son las personas y/o grupos de personas que

padecen la actualización y concreción de la situación de agravio a sus derechos humanos; y por otra parte, se ubican los “vulnerables no vulnerados” –vulnerables en potencia– que no han arribado a la situación de afectación real, es decir, su situación solamente los expone y coloca en riesgo. En el cierre epistemológico de lo aquí dicho, podemos afirmar que todos somos vulnerables potenciales. La condición humana nos pone de frente a los riesgos cotidianos de sufrir una lesión física, de ser agraviado por el abuso de poder, de padecer la ausencia de atención del poder público –focalizada en carencia de políticas públicas–, etcetera. Los vulnerables reales, los vulnerables en acto, son las personas en quienes se actualizan los riesgos antes descritos, el ciudadano homosexual que es discriminado, el indígena rechazado, el invidente desatendido, la mujer o el varón criminalizados por el sistema jurídico en situaciones concretas de protesta y, en general, cualquier persona que por sus características particulares se vuelva invisible al poder público, a la sociedad y a los otros seres humanos. El asunto aquí tratado debe ser atendido en doble vía. Por un lado, en la comprensión de un problema multifactorial específico que agravia al género humano y, por el otro, en el mejor abordaje epistemológico que debe servir de asidero a la adopción de políticas públicas y a la creación de escenarios adecuados y pertinentes para la atención de esta insultante condición en la que viven muchos seres humanos. En el contexto de lo aquí dicho, toda persona es potencialmente vulnerable –en la ley y la realidad–. Sin embargo, no lo es totalmente, sino hasta el momento en que es violentada en su integridad como ser humano. Evitar la concreción de los vulnerables vulnerados y prevenir la actualización de las condiciones y factores de riesgo deben ser tareas de primer orden para las sociedades y los Estados contemporáneos. De este modo, la garantía de los derechos humanos tiene que ser avistada desde la dimensión preventiva para que las políticas públicas y los procesos de creación normativa puedan contribuir al mejoramiento de la realidad específica de las personas expuestas, y poco o casi nada visibilizadas, y para la adecuada atención y defensa de sus derechos. En la parte conclusiva de lo aquí señalado, el Estado constitucional representa la principal apuesta para modificar las normas y la estructura pública que deben ser orientadas con una recia vocación por la defensa de los derechos esenciales de los “vulnerables vulnerados”. Este propósito requiere el desarrollo de



dos tareas fundamentales: por un lado, la mejora del orden jurídico para orientarlo hacia la dimensión garantista en el propósito claro e irreductible de abrigar los derechos humanos con mecanismos eficaces para su salvaguarda; por otra parte, es irrenunciable el diseño de políticas públicas viables, cercanas a los habitantes, para dar mayor importancia a la parte preventiva y dejar los aspectos remediales a los Tribunales y las Cortes Nacionales e Internacionales de Derechos Humanos. *[Enrique Uribe Arzate y María de Lourdes González Chávez. Universidad Autónoma del Estado de México]*



Xenofobia

El término *xenofobia* proviene de concepto griego *xénos* (extranjero) y *phónos* (miedo). Por tanto en un primer momento, podemos definir la xenofobia como miedo, odio o rechazo hacia lo extranjero. Situando este término en un concepto sociopolítico hace referencia a la fobia a las etnias y culturas distintas y sobre todo extranjeras, concretándose en una ideología que consiste en el rechazo de las identidades culturales diferentes a las propias que provengan de territorios o naciones distintas, especialmente si proceden de países o pertenecen a etnias hacia los que se comparten prejuicios y estereotipos negativos. El motivo de dicho sentimiento o actitud viene dado por la sensación de amenaza que tiene el individuo respecto de su estado de bienestar por la llegada de gente extranjera que puede alterar dicha estabilidad. Algunos autores han relacionado la xenofobia con la aporofobia o el rechazo del pobre o persona sin recursos económicos, de la misma forma se genera este sentimiento con los extranjeros sin recursos. Si el extranjero tiene dinero es extraño que se genere un sentimiento de xenofobia, no viéndose tanto como una amenaza. Igualmente, el autóctono tiende a aceptar al inmigrante siempre que renuncie a los rasgos identitarios de su cultura, como la religión, idioma o costumbre, y así se genere un proceso de cohesión social. Esta sensación de amenaza hace que se dificulte la interacción con los extraños. Se debate la conveniencia o no para la cultura receptora del aporte cultural de los inmigrantes que pueden ir en detrimento de identidad y bienestar social. Como tópicos estereotipados que generan los sentimientos e ideas xenófobas podemos encontrar: la diferencia de apariencia, de cultura y de conducta; la desviación de las normas y de los valores distintos a la de los autóctonos; la competición por recursos escasos de espacio, de empleo educación y bienestar social; y la amenaza percibida como posible invasión. El sentimiento de xenofobia está en relación con la posición de la persona en la estructura social, nivel cultura, su interacción directa o no con los inmigrantes, así como también si se tiene una relación directa con la clase de información reflejada en los medios de comunicación, así como en los discursos políticos. Los efectos de la globalización han propiciado la aparición de ideologías en la que se propugna

X

la xenofobia con el aumento en el desplazamiento de los inmigrantes. Igualmente, las crisis económicas, con elevadas tasas de desempleo, en las que se ha dado las circunstancias de la existencia de inmigrantes dispuestos a trabajar por salarios más bajos y en peores condiciones laborales, han propiciado que los autóctonos sean partidarios de políticas de restricción de entrada de inmigrantes, incluso su expulsión al ver amenazados sus intereses. La xenofobia conlleva extrañeza hacia el diferente que no tiene porqué manifestarse en conductas violentas, sino se aprecia en opiniones, perjuicios y conductas de evitación, discriminación o rechazo. Las formas xenofóbicas han ido cambiando desde el siglo pasado, en el que prevalecieron motivos raciales para desembocar en motivos más culturales y económicos en los que se sustenta la xenofobia actual. El concepto de xenofobia usualmente viene unido y nombrado junto con el concepto de racismo. Sin embargo, ambos tienen connotaciones distintas, aunque no pueden deslindarse de una forma clara. La constante de la desigualdad, discriminación y marginalidad aparece en los dos conceptos respecto al grupo considerado diferente, utilizándose ambos como justificación de un comportamiento excluyente. Sin embargo, la xenofobia se refiere a actitudes y comportamientos de exclusión social de los extranjeros pertenecientes a etnias o nacionalidades distintas a la propia. El racismo es una actitud discriminatoria que consiste en considerar que las personas que tienen unos determinados rasgos físicos son por ello inferiores intelectual, social e incluso moralmente al resto de personas que no lo tienen. La persona racista tiene la idea de que existe una jerarquía de razas. Los acontecimientos históricos y políticos han conllevado a una proximidad entre el concepto de nacionalismo y xenofobia. El nacionalismo se podría considerar como una ideología fundamentada en la manifestación cultural que confiere identidad a algunos pueblos. En la actualidad apreciamos cómo algunas formas de nacionalismo incorporan el sentimiento de la xenofobia como una manera de autoafirmación étnica identitaria. Tanto xenofobia como nacionalismo son expresiones de una comunicación intergrupual y, al mismo tiempo, excluyente en las que se crean diferenciaciones sociales, y simbólicas. El extranjero se considera como un ser que pone en peligro la identidad, permanencia y subsistencia del grupo. Dependiendo del grado de aversión contra el extranjero y la necesidad de diferenciarse de ellos, se

generan distintos niveles de xenofobia dentro del marco nacionalista, pudiendo llegar a ser la ideología nacional problemática si llega a justificar la segregación xenófoba. La xenofobia ha sido parte de la historia y con frecuencia se ha manifestado en las situaciones de lucha de poder económico. Como ejemplos encontramos a Egipto respecto a sus esclavos considerados grupos inferiores; a Roma expoliando a pueblos de Europa, Asia Menor, África y Oriente Próximo; a la expulsión de los judíos y musulmanes de España, desplazamiento de los Turcos Otomanos; a Gran Bretaña con el tratamiento del pueblo irlandés y escocés; en América Latina lo encontramos en la época colonial en relación con el holocausto indígena; en Inglaterra con la práctica colonialista respecto de las colonias como la India; en la colonización de los Belgas en el Congo y la de los Ingleses en Sud África con la institucionalización del Apartheid; en el nazismo respecto a los judíos; en Afganistán con los talibanes con la intolerancia xenófoba respecto al infiel; en el conflicto israelí-palestino; en Europa del Este, tanto los albaneses como los yugoslavos, los polacos, los checoslovacos; en Yugoslavia entre croatas, bosnios, serbios y montenegrinos. En la actualidad en América Latina, encontramos actitudes xenofóbicas en República Dominicana respecto a los haitianos; Chile respecto a los ecuatorianos y peruanos; Perú a los ecuatorianos; Argentina respecto inmigrantes paraguayos, bolivianos y a los mismos aimaras; EE. UU. respecto a los mexicanos; Europa se encuentra con ideologías y actitudes xenofobas respecto a algunos inmigrantes latinoamericanos, como ecuatorianos, inmigrantes africanos y musulmanes inmigrantes de Europa del Este como rumanos, y ahora con los refugiados de Siria y otros países en guerra. Uno de los factores clave para que emerja el sentimiento xenófobo lo podemos encontrar en el desconocimiento mutuo y la falta de aproximación al otro, generado por ese miedo e inseguridad del autóctono que prefiere reaccionar mediante el rechazo y discriminación, en lugar de aceptar las diferencias o ver las semejanzas. Desde el punto de vista de la psicología del individuo, quien no se acepta a sí mismo por miedos y frustraciones tiene menos tolerancia a aceptar y comprender a los demás. La xenofobia entendida como un concepto de sociabilidad más primitiva que busca asegurar la identidad y seguridad de la tribu tendría sus contrarios en los valores universalistas y cosmopolitas que buscan una sociabilidad más civilizada. La ONU, mediante informes,

estudios y resoluciones trata combatir las situaciones de xenofobia, siendo documento clave la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Resolución 2106 A (XX), del 21 de diciembre de 1965. [*Elia Domingo Barberá, Universidad de Valencia, España*]

BIBLIOGRAFÍA TEMÁTICA

Accesibilidad

BÉRTOLA, Alfredo R., “Barreras Comunicacionales”, en EROLES, Carlos y FIAMBERTI, Hugo (comps.), *Los derechos de las personas con discapacidad (Análisis de las convenciones internacionales y de la legislación vigente que los garantizan)*, Buenos Aires, Sec. de Ext. Univ. y Bien. Est., Buenos Aires, Eudeba, UBA, Cap. III.

CORIAT, Silvia A., “Accesibilidad: Espacios física y socialmente inclusivos”, “Naturaleza de la Discriminación contra las Personas con Discapacidad”, en EROLES, Carlos y FIAMBERTI, Hugo (comps.), *Los derechos de las personas con discapacidad (Análisis de las convenciones internacionales y de la legislación vigente que los garantizan)*, Buenos Aires, Sec. de Ext. Univ. y Bien. Est., Buenos Aires, Eudeba, UBA, Cap. I.

EROLE, Carlos y FERRERES, Carlos, *La discapacidad: Una cuestión de derechos humanos*, Buenos Aires, Espacio Editorial, 2002.

FUNDACIÓN ONCE PARA LA COOPERACIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD, *Observatorio de la Accesibilidad Universal en los Municipios de España*, Madrid, Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), 2011.

GIMÉNEZ GLÜCK, David, *Una manifestación polémica en el principio de igualdad. Acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*, Editorial Tirant lo Blanch, colección “Monografías”, 1998.

Acceso a la justicia

BERGOGLIO, María Inés, “Acceso a la justicia civil: diferencias de clase”, en revista *Anuario*, N° 3, Córdoba, CIJS (Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales), Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.

BERIZONCE, Roberto O., *Efectivo acceso a la Justicia. Propuesta de un modelo para el Estado Social de Derecho*, La Plata, Editorial Platense SRL, 1987.

BIRGIN, Haydée y KOHEN, Beatriz (comps.), *Acceso a la Justicia como garantía de Igualdad*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2006.

BOUEIRI BASSIL, Sonia (coord.), *El acceso a la justicia: contribuciones teórico-empíricas en y desde países latinoamericanos*, Madrid, Ed. Dykinson, 2010.

GONZÁLEZ, Manuela G. y LISTA, Carlos A. (coord.), *Sociología jurídica en Argentina: Tendencias y Perspectivas*, Buenos Aires, Eudeba, 2011.

NATÓ, Alejandro Marcelo; RODRÍGUEZ QUEREJAZU, María Gabriela y CARBAJAL, Liliana, *Mediación Comunitaria. Los conflictos en el escenario social urbano*, Buenos Aires, Ed. Universidad. 2006.

RIZO PEREIRA, Michelle Matilde, *Paradigmas del acceso a la justicia*, Managua, Cuadernos de Investigación Jurídica, vol. I, 2012.

ROBLES, Diego Américo, “El concepto de acceso a la justicia: evolución, vigencia y actualidad”, en BOUEIRI BASSIL, Sonia (coord.), *El acceso a la justicia: contribuciones teórico-empíricas en y desde países latinoamericanos*, Madrid, Ed. Dykinson, 2010.

SANTANDER LOBOS, Hugo, *Ciudadanía, Democracia y Mercado*, Chile, El Mostrador, 2006.

THOMPSON, José (coord.), *Acceso a la justicia y equidad. Estudio en siete países de América Latina*, San José, BID-IIDH, Editorama, 2000.

Acción de amparo

JIMÉNEZ, Eduardo P, *Juicio de amparo individual*, Buenos Aires, Hammurabi, 2013.

LANDA, César, “El proceso de amparo en América Latina”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Montevideo, 2011.

SAGÜÉS, Néstor Pedro, *Acción de Amparo*, Buenos Aires, Astrea, 4ª edición ampliada, 1995.

Administración pública

BALBÍN, Carlos F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, T. II, 2011.

CORREA FONTECILLA, Jorge, “Algunas consideraciones sobre el interés público en la Política y el Derecho”, en *Revista española de control externo*, vol. 8, N° 24, Madrid, 2006.

MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, T. 1, 1965.

MOLINER, María, *Diccionario de uso del español*, Madrid, Gredos, 21ª reimpresión, 1994.

OSSORIO Manuel, *Diccionario de Ciencias jurídicas, políticas y sociales*, Buenos Aires, Heliasta, 2008.

Adultos mayores

IACUB, Ricardo, *Identidad y envejecimiento*, Buenos Aires, Paidós, 2011.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, “Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud”, Washington, 2015.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, 2014.

ROZITCHNER, Enrique, *La vejez no pensada. Clínica y Teoría Psicoanalítica*, Buenos Aires, Paidós, 2012.

YUNI, José y URBANO, Claudio, *Envejecer aprendiendo. Claves para un envejecimiento activo*, Córdoba, Encuentro Grupo Editor, 2016.

Antropología Social

BARROS DE LARAIA, Roque, *Cultura: um conceito antropológico*, Río de Janeiro, Jorge Zahar Editores, 2005.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto, *O trabalho do antropólogo: olhar, ouvir, escrever*, Brasília, Paralelo 15, San Pablo, Editora Unesp, 2ª edición, 2006.

DA MATTA, Roberto, “O ofício do etnólogo ou como ter Anthropological Blues”, en NUNES, Edison de O., *A Aventura Sociológica*, Río de Janeiro, Jorge Zahar Editores.

MALINOWSKY, Bronislaw, *Os Argonautas do Pacífico Ocidental*, San Pablo, Editora Abril, 1984.

PEIRANO, Mariza G. S., “Onde está a Antropologia?”, en *Mana*, vol. 3, N° 2, 1997, pp. 67-102.

SUMNER MAINE, Henry James, *Ancient Law, its connection with the early history of society and its relation to modern ideas*, Tucson, Arizona, University of Arizona Press, 1986.

VELHO, Gilberto, “Observando o familiar”, en VELHO, Gilberto, *Individualismo e Cultura: notas para uma Antropologia da sociedade contemporânea*, Río de Janeiro, Jorge Zahar Editores, 1980.

Asentamientos

CASTELLS, Manuel, *La teoría marxista de las crisis económicas y las transformaciones del capitalismo*, Buenos Aires, Ed. Siglo XXI, 2ª edición, 1978.

CLICHEVSKY, Nora, *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*, Naciones Unidas, 2003.

FERNANDES, Edésio, “Políticas de regularización de la tenencia de la tierra: confrontando el proceso de crecimiento informal de las ciudades latinoamericanas”, en *Regularización de asentamientos informales en América Latina*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

LEFEBVRE, Henri, *El derecho a la Ciudad*, Barcelona, Ed. Península, 1969.

PRADILLA COBOS, Emilio, *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, México, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana, 1982.

TOPALOV, Christian, *La urbanización capitalista*, México, Ed. Edicol, 1979.

TURNER, John F. C., “Asentamientos urbanos no regulados”, en *Cuaderno de la Sociedad Venezolana de Planificación*, Caracas, 1965.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-Habitat), *The challenge of slums: Global report on human settlements*, 2003.

Asistencia a la víctima. Centro/s de asistencia a la víctima y testigo del delito (CAVYTD)

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE, Centro de Asistencia a la Víctima, “Protocolo de Actuación” (Resolución N° 063/2015), 2015.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE Y UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO, “Políticas Sociales y Derechos Humanos a nivel local”, Evaluación del estado de avance en Rosario en 2017.

GIBERTI, Eva, “La víctima: generalidades introductorias”, en Revista *Victimología* N° 20, Córdoba, 2010.

NACIONES UNIDAS, “Principios Fundamentales de Justicia para las víctimas del delito y del abuso de poder”, aprobada por Asamblea General por Resolución N° 40/34, 29 de noviembre de 1985.

STOLKINER, Alicia, “Interdisciplina y Salud Mental”, IX Jornadas Nacionales de Salud Mental, Esbozo de contextualización de la práctica interdisciplinaria, Posadas, Misiones, 2005.

WALSH, Froma, *Resiliencia familiar: Estrategias para su fortalecimiento*, Buenos Aires, Ed. Amorrortu, 2012.

Autonomía

BALBÍN, Carlos F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, T. II, 2011.

COMADIRA, Julio R., *Curso de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, T. I, 2012.

MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, T. I, 1970.

PULVIRENTI, Orlando D., “La autonomía municipal: ¿difieren los Estados unitarios y federales de Centro y Sudamérica respecto de la cuestión?”, en *Revista Jurídica* (UCES), N° 12, 2008.

SALVADOR MARTÍNEZ, María, *Autoridades Independientes. Un análisis comparado de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y España*, Barcelona, Ed. Ariel, 2002.

_____, “Partidos Políticos y Autoridades Independientes”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 104, mayo-agosto de 2015.

VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho, autonomía y educación superior: Derecho de la educación y de la economía*, México, UNAM, 2003.

B

Bienes colectivos

ALEXY, Robert, *El concepto y la validez del derecho*, Barcelona, Gedisa, 2004.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ARGENTINA, Caso “Halabi”, Fallos: 332:111, 2009.

GORDILLO, José Luis (coord.), *La protección de los bienes comunes de la humanidad. Un desafío para la política y el derecho del siglo XXI*, Madrid, Trotta, 2006.

HARDIN, Garrett, “The Tragedy of the Commons”, en *Science*, vol. 162, 1968.

LORENZETTI, Ricardo, *Teoría del derecho ambiental*, Buenos Aires, La Ley, 2008.

MARTIN, Liber y JUSTO, Juan, “Análisis, prevención y resolución de conflictos por agua en América Latina y el Caribe”, N° 171, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Naciones Unidas, División Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago de Chile, 2015.

OSTROM, Elinor, *El Gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.

PAREJO GAMIR, Roberto y RODRÍGUEZ OLIVER, José María, *Lecciones de dominio público*, Madrid, ICAI, 1976.

SIGAL, Martín, “Los derechos de incidencia colectiva y su relación con los derechos individuales y colectivos”, *Jurisprudencia Argentina*, 2006-II-1191.

Bioética

BEAUCHAMP, Tom y CHILDRESS, James, *Principios de ética biomédica*, Barcelona, Masson, 4ª edición, 1999.

LUNA, Florencia y SALLES, Arleen, “Develando la bioética: sus diferentes problemas y el papel de la filosofía”, en *Perspectivas Bioéticas*, Año 1, N° 1, 1996.

WARREN, Reich, *Encyclopedia of Bioethics* (1978), 2ª ed., 1995.

Bullying

CAPOMASI, Romina Paola, “Abordaje preventivo del Bullying a través de la Mediación Escolar” en SEDA, Juan (comp.) *Dilemas del Bullying: de la urgencia a la oportunidad*, Buenos Aires, Noveduc, Cap. VIII, 2015.

FERNÁNDEZ, Isabel, *Escuela sin violencia. Resolución de conflictos*, España, Alfaomega, 2003.

IMBERTI, Julieta (comp.), *Violencia y Escuela. Miradas y propuestas concretas*, Buenos Aires, Paidós, 2ª reimpresión, 2006.

IUNGMAN, Silvia, *La mediación escolar*, Buenos Aires, Lugar Editorial, 4ª edición, 2004.

SERRANO, Ángela, *Acoso y violencia en la escuela. Cómo detectar, prevenir y resolver el Bullying*, Buenos Aires, Ariel, Centro Reina Sofía para el estudio de la Violencia, 2006.

C

Calidad de vida

ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2004.

ESPINA MOLINA, María Verónica, “El principio de progresividad de los Derechos Humanos”, en *Revista de Derecho Público*, N° 112, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007.

PINTO, Mónica, *Temas de derechos humanos*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 1997.

SAGESSE, Fernando, *El derecho a un nivel de vida adecuado: discurso jurídico y dimensión judicial. Perspectivas desde el Derecho Constitucional y Administrativo*, La Plata, Librería Editora Platense, 2009.

Capítulo chileno del ombudsman (CCO)

INSTITUTO CHILENO DE ESTUDIOS HUMANÍSTICOS, “El Ombudsman o Defensor de la Persona en el Derecho Comparado y en

la experiencia mundial. Reflexiones para su consideración en Chile”, Santiago, noviembre de 1987.

MILOS, Juan Domingo, *La idea del Defensor del Pueblo en Chile. Los inicios del Capítulo chileno del Ombudsman*, Valparaíso, Universidad de Playa Ancha, 2009.

QUINZIO, Jorge Mario, *El Ombudsman garante de la seguridad y defensor de la democracia*, Santiago, Cartilla editada por la Comisión Sudamericana de Paz, 1989.

Ciudadanía

ACKERMAN, John (coord.), *Elecciones 2012: En busca de equidad y legalidad*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.

BOVERO, Michelangelo, “Ciudadanía y Derechos Humanos”, en *Ensayos Jurídicos en memoria de José María Cajica Camacho*, Universidad de Turín (trad. de José Fernández Santillán), México, Editorial CAJICA, vol. I, 2002.

DAHRENDORF, Ralf, *El Conflicto Social Moderno, ensayos sobre la política de la libertad*, Madrid, Mondadori, 1990.

FRIEDRICH, Ebert Stiftung, *El Estado de la Unión Europea. La ciudadanía europea en tiempo de crisis*, España, Fundación Alternativas, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2014.

GARCÉS DURÁN, Mario [et. al], *Democracia y ciudadanía en el Mercosur*, LOM Ediciones/Programa MERCOSUR Social y Solidario, 2007.

HABERMAS, Jürgen, *La paix perpétuelle. Le bicentenaire d’une idée kantienne*, Les Editions du Carpe, 1996.

HERNÁNDEZ, María del Pilar, “Género y Construcción de Ciudadanía. Consideraciones en torno a los derechos políticos”, en IBARRA PALAFOX, Francisco, *Constitucionalismo y Ciudadanía frente al desafío multicultural*, en ASTUDILLO, César y CARPIZO, Jorge, *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.

MERCOSUR/CMC/DEC. N° 64/10; Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur. Plan de acción visto: El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y la Decisión N° 63/10 del Consejo del Mercado Común.

PEY, Coral, *La ciudadanía en la época de la globalización*, *Le Monde Diplomatique*, octubre de 2001, N° 28.

TRATADO DE LISBOA. Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2010.

ZAPATA-BARRERO, Ricard, *Ciudadanía, democracia y pluralismo cultural: hacia un nuevo contratosocial*, 1ª edición, Barcelona, Anthropos Editorial, 2001, p. 36, citado en PARRA, José Francisco, “Acercamiento al derecho de la migración y la ciudadanía transnacional. El caso de los emigrantes mexicanos y sus derechos políticos”, Ediciones Universidad de Salamanca, América Latina Hoy, vol. 33, 2003.

Ciudadanía ambiental

ANÓNIMO, *Manual de Ciudadanía Ambiental: herramientas para ejercer los derechos de acceso a la información pública, participación ciudadana y acceso a la justicia*, Buenos Aires, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2010.

CAPLAN, Ariel y SCHEIBLER, Guillermo, *Manual de Ciudadanía Activa*, Asociación Civil Carlos Sánchez Viamonte, 2005.

GUDYNAS, Eduardo, “Ciudadanía ambiental y meta-ciudadanías ecológicas: revisión y alternativas en América Latina”, en *Desarrollo e Meio Ambiente*, N° 19, Editora UFPR, enero/junio de 2009.

ORTEGA DOMÍNGUEZ, Ramón y RODRÍGUEZ MUÑOZ, Ignacio, *Manual de Gestión del Medio Ambiente*, Editorial Mapfre SA, 1994.

Código de Edificación (CE)

FOSTER, C. D., “Análisis económico y planeamiento urbano”, en *Cuadernos de Economía* 2.3, 1974.

GALLION, Arthur B. y EISNER, Simon, *The Urban Pattern: city planning and design*, New York, 4ª ed., 1980.

PORTAS, Nuno, “El planeamiento urbano como proceso de regulación variable”, en *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, N° 3, 1996.

SÁNCHEZ DE MADARIAGA, Inés, “Nuevos enfoques de planeamiento”, en *Urban*, N° 4, 2000.

Código de Planeamiento Urbano (CPU)

ATHENS, Lucía, *Building an emerald city: a guide to creating green building policies and programs*, Washington, D.C, Island Press, 2010.

CHARTERED INSTITUTE OF BUILDING, *Code of practice for project management for construction and development*, Chichester, U.K., Ames, Iowa, Wiley-Blackwell, 2010.

ERICKSON, Amanda, “A Brief History of the Birth of Urban Planning”, en *The Atlantic City Lab*, 24 de agosto de 2012.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 3ª ed., 2004.

PIZZOLO, Calógero, *Sistema interamericano: la denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El proceso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, informes y jurisprudencia*, Buenos Aires, Ediar, 2007.

Comisionado Parlamentario (CP)

BORDA, Guillermo, *Manual de Contratos*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1963.

CARBALLO ARMAS, Pedro, *El Defensor del Pueblo y el Ombudsman en España y en el derecho comparado*, Madrid, Tecnos, 2003.

COLOMER VIADEL, Antonio, *El Defensor del Pueblo, protector de los derechos y libertades y supervisor de las administraciones públicas*, Cizur Menor (Navarra), Civitas, Thomson Reuters, 2013.

FAIREN GUILLÉN, Víctor, *El Defensor del Pueblo, Ombudsman*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982.

FONTANARROSA, Rodolfo A., *Derecho Comercial Argentino*, Buenos Aires, Zavalía, 1967.

GIL ROBLES Y GIL DELGADO, Álvaro, *El control parlamentario de la Administración. El Ombudsman*, Madrid, Instituto Nacional de la Administración Pública, 2ª edición, 1981.

MAIORANO, Jorge Luis, *El Ombudsman. Defensor del Pueblo y de las instituciones republicanas*, Buenos Aires, Macchi, 1987.

PADILLA, Miguel M., *La institución del Comisionado Parlamentario*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1976.

Competencias

CONSTENLA, Carlos R., *Teoría y Práctica del Defensor del Pueblo*, Madrid, Reus, Buenos Aires, Zavalía, Bogotá, Temis, México, Ubijus, 2010.

ESCOBAR ROCA, Guillermo, “Del derecho débil a la fuerza de los derechos”, en ESCOBAR ROCA, Guillermo (coord.), *El Ombudsman en el sistema internacional de Derechos Humanos: contribuciones al debate*, Madrid, Dykinson, 2007.

_____, *Introducción a la teoría jurídica de los derechos humanos*, Madrid, Trama, 2005.

FIORINI, Bartolomé, *Manual de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 1968.

GORDILLO, Agustín A., *Problemas del control de la Administración pública en América Latina*, Madrid, Civitas, 1981.

PASTOR RIDRUEJO, José Antonio, “Ombudsman y las instancias de control de los derechos humanos”, en *La Hora* (Sección D – Revista Judicial), Quito, 08 /11/2004.

Comunicación

BAUMAN, Zygmunt, *Mundo consumo*, Buenos Aires, Editorial Paidós Contextos, 2010.

COSTA, Joan, *Imagen corporativa en el siglo XXI*, Buenos Aires, Editorial La Crujía, 2003.

GARCÍA CANCLINI, Néstor, *El poder de los medios*, Buenos Aires, Editorial Capital Intelectual, 2014.

MARSHALL MACLUHAN, Herbert y QUENTIN, Fiore, *La guerra y la paz en la Aldea Global*, Buenos Aires, La Marca Editora, 2016.

MASTRIN, Guillermo; BIZBERGE, Ana y DE CHARRAS, Diego, *Las políticas de comunicación en el siglo XXI*, Buenos Aires, Editorial La Crujía, 2013.

ONG, Walter J., *Oralidad y Escritura. Tecnologías de la palabra*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

Conflictividad social

CALDERÓN GUTIÉRREZ, Fernando, *Los conflictos sociales en América Latina*, La Paz, Bolivia, PAPEP, PNUD, Fundación UNIR, 2011.

ENTELMAN, Remo, *Teoría de conflictos. Hacia un nuevo paradigma*, Buenos Aires, Gedisa, 2002.

LEDERACH, John Paul, *Pequeño libro de transformación de conflictos*, Bogotá, Editorial Iglesia Cristiana Menonita de Colombia, 2009.

LORENZO CARDASO, Pedro Luis, *Fundamentos teóricos del conflicto social*, Madrid, Siglo XXI de España, 2001.

NATÓ, Alejandro; RODRÍGUEZ QUEREJAZU, María Gabriela y CARBAJAL, Liliana, *Mediación Comunitaria. Conflictos en el escenario social urbano*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 2006.

NATÓ, Alejandro y ROJAS RÍOS, César, *Geografía del Conflicto: Claves para decodificar la confrontación social y política*, La Paz, Bolivia, Editorial Plural, 2008.

REDORTA, Josep, *Cómo analizar los conflictos*, Barcelona, Paidós Mediación, 2004.

URY, William, *Alcanzar la paz*, Buenos Aires, Paidós, 2000.

VINYAMATA, Eduard, *Tratamiento y prevención de conflictos*, Barcelona, Ariel, 2001.

Consenso

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco, *Diccionario de Política*, México DF, Siglo XXI Editores, 1997.

HOBBS, Thomas, *Leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México DF, Fondo de Cultura Económica, decimosexta reimpresión, 2010.

MAQUIAVELO, Nicolás, *El príncipe*, Barcelona, Folio, 2006.

MORI, Luca, “El consenso como concepto filosófico-político: contribución a la historia y a la recomposición de un rompecabezas teórico”, en *EIDOS*, Revista de Filosofía de la Universidad del Norte, N° 21.

SARTORI, Giovanni, *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Madrid, Taurus, 2001.

Constitucionalismo

PAOLANTONIO, Martín E., “Antecedentes y Evolución del Constitucionalismo. Constitucionalismo Liberal y Constitucionalismo Social”, en *Revista Lecciones y Ensayos*, N° 47, 1987.

SOLA, Juan Vicente, *Manual de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, La Ley, 2010.

WALUCHOW, Wil, “Constitutionalism”, en *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Edward N. Zalta (ed.), primavera de 2014. Disponible en: <https://plato.stanford.edu/archives/spr2014/entries/constitutionalism/>

Consulta popular

PRUD’HOMME, Jean-François, “Consulta popular y democracia directa”, en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, N° 15, México, noviembre de 1997.

ZOVATTO, Daniel, “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2010”, en *Revista de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile*, N° 24, 2010.

Consumo

GARCÍA CANCLINI, Néstor, *Consumidores y Ciudadanos, conflictos multiculturales de la globalización*, México, Grijalbo, 2000.

TAMBUSSI, Carlos E., *El consumo como derecho humano*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 2009.

TAMBUSSI, Carlos E. y BUERES, Alberto (dir.), *Incidencias del Código Civil y Comercial. Contratos de Consumo*, Buenos Aires, Ed. Hammurabi, N° 4, 2015.

Consumo sustentable

LÓPEZ ALFONSÍN, Marcelo y TAMBUSI, Carlos E., “El medioambiente como derecho humano”, en GORDILLO, Agustín, *Derechos Humanos*, Buenos Aires, Editorial Fundación de Derecho Administrativo, 5ª edición, Cap. IX, 2005.

TAMBUSI, Carlos E., “Título III, Contratos de Consumo” (Arts. 1092 a 1122), en BUERES, Alberto J. (dir.), *Código Civil y Comercial de la Nación. Analizado, comparado y Concordado*, Buenos Aires, Ed. Hammurabi, T. 1, 2014.

_____, “El necesario abordaje interdisciplinario del fenómeno del consumo. Sociología, política y ambiente”, en *Revista LEX*, N° 15, Año XIII, Lima, Perú, Universidad Alas Peruanas, 2015.

Contaminación

BRAILOVSKY, Antonio, *Esta, nuestra única tierra. Introducción a la ecología y el medio ambiente*. Disponible en: Sidalc.net, 2009.

GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José, *La responsabilidad por el daño ambiental en América Latina*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), 2003.

GRIJALBO FERNÁNDEZ, Lucía, *Elaboración de Inventarios de Focos Contaminantes. UF1941*, Editorial Tutor Formación, 2016.

MARTÍNEZ ALIER, Joan y JORDI ROCA, Jusmet, *Economía ecológica y política ambiental*, México, Fondo de Cultura Económica, 3ª ed., 2013.

PEARCE, David y TURNER, R. Kerry, *Economics of the Natural Resources and the Environment*, Londres, Harvester Wheatsheaf, 1990.

PINTER, Laszlo; SWANZON, Darren y CHENJE, Jacquie, *Manual de capacitación GEO para la realización de evaluaciones ambientales integrales y la elaboración de informes*, Reino Unido, PNUMA e Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IIDS), SMI Ltd. 2007.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, Madrid, 22ª ed., 2001.

Contencioso administrativo

BALBÍN, Carlos F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 2ª ed., T. IV, 2015.

BREWER-CARÍAS, Allan R., “La justicia administrativa en el Derecho Comparado Latinoamericano”. Disponible en: www.allanbrewercarias.com

FIORINI, Bartolomé, *Qué es el Contencioso*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1997.

GONZÁLEZ GARRETE, Juan Marcelino, “Procedimiento Contencioso Administrativo en la República del Paraguay”. Disponible en: <https://issuu.com/juanmarcelinogonzalez/docs/procedimiento-contencioso-administrativo>

HUTCHINSON, Tomás, *Derecho Procesal Administrativo*, Buenos Aires-Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, T. I, 2009.

MONTI, Laura, “El Agotamiento de la Instancia Administrativa”, en *Control de la Administración Pública Administrativo, Legislativo y Judicial*, Buenos Aires, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, 2ª ed., RAP, 2009.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo, “Organización y Competencias de la Jurisdicción Administrativa en Colombia”. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3282/30.pdf>

TAWIL, Guido Santiago, *Administración y Justicia. Alcance del control judicial de la actividad administrativa*, Buenos Aires, Depalma, T. I, 1993.

VERAMENDI, Enrique V., “Los Principios Generales del Proceso Administrativo”, en TAWIL, Guido Santiago (dir.), *Derecho Procesal Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2011.

Control de convencionalidad

CORTE IDH, “Barrios Altos vs. Perú”, Interpretación de la Sentencia de Fondo, sentencia del 3 de septiembre de 2001, Serie C N° 83, párr. 18.

_____, “Myrna Mack Chang vs. Guatemala”, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 25 de noviembre de 2003, Serie C N° 101, párrs. 26 y 27.

_____, “Tibi vs. Ecuador”, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 7 de septiembre de 2004, Serie C N° 114, párr. 3.

_____, “Almonacid Arellano y otros vs. Chile”, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 26 de septiembre de 2006, Serie C N° 154, párrs. 123 a 125.

_____, “Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú”, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 24 de noviembre de 2006, Serie C N° 158, párr. 128.

_____, “La Cantuta vs. Perú”, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 29 de noviembre de 2006, Serie C N° 162, párr. 173.

_____, “Cabrera García y Montiel Flores vs. México”, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 26 de noviembre de 2010, Serie C N° 220, párr. 225.

_____, “Gelman vs. Uruguay”, Fondo y Reparaciones, sentencia del 24 de febrero de 2011, Serie C N° 221, párr. 193.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “Conventionality Control. The New Doctrine of the Inter-American Court of Human Rights”, en *AJIL*, Symposium: The Constitutionalization of International Law in Latin America, vol. 109, 2015.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “Sobre el control de convencionalidad”, en *Pensamiento Constitucional*, N° 21, 2016.

GULLCO, Hernán, “Parecidos y diferencias entre el control de constitucionalidad y el de convencionalidad”, en CAPALDO, Griselda; Sieckmann, Jan y Clérico, Laura (dirs.), *Internacionalización del Derecho constitucional. Constitucionalización del Derecho internacional*, Buenos Aires, Eudeba, 2012.

Control de legalidad

BALBÍN, Carlos F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, T. II, 2011.

COMADIRA, Julio R., *Curso de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, T. I, 2012.

GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ, Eduardo, “La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)”, en *Revista de administración pública*, N° 38, 1962.

GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, T. II, cap. IV, Disponible en: http://www.gordillo.com/pdf_tomo11/secc2/problemas4.pdf

MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, T. I, 1970.

OMBUDSNET (Sistema Integrado de Información y Comunicación para las oficinas de Ombudsman en América Latina y el Caribe, el cual es administrado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos – IIDH). Disponible en: <http://www.iidh.ed.cr>

Convención Internacional de los Derechos Del Niño (CIDN)

NACIONES UNIDAS. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/documents/instruments/terminology.html>

UNICEF. Disponible en: https://www.unicef.org/spanish/crc/index_30229.html

Cooperativismo

COLOMER VIADEL, Antonio, *Autogestión, democracia y cooperación para el desarrollo. Una estrategia planetaria de supervivencia cooperativa. La revuelta de los municipios libres*, Madrid, Acción Cultural Cristiana, 2002.

_____, “Regulación constitucional de la participación de los trabajadores en la economía y en la empresa”, en *Revista de Derecho Político*, N° 100, 2017.

MORENO FONTELA, Juan Luis, “Las relaciones entre los valores y principios cooperativos y los principios de la normativa cooperativa”, en *REVESCO*, Revista de estudios cooperativos, N° 124, 2017.

OLAYA MORALES, Francisco, *De la revolución industrial al cooperativismo*, Madrid, Queimada, 1983.

VAQUERO SÁNCHEZ, José María, *Los fundamentos del movimiento cooperativo*, Madrid, Dykinson, 2017.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)

CORTE IDH, “Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, N° 7: Control de Convencionalidad”. _____, La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Un cuarto de siglo: 1979-2004, San José de Costa Rica, 2005.

Cultura

BOAS, Franz, *Cuestiones fundamentales de Antropología Cultural*, Buenos Aires, Ediciones Solar, 1964.

BURNETT TYLOR, Edward, *Primitive Culture, Researches into the Development of Mythology, Philosophy, Religion, Language, Art and Custom*, Londres, Murray, 1871.

GARCÍA CANCLINI, Néstor, *Las culturas populares en el capitalismo*, México, Nueva Imagen, 1989.

GEERTZ, Clifford, *La interpretación de las culturas*, Barcelona, Gedisa, 2000.

GRIMSON, Alejandro, *Los límites de la cultura*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2011.

KROEBER, Alfred y KLUCKHOHN, Clyde, *Culture. A critical review of concepts and definitions*, Cambridge, Massachusetts, USA, published by the museum, 1952.

LÉVI-STRAUSS, Claude, *Las estructuras elementales del parentesco*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, 1969.

_____, “Raça e História”, en *Antropología Estructural II*, Río de Janeiro, Tempo Brasileiro, cap. CVIII, 1976.

MALINOWSKI, Bronislaw, “La cultura”, en KAHN, J. S. (comp.), *El concepto de cultura: textos fundamentales*, Barcelona, Akal, 1975.

D

Debido proceso legal

BACIGALUPO, Enrique, *El debido proceso penal*, Buenos Aires, Hammurabi, 2005, p. 13.

BADENI, Gregorio, *Tratado de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, La Ley, 2ª ed., T. II, 2006, p. 1097.

BINDER, Alberto, *Introducción al Derecho Procesal Penal*, Buenos Aires, Ad-Hoc 2ª ed., 2013, pp. 115-122.

FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 1995, p. 11.

MAIER, Julio B. J., *Derecho Procesal Penal*, Buenos Aires, Editores Del Puerto, 3ª ed., T. I, 1996, pp. 488-494.

Défenseur des droits

AUMOND, Florian, “Le Défenseur des droits: une peinture en clair-obscur”, en *RFDA*, 2011, p. 817 y ss.

DELAUNAY, Bénédicte, *Le Médiateur de la République*, París, PUF, 1999.

DELAUNAY, Benoît, “Les autorités constitutionnelles indépendantes, autorités administratives”, en *AJDA*, 2011, p. 817 y ss.

DORD, Olivier, “Le Défenseur des droits ou la garantie rationalisée des droits et libertés”, en *AJDA*, 2011, pp. 958 y ss.

GÉLY, Dominique, “Le défenseur du peuple espagnol en modèle”, en *AJDA*, 2008, p. 1451 y ss.

MATUTANO, Edwin, “Défenseur des droits”, en *J.-Cl. Administratif*, fasc. 77, actualizado el 18 de diciembre de 2011.

Defensor Civitatis

CATALANO, Pierangelo y LOBRANO, Giovanni, “MMD Anniversario della secessione della plebe al Monte Sacro. Promemoria storico-giuridico”, en *Diritto@Storia*, Cuaderno N° 6, 2007.

CHÉNON, Emile, *Étude historique sur le defensor civitatis*, París, L. Larose et Forcel, 1889.

DESJARDINS, Abel, “ Defensor civitatis “, en DAREMBERG, Charles Victor, *Dictionnaire des Antiquités grecques et romaines*, París, Hachette et C^{ie}, T.II, 1892, p. 47 y ss.

FRAKES, Robert, “Late Roman Justice and the Origin of the Defensor Civitatis”, en *The Classical Journal*, vol. 89, 1994, p. 337 y ss.

MANNINO, Vincenzo, *Ricerche sul ‘defensor civitatis’*, Roma, A. Giuffrè, 1984.

SEECK, Otto, “Defensor civitatis”, en *Real-Encyclopädie der Klassischen Altertumswissenschaft*, IV 2, Stuttgart, 1901, p. 2363 y ss.

Defensor o Defensora del Pueblo

CATALANO, Pierangelo, “Diritti di libertà e potere negativo”, en *Note per l’interpretazione dell’art. 40 della Costituzione nella prospettiva storica*, Modena, Stem Mucchi, 1972.

CICERÓN, Marco Tulio, *Tratado de las leyes*, México, Porrúa, 11ª edición, 2007.

CONSTENLA, Carlos R., *Teoría y práctica del Defensor del Pueblo*, Madrid, Reus; Buenos Aires, Zavalía; Bogotá, Temis; México, Ubijus, 2010.

GALATRO, Vittorio, *Difensore Cívico e società civile*, Sarno (Italia), Edizione dell’Ippogrifo, 2009.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “Ombudsman y tutela interamericana de los derechos humanos”, en ESCOBAR ROCA, Guillermo (coord.), *El ombudsman en el sistema internacional de derechos humanos: contribuciones al debate*, Madrid, Dykinson, 2007.

ROSANVALLON, Pierre, *Contrademocracia*, Buenos Aires, Manantial, 2015.

Defensor del Turista

CANETTI, Elias, *Las voces de Marrakesch* (trad. de José Francisco Yvars), 2ª ed., Valencia, Pre-Textos, 1981.

GOUROU, Pierre, *Introducción a la Geografía humana*, Madrid, Alianza, 1979.

GUTTMAN, Cynthia, “Turismo y buena conducta”, en *El Correo de la Unesco*, París, julio-agosto de 1999.

UNAMUNO, Miguel, *Andanzas y visiones españolas*, Buenos Aires, Espasa Calpe Argentina, 1941.

Defensor Universitario

CARPIZO, Jorge, “Principales diferencias entre el Ombudsman Español y el Mexicano”, en *Cuestiones Constitucionales*, N° 10, México, IJ-UNAM, enero- junio de 2004.

CONSTENLA, Carlos, “Del Tribuno de la Plebe al Defensor del Pueblo Latinoamericano”, en PINTO LYRA, Rubens (org.) y FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo [et. al], *Do Tribuno da Plebe a Ouvidor. Estudos sobre os defensores da cidadania*, Joao Pessoa, Editora Universitaria UFPB, 2010, p. 37 y ss.

FIX ZAMUDIO, Héctor, “Posibilidad del ombudsman en el derecho latinoamericano”, en *La Defensoría de los derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia*, México, UNAM, 1986.

LARA SÁENZ, Leoncio Severino, *XXV Años de Derechos Humanos y Universitarios en la UNAM*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011

_____, “Principios y Funciones de las Defensorías de los Derechos Humanos y Universitarios en las Universidades Públicas Autónomas e Instituciones de Educación Superior en México”, en VEGA Y LEÓN, Salvador y REYNOSO CASTILLO, Carlos (coords.), *Defensa de los derechos universitarios*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, UAM, 2014, p. 281 y ss.

Defensores de prensa

AZNAR, Hugo, *Comunicación responsable: deontología y autorregulación de los medios*, Barcelona, Ariel Comunicación, 1999.

HERRERA DAMAS, Susana y ZETA, Rosa, *Ombudsman. El defensor de los medios latinoamericanos*, Lima, Universidad de Piura.

RESTREPO, Javier, “El derecho a la información en la agenda del ombudsman”, en Revista online *Sala de Prensa*, N° 76, 2005.

REY, Germán, “El defensor del lector. Un oficio en construcción”, en Revista online *Sala de Prensa*, N° 53, 2003.

WOLTON, Dominique, *Sobre la comunicación*, Madrid, Acento Editorial, 1999.

Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes

UNICEF. Oficina de Investigaciones. Disponible en: <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/digest1s.pdf>

_____. Disponible en: https://www.unicef.org/spanish/crc/index_30229.html

Defensoría pública (Arg.)

MARTÍNEZ, Stella Maris, “¿Quién defiende a la defensa? El derecho de defensa como requisito inexcusable de una administración de justicia respetuosa de los derechos humanos”, en MESSUTI, Ana y SAMPEDRO ARRUBLA, Julio Andrés (comps.), *La administración de justicia: en los albores del tercer milenio*, Argentina, Editorial Universidad, Buenos Aires, 2001, pp. 163-174.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl, “Las ideas básicas en la relación defensa pública-estado de derecho”, en *Revista latinoamericana de política criminal*, Año 5, N° 5, La Plata, Editorial del Instituto, pp. 17-20.

Defensorías especializadas

BRICEÑO VIVAS, Gustavo, *Un Ombudsman para la democracia*, Caracas, Biblioteca Jurídica Dike, 1995.

CAUPERS, Joao, “A pluralidades do Ombudsman: ventagens e inconvenientes para Administração Pública”, en *O cidadão, Provedor de Justiça e as entidades administrativas independentes*, Lisboa, Edición del Provedor de Justiça, 2002.

CONSTENLA, Carlos R., *Teoría y Práctica del Defensor del Pueblo*, Madrid, Reus; Buenos Aires, Zavalía; Bogotá, Temis; México, Ubijus, 2010.

ELWOOD, Brian, “Cómo debería armonizar su actuación el Ombudsman general en relación con los Ombudsmen sectoriales”, en

Memorias, VI Congreso Internacional del International Ombudsman Institute, Buenos Aires, 1996.

GALATRO, Vittorio, *Difensore Cívico e società civile*, Sarno (Italia), Edizioni dell'Ippogrifo, 2009.

MENÉRES PIMENTEL, José Manuel, "A pluralidades do Ombudsman: ventagens e inconvenientes para Administraçao Pública", en *O cidadão, Provedor de Justiça e as entidades administrativas independentes*, Lisboa, Edición del Provedor de Justiça, 2002.

Defensorías Locales

ASAMBLEA GENERAL NACIONES UNIDAS, Defensores de los Derechos Humanos, Resolución Aprobada en Sesión Plenaria 85ª, Declaración diciembre de 1998, 20 artículos.

CONSTENLA, Carlos R., *Teoría y Práctica del Defensor del Pueblo*, Madrid, Reus; Buenos Aires, Zavallía; Bogotá, Temis; México, Ubijus, 2010.

COX URREJOLA, Sebastián y AA.VV., *Defensorías Locales - análisis de experiencias-modelos de réplica América Latina*, Santiago (CH), FORJA, 2008.

RODRÍGUEZ HERRERA, Fernando, "Defensoría del Vecino de Montevideo", en *Informes Anuales 2006-2013*, Proyecto Construyendo Ciudadanía-AECID (España), Montevideo.

Democracia

BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

DAHL, Robert, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992.

ESCOBAR, Guillermo (ed.), *Ombudsman y democracia*, Madrid, Trama, 2015.

MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998.

MARTÍ, José Luis, *La república deliberativa*, Madrid, Marcial Pons, 2006.

PALACIOS ROMERO, Francisco, *Nuevo constitucionalismo participativo en Latinoamérica*, Cizur Menor, Aranzadi, 2012.

- PAZÉ, Valentina, *En nombre del pueblo*, Madrid, Marcial Pons, 2013.
SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Madrid, Taurus, 2003.
SOTO BARRIENTOS, Francisco, *El desafío de la participación*, Santiago de Chile, LOM, 2013.

Democracia Participativa

- ALFONSÍN, Raúl Ricardo, *Fundamentos de la República Democrática*, Buenos Aires, Eudeba, 2006, pp. 515-516.
BALBÍN, Carlos Francisco, *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 2ª ed., T. I, 2015, p. 399.
PRZEWORSKI, Adam, *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2010, p. 75.
RESNIK, Mario Héctor, *Estado y Política. Una aproximación sistémica*, Buenos Aires, La Ley, 1997, p. 272.
VANOSSI, Jorge Reinaldo, “La Argentina ante los modelos constitucionales contemporáneos”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N° 29, 1982, pp. 29-30.

Denominaciones

- AGUILAR CUEVAS, Magdalena, *El defensor ciudadano: ombudsman*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.
FRAHM, Michael, *Australasia and Pacific Ombudsman Institutions*, Berlin, Heidelberg, Springer-Verlag, 2013.
KUCSKO-STADLMAYER, Gabriele, *European Ombudsman-Institutions*, Wein, New York, Springer, 2008.
QUINZO FIGUEIREDO, Jorge Mario, *El Ombudsman*, Santiago, Editorial Jurídica Chile, 1992.

Derecho a la Ciudad

- BORJA, Jordi, *La ciudad conquistada*, Madrid, Alianza Editorial, 2003.
CARTA MUNDIAL POR EL DERECHO A LA CIUDAD, Artículo 1.
Disponible en: <http://www.hic-al.org/documentos/cartaderechociudad.pdf>

HARVEY, David, “The right to the city”, en *New Left Review*, N° 53, septiembre-octubre de 2008. Disponible en: <https://newleftreview.org/II/53/david-harvey-the-right-to-the-city>

LEFEVBRE, Henri, *El Derecho a la ciudad*, Barcelona, Península, 1969, ONU, “El derecho a la ciudad”, Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III, Quito, 17 al 20 de octubre de 2016. Ref.: A/CONF.226/4.

Derecho a la Cultura

ABRAMOVICH Víctor y COURTIS, Christian, “Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales”, en ABRAMOVICH, Víctor; GARCÍA AÑÓN, María José y COURTIS, Christian, *Derechos Sociales. Instrucciones de uso*, México, Editorial Doctrina Jurídica Comparada, 2003.

BELDA, Elisenda; MARTINELL, Alfons y VILÀ, Toni (eds.), “Derechos culturales, políticas y participación”, en *Seminario Internacional: La formación en gestión y políticas culturales para la diversidad cultural y el desarrollo*, Girona, del 30 de agosto al 2 de septiembre de 2004.

UPRIMNY YEPES, Rodrigo y SÁNCHEZ DUQUE, Luz María, *Derechos Culturales en la Ciudad*, Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá-Secretaría de Cultura Recreación y Deporte/Corporación Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJuSticia), Edición Académica, 2011.

Derecho a la identidad

ASUREY, Verónica y FERRARI, Natalia A. L., “El derecho a la identidad en breves comentarios a los votos disidentes del Caso de las Hermanas Serrano Cruz”, en *Derecho a la identidad y persecución de crímenes de lesa humanidad*, Buenos Aires, Asociación Abuelas de Plaza de Mayo, 2006, pp. 339-348.

CALVO SUÁREZ, Roberto, “Derecho a la Identidad: una cuestión de Derechos Humanos”, en *El derecho a la identidad como derecho humano*, Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal de México, 2011, pp. 241-258.

MARTÍNEZ, Victoria, “La protección del derecho a la identidad en el derecho internacional de los derechos humanos”, en *Derecho a la identidad: dimensiones, experiencias y políticas públicas*, Buenos Aires, Secretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación y UNICEF, 2009, pp. 11-19.

MCCOMBS, Theodore y SHULL GONZÁLEZ, Jackie, “Right to Identity”, en *International Human Rights Law Clinic*, University of California, Berkeley School of Law, 2007. Disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2007/CP19277.PDF>

Derecho a la memoria

ANTEQUERA GUZMÁN, José Darío, “Contribuciones para la reivindicación social de un derecho a la memoria”, en *El Derecho de las víctimas a la reparación integral. Balance y perspectivas. El otro derecho*, N° 37, ILSA, 2007, pp. 65-96.

BERISTAIN, Carlos Martín, *Diálogos sobre la reparación. Experiencias en el sistema interamericano de derechos humanos*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, T. 2, 2008, pp. 113-152.

CABRERA SUAREZ, Lizandro Alfonso, “El derecho a la memoria y su protección jurídica: avance de investigación”, en *Pensamiento Jurídico*, N° 36, Bogotá, enero-abril de 2013, pp. 173-188.

DE LA CUESTA ARZAMENDI, José Luis y VARONA MARTÍNEZ, Gema, “El derecho a la memoria de las víctimas del terrorismo. Proyecto memoria y justicia: haciendo realidad el derecho de las víctimas del terrorismo a la memoria y a la participación en relación con el derecho de la ciudadanía vasca a la paz, la libertad y la convivencia”, Vitoria-Gasteiz, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2015, pp. 16-25.

GÓMEZ ISA, Felipe (dir.), *El derecho a la memoria*, Bilbao, Alberdania, 2006.

Derecho a la salud

AIZENBERG, Marisa, *Estudios acerca del derecho de la salud*, La Ley, Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2014. Disponible en: <http://>

www.derecho.uba.ar/publicaciones/libros/pdf/estudios-acerca-del-derecho-de-la-salud/estudios-derecho-de-salud-marisa-aizenberg.pdf

CELI MALDONADO, Alejandra, “Diccionario Iberoamericano de Derechos Humanos y Fundamentales”, Universidad de Alcalá, Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica, Término: Salud, 09/05/2011 [última actualización: 23/09/2012]. Disponible en: http://diccionario.pradpi.es/index.php/terminos_pub/view/5

COMITÉ ESCR, Observación General N° 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, 11/08/2000. E/C.12/2000/4. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>

COURTIS, Christian y ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro (eds.), *La protección judicial de los derechos sociales*, Quito, Ecuador, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, octubre de 2009. Disponible en: <http://www.oas.org/en/sedi/dsi/docs/derechos-sociales.pdf>

OFICINA DE NACIONES UNIDAS, Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Organización Mundial de la Salud, “El derecho a la salud”, Folleto Informativo N° 31. Disponible en: http://acnudh.org/wp-content/uploads/2018/04/31_Factsheet31sp.pdf

Derecho a peticionar

BADENI, Gregorio, “El Derecho de peticionar a las autoridades”, en *La Ley*, Revista Jurídica Argentina, Buenos Aires, N° 1991.

EKMEKDJIAN, Miguel Ángel, *Tratado de Derecho Constitucional*, Ed. Depalma, 2ª edición actualizada, T. I, 2000.

GONZÁLEZ, Joaquín V., *Manual de la Constitución Argentina*, Buenos Aires, Ed. Estrada, 1983, p. 210.

QUIROGA LAVIÉ, Humberto; BENEDETTI, Miguel Ángel y CENICACELAYA, María de las Nieves, *Derecho Constitucional Argentino*, segunda edición actualizada por Humberto Quiroga Lavié, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, T. I, 2009.

ZIULU, Adolfo Gabino, *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, T. I.

Derecho ambiental (I)

DI PORTO, Andrea, “La tutela della ‘salubritas’ fra editto e giurisprudenza”, en *Il ruolo di Labeone*, Nº 1, Milán, A. Giuffrè, 1990.

FEDELI, Paolo, *La natura violata. Ecologia e mondo romano*, Palermo, Sellerio, 1990.

FIORENTINI, Mario, “L’acqua da bene economico a ‘res communis omnium’ a bene collettivo”, in *Analisi Giuridica dell’Economia*, Nº 1, Bologna 2010, pp. 39-78.

GIANNINI, Massimo Severo, “Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici”, en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Nº 1, Milán, A. Giuffrè, 1973, pp. 15-53.

MADDALENA, Paolo, *Danno pubblico ambientale*, Rimini, Maggioli, 1990.

MONACO, Lucia, “Sensibilità ambientali nel diritto romano, tra prerogative dei singoli e bisogni della collettività”, en *Teoria e Storia del diritto privato*, Nº 5, Universidad de Salerno 2012, pp. 1-21.

ROSSI, Gianpaolo (organizador), *Diritto dell’ambiente*, Torino, Giappichelli 2011.

SACCOCCIO, Antonio, “Il modello delle azioni popolari romane tra diritti diffusi e ‘class actions’”, en AA. VV., *Actio in rem e actio in personam*, In ricordo di M. Talamanca, Padova, a cura di GAROFALO, Luigi, CEDAM, T. I, 2011, pp. 713-777.

SOLIDORO MARUOTTI, Laura, *La tutela dell’ambiente nella sua evoluzione storica. L’esperienza del mondo antico*, Torino, Giappichelli, 2009.

TRISCIUOGGIO, Andrea, “Tutela del Medio Ambiente (Roma, Europa, América Latina)”, en ÁLVAREZ LEDESMA, Mario y CIPPITANI, Roberto (coord.), *Diccionario analítico de derechos humanos e integración jurídica*, Roma, Perugia, México, ISEG, 2013, pp. 691-699.

WACKE, Andreas, *Umweltschutz im römischen Recht?*, en *Orbis Iuris Romani*, Nº 7, 2002, pp. 101-139.

ZAMORA MANZANO, José Luis, *Precedentes romanos sobre el derecho ambiental. La contaminación de aguas, canalización de las aguas fecales y la tala ilícita forestal*, Madrid, Edisofer, 2003.

Derecho ambiental (II)

CAFFERATTA, Néstor, *Introducción al estudio del Derecho Ambiental*, México, Instituto Nacional de Ecología, 2004.

ESAÍN, José, *Derecho ambiental en la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2013.

FALBO, Aníbal J. y HUTCHINSON, Tomás, *Derecho Administrativo Ambiental*, Librería Editora Platense, 2011.

GROS ESPIELL, Héctor, “El Derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado”, en *Derechos Humanos y vida internacional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1995.

Derecho humano a la paz

FALEH PÉREZ, Carmelo y VILLÁN DURÁN, Carlos (eds.), *Paz, migraciones y libre determinación de los pueblos*, Luarca, Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH), 2012.

_____, *Contribuciones regionales para una Declaración Universal del Derecho Humano a la Paz*, Luarca, Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH), 2010.

_____ y AA. VV., *Estudios sobre el derecho humano a la paz*, Madrid, Editorial Catarata, 2010.

RUEDA CASTAÑÓN, Carmen Rosa y VILLÁN DURÁN, Carlos (eds.), *La Declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz*, Granda (Asturias), Madú Ediciones, 2ª edición, 2008.

SCHABAS, William A., “The Human Right to Peace”, en EIDE, Asbjørn y AA. VV. (eds.), *Making Peoples Heard. Essays on Human Rights in Honour of Gudmundur Alfredsson*, Boston, Leiden, 2011.

VAN BOVEN, Theo, “The Right to Peace as an Emerging Solidarity Right”, en RIETER, Eva y DE WAELE, Henri (eds.), *Evolving Principles of International Law. Studies in Honour of Karel C. Wellens*, Boston, M. Nijhoff, Leiden, 2011.

VILLÁN DURÁN, Carlos, *The Emerging Right to Peace: Its Legal Foundations*, Cambridge, Antwerp, Portland, Intersentia, 2014.

_____, “El derecho humano a la paz”, en *Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal (ANIDIP)*, Bogotá, Universidad del Rosario, vol. 2, 2014, pp. 10-42.

_____, “Fundamentos jurídicos del derecho humano a la paz”, en *Revista Electrónica Iberoamericana (REIB)*, vol. 7, Nº 2 (*In memoriam* al Prof. Dr. D. Ángel Chueca Sancho), Madrid, 2013.

_____, “Civil Society Organizations Contribution to the Universal Declaration on the Human Right to Peace”, en *International Journal on World Peace*, vol. XXVIII, Nº 4, 2011, pp. 59-126.

VILLÁN DURÁN, Carlos y FALEH PÉREZ, Carmelo, *El derecho humano a la paz. De la teoría a la práctica*, Madrid, CIDEAL, 2013.

_____, *The International Observatory of the Human Right to Peace*, Luarca, SSIHRL, 2013.

Derecho humano al agua

DARCY, Norberto, “El derecho humano al agua y su recepción como derecho fundamental en la Argentina”, PRADPI, Universidad de Alcalá, Documentos de Trabajo Nº 06/2010. Disponible en: http://pradpi.org/wp-content/uploads/2014/11/DT6_Norberto_Darcy_Argentina_ok.pdf?37ec5c

GARCÍA, Aniza, *El derecho humano al agua*, Madrid, Trotta, 2008.

LIBER, Martín, PINTO, Mauricio y TORCHIA, Noelia, *El Derecho humano al agua. Particularidades de su reconocimiento, evolución y ejercicio*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2009.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, “El Derecho al Agua”, Folleto informativo Nº 35. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35sp.pdf>

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, AGUA, SANEAMIENTO, Y SALUD (ASS). Disponible en: http://www.who.int/water_sanitation_health/es/

PEÑA CHACÓN, Mario, “Derecho humano al agua”, en *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, Nº 16, septiembre de 2007. Disponible en: http://www.cica.es/aliens/gimadus/16/08_dere_human_agua.htm

Derecho Público

- BONFANTE, Pietro, *Instituciones de Derecho Romano* (trad. de Luis Bacci y Andrés Larrosa), Madrid, 1925, p. 13.
- CICERÓN, *De Partitione Oratoria*, 37, 130.
- _____, *De República*, 1, 25, 30.
- CRUZ, Sebastião, *Ius, Directum (Directum)*, Coimbra, 1974, p. 58.
- D'ORS, Xavier, *Posiciones programáticas para el estudio del derecho romano*, Santiago de Compostela, 1979, p. 55.
- DOS SANTOS SARAIVA, F. R., *Novíssimo Dicionário Latino-Portuguez*, Río de Janeiro, París, Livraria Gaernier, 1924, pp. 649-977.
- GAUDEMET, Jean, *Institutions de l'Antiquité*, París, 1967, p. 355.
- SURGIK, Aloísio, *Temas críticos do direito à luz das fontes*, Curitiba, 1986, p. 17 y ss.
- ULPIANUS, *Libro Primo Institutionum*, D. 1, 1, 1, 2.

Derechos Civiles y Políticos

- BOBBIO, Norberto, *Liberalismo y democracia*, Bogotá, Colombia, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- BORJA, Rodrigo, *Enciclopedia de la política*, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- BOUSSUYT, Marc, "A distinction juridique entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels", en *Revue des Droits de l'homme/Human Rights Journal*, Francia, 1975.
- GROS ESPIELL, Héctor, *Derechos Humanos*, Cuzco, Instituto Peruano de Derechos Humanos, Cultural.
- OSORIO, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*, Buenos Aires, Editorial Heliasta, 26ª edición, 1999.
- PIZA ESCALANTE, Rodolfo, "Sistema Interamericano y Universal de Protección de los Derechos Humanos", en *Revista de Ciencias Jurídicas*, N° 38, Universidad de Costa Rica, mayo-agosto de 1979.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, La Plata, ed. IRI, T. I, 2000, pp. 11-81.

PROGRAMAS GUÍAS CIUDADANOS DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, Manual de Capacitación de Derechos Humanos.

SALVIOLI, Fabián, “Los derechos humanos en las convenciones internacionales de la última década del Siglo XX”, en *Las grandes conferencias mundiales de la década de los 90*.

Derechos Colectivos e Intereses Difusos

ARIÑO ORTIZ, Gaspar, “Transparencia y participación en la Administración Pública Española”, en *Ciudadanos y reforma administrativa: Jornadas celebradas los días 27 y 28 de junio de 1994, en la sede de la Universidad en Getafe*, Madrid, Universidad Carlos III, 1995, p. 88.

BRICOLA, Franco, *Le azioni a tutela degli interessi collettivi*, Padua, 1976.

CAPELETTI, Mauro, “Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 1978, N° 31-32, p. 5”, en JIMÉNEZ MEZA, Manrique, *La legitimización administrativa (procedimiento administrativo, tributario y contencioso administrativo)*, San José de Costa Rica, Editorial Investigaciones Jurídicas, 3ª edición, 2000.

CARNELUTTI, Francesco, *Sistema de Derecho Procesal Civil*, Buenos Aires, Ed. Uteha, 1944, vol. I, p. 6 y ss.

CENTRO STUDI AMMINISTRATIVI DELLA PROVINCIA DI COMO, *Rilevanza e tutela degli interessi diffusi: medi e forme di individuazione e protezione degli interessi delle collettività*, Milán 1978.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, España, Real Academia Española, vigésima segunda ed., T. II, 2001.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, “El papel del Ombudsman en la protección de los intereses difusos”, en *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1997, p. 423.

GUTIÉRREZ DE CAVIEDES E HIDALGO DE CAVIEDES, Pablo, *La tutela jurisdiccional de los intereses supraindividuales: colectivos y difusos*, Navarra, Ed. Aranzadi, 1999, pp. 40, 41 y 45.

ONU, A.G. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (N° 16) p. 49, ONU Doc. A/6316 (1966), 993 U.N.T.S. 3, entrada en vigor 3 de enero de 1976.

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, 1966.

Derechos del consumidor

BENJAMIN, Antonio, *Manual de direito do consumidor*, Sao Paulo, Revista de Tribunais, 2ª ed., 2008.

DARCY, Norberto C., “La Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la protección de los derechos de consumidores y usuarios”, en TAMBUSI, Carlos (dir.), *Práctica y Estrategia: Derechos del Consumidor*, Buenos Aires, Thomson Reuters, La Ley, p. 828 y ss.

KENNEDY, John F., “Special Message to the Congress on Protecting the Consumers Interest”. Disponible en <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=9108>

LORENZETTI, Ricardo, *Consumidores*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2003.

MANIN, María Soledad, “La defensoría del pueblo de la Nación en la defensa de los derechos de usuarios y consumidores”, en TAMBUSI, Carlos (dir.), *Práctica y Estrategia: Derechos del Consumidor*, Buenos Aires, Thomson Reuters – La Ley, p. 755 y ss.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Directrices de Naciones Unidas para la Protección del Consumidor. Disponible en: http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/ditccplmisc2016d1_es.pdf

RUSCONI, Dante (coord.), *Manual de Derecho del Consumidor*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2009.

STIGLITZ, Gabriel, *Reglas para la defensa de los consumidores y usuarios*, Rosario, Juris, 1997.

TAMBUSI, Carlos, *El consumo como derecho humano*, Buenos Aires, Ed. Universidad, 2009.

Derechos Económicos, Sociales y Culturales

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS “PACTO DE SAN JOSÉ DE COSTA RICA”, firmada en la ciudad de San José, Costa Rica, el día 22 de noviembre de 1969.

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), del 10/12/1948.

DECLARACIÓN Y PROGRAMA DE ACCIÓN DE VIENA, aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en su Resolución A/CONF.157/23, junio de 1993.

ONU, Comité de DESC, Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del PIDESC: la pobreza y el PIDESC (E/C.12/2001/10), declaración aprobada el 04/05/2001.

_____, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución N° 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966 (entrada en vigor: 3 de enero de 1976).

_____, Protocolo Adicional al PIDESC, adoptado por la Asamblea General el 10/12/2008 (entrada en vigor: 5 de mayo de 2013).

PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES “PROTOCOLO DE SAN SALVADOR”, adoptado en la ciudad de San Salvador el 17/11/1989.

Derechos Humanos

ALBANESE, Susana, *Estudios de casos y opiniones consultivas*, Buenos Aires, Ed. de Belgrano, 1997.

ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS. Disponible en: www.ohchr.org/sp

CANÇADO TRINDADE, Antonio y otros, *La nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano en el inicio del siglo XXI*, Ed. ACNUR, 2003.

CENTRO DE INFORMACIÓN NACIONES UNIDAS. Disponible en: www.unic.org.ar

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Disponible en: www.cidh.oas.org

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. Disponible en: www.icrc.org/spa

CORTE IDH. Disponible en: www.corteidh.or.cr

CORTE PENAL INTERNACIONAL. Disponible en: www.icc-cpi.int

DOCUMENTOS DE NACIONES UNIDAS. Disponible en: www.un.org/es/documents

FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, Ed. IIDH, 2009.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *La jurisdicción interamericana de los Derechos Humanos*, México, Ed. IIDH, 2006.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. Disponible en: www.iidh.ed.cr

TRAVIESO, Juan Antonio, *Historia de los DD. HH. y Garantías*, Buenos Aires, Heliasta, 1993.

Derechos sexuales y reproductivos

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, General Comment N° 22 (2016) on the right to sexual and reproductive health (article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights).

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, Recomendación General N° 24 La Mujer y la Salud, 1999.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Arta-via Murillo y otros (“fecundación in vitro”) vs. Costa Rica”, sentencia del 22 de noviembre de 2012 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas).

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Boletín de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, Egipto, 1994.

Desaparición forzada de personas

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, aprobada el 18 de diciembre de 1992.

_____, Convención Internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada, adoptada el 20 de diciembre de 2006, 2ª Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas, adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 09/06/1994.

COMISIÓN NACIONAL SOBRE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS, CONADEP, *Nunca Más*, Buenos Aires, EUDEBA, 5ª edición, 1ª reimpresión, julio de 2001.

COMISIONADO NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Los hechos hablan por sí mismos*, Informe preliminar sobre los desaparecidos en Honduras 1980-1993, Tegucigalpa, Guaymuras, 2ª edición, 2002.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Sentencias sobre la desaparición forzada*.

DEPARTAMENTO DE INFORMACIÓN PÚBLICA DE LAS NACIONES UNIDAS, *ABC de las Naciones Unidas*, Nueva York, 1995.

D.R., OFICINA DE DERECHOS HUMANOS DEL ARZOBISPADO DE GUATEMALA, *Informe del Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica*, Guatemala, *Nunca Más* (versión resumida).

Desarrollo sustentable

EMAS, Rachel, “The Concept of Sustainable Development: Definition and Defining Principles”, en *Brief for GSDR*, 2015.

KATES, Robert W.; PARRIS, Thomas M. y LEISEROWITZ, Anthony A., “What is sustainable development? Goals, indicators, values, and practice”, en *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, vol. 47, N° 3, abril de 2015, pp. 8-21.

PEARCE, David y ATKINSON, Giles, “The Concept of Sustainable Development: an evaluation of its usefulness ten years after Brundtland”, en *CSERGE Working Paper PA 98-02*, 1998.

Descentralización

BALBÍN, Carlos F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, T. II, 2011, pp. 96-98.

CARNOTA, Walter, *Derecho de la integración y control de constitucionalidad*, Buenos Aires, La Ley, 2015, p. 32.

GELLI, María A., *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*, Buenos Aires, La Ley, 4ª edición, 2011, pp. 240-241.

GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, F.D.A., T. 1, p. 12.

GRANILLO OCAMPO, Raúl, *Derecho público de la integración*, Buenos Aires, Ábaco, 2013, p. 49.

REIRIZ, María G. (dir.), “La descentralización administrativa funcional o por servicios y la reforma del Estado (Argentina 1989/1996)”, Proyecto de Investigación UBACyT de o3o. Informe final, Buenos Aires, 1998, inédito, Cap. I, pp. 1-76.

Desigualdad social

DUBET, François, *Repensar la justicia social*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2011.

GOOTENBERG, Paul y REYGADAS, Luis, *Indelible Inequalities in Latin America: Insights from History, Politics, and Culture*, Durham, Duke University Press, 2010.

KESSLER, Gabriel, *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2014.

PÉREZ SÁINZ, Juan Pablo, *Una historia de la desigualdad en América Latina. La barbarie de los mercados, desde el siglo XIX hasta hoy*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2015.

PIKETTY, Thomas, *L'économie des inégalités*, París, Éditions La Découverte, 2008.

REYGADAS, Luis, “Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional”, en *Revista Política y Cultura*, 2004, N° 22, pp. 7-25.

_____, *La apropiación: destejendo las redes de la desigualdad*, México, DF, Anthropos- UAM- Unidad Iztapalapa, 2008.

THERBORN, Göran, *Los campos de exterminio de la desigualdad*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2015.

TILLY, Charles, *La desigualdad persistente*, Buenos Aires, Ediciones Manantial, 2000.

Desocupación

ACKERMAN, Mario E., *Si son humanos no son recursos*, Buenos Aires, Hammurabi, 1996.

NEFFA, Julio C.; PANIGO, Demian; PÉREZ, Pablo y PERSIA, Juliana, *Actividad, empleo y desempleo: conceptos y definiciones*, Buenos Aires,

CEIL-CONICET, 2014. p. 20 y ss. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/ceil-conicet/20171027042035/pdf_461.pdf.

ORGANIZACIÓN NACIONES UNIDAS (ONU). Disponible en: www.un.org

PIROLO, Miguel A., *Legislación del trabajo sistematizada*, Buenos Aires, Astrea, 2001, p. 35.

REYNOSO CASTILLO, Carlos, *Derecho del trabajo, panorama y tendencias*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 30.

RODRÍGUEZ MANCINI, Jorge, *Ley de Contrato de Trabajo*, Buenos Aires, La Ley, T. I, 2007, pp. 275-276.

Difensore Cívico

CAMMELLI, Antonio, “Dall’Ombudsman al ‘Defensor del Pueblo’. Aspetti documentari e prospettive per la tutela dei diritti fondamentali”, en *Per un Progetto operativo sul Difensore cívico*, Istituto di Teoria e Tecniche dell’Informazione Giuridica, Firenze, 2007.

CAPUTO, Antonio, *Un difensore cívico pro la Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubettino Editore, 2012.

GALATRO, Vittorio, *Difensore cívico e società civile*, Serno, Edizioni dell’Ippogrifo, 2009.

Dignidad

BENDA, Ernesto, “Dignidad humana y derechos de la personalidad”, en BENDA, Ernesto [et. al], *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 2ª edición, 2001.

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Madrid, 23ª edición, 2014.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “La dignidad de la persona como valor supremo del ordenamiento jurídico”, en *Derecho PUCP*, N° 50, Lima, Universidad Pontificia del Perú, diciembre de 1996.

HERNÁNDEZ, Héctor, *Valor y Derecho*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1997.

KANT, Emmanuel, *Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres* (trad. de José Mardomingo), Barcelona, Ariel, 1996.

PASTOR RIDRUEJO, José A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 7ª edición, 1999.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, *Los valores superiores*, Madrid, Tecnos, 1984.

_____, *La dignidad de la persona desde la Filosofía del Derecho*, Madrid, Dykinson, 2ª edición, 2003.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Madrid, Tecnos, 8ª edición, 2005.

PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 18ª edición, 2002.

WILLIAMS, Thomas, “Fundamentos de los derechos del hombre y el principio rector del bien común”, conferencia dictada en la Convención de Cristianos por Europa, celebrada en Barcelona en diciembre de 2002. Disponible en: <http://www.catolicos.com/socialdoc12.htm>

Discapacidad

CUENCA GÓMEZ, Patricia, *Los derechos fundamentales de las personas con discapacidad. Un análisis a la luz de la Convención de la ONU*, Universidad de Alcalá-Defensor del Pueblo, Cuadernos Democracia y Derechos Humanos, 2012.

EROLES, Carlos, “Naturaleza de la discriminación contra las personas con discapacidad”, en EROLES, Carlos y FIAMBERTI, Hugo (comp.), *Los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Universidad de Buenos Aires, EUDEBA, pp. 20-24.

INADI (Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo – Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación), *Discapacidad y no Discriminación*.

PALACIOS, Agustina, *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre Derechos de las Personas con Discapacidad*, Madrid, Cinca.

Discriminación

DE LA TORRE, Carlos (coord.), *Derecho a la no discriminación*, México, UNAM /Conapred/ CDHD, 2006.

FACIO, Alda, “El derecho a la no discriminación”, en *Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos de las mujeres en los instrumentos del Sistema Interamericano*, San José, IIDH, 2009, pp. 11-24.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, Observación General N° 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, 2 de julio de 2009. Ref.: e/c.12GC/20

CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN E INTOLERANCIA, adoptada por la Organización de Estados Americanos el 5 de junio de 2013.

COOK, Rebecca y SIMONE, Cusack, *Estereotipos de género. Perspectivas legales transnacionales*, Bogotá, Profamilia, 2010.

Diversidad

DECLARACIÓN UNIVERSAL SOBRE LA DIVERSIDAD CULTURAL, adoptada por la 31ª reunión de la Conferencia General de la UNESCO, París, 2 de noviembre de 2001.

RAMOS CALDERÓN, José Antonio, “Cuando se habla de diversidad ¿de qué se habla? Una respuesta desde el sistema educativo”, Ensayo, 29 de mayo de 2012.

RODRÍGUEZ LEDESMA, Xavier, “Repensando desde Latinoamérica una sociología para la diversidad.”, XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

ZAPATA-BARRERO, Ricard y VAN EWIJK, Anne R. (eds.), *Spheres of diversities: From concept to policy*, Barcelona, CIDOB ediciones, noviembre de 2011.

División de poderes (Arg.)

BIDART CAMPOS, Germán J., *Manual de la Constitución Reformada*, Buenos Aires, Ediar, 1998, T. III, pp. 14-19.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, caso “C.M. del C.B. de c/ Estado Nacional, Ministerio de Salud y Acción Social” (Fallos: 310:112).

GARRONE, José Alberto, *Diccionario Manual Jurídico*, Buenos Aires, Ed. Abeledo Perrot, 1989, segunda reimpresión, p. 311.

GELLI, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada*, Buenos Aires, La Ley, 2011, 4ª edición, 2ª reimpresión, T. I, p. 22-27.

MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*, Buenos Aires, Ediciones Libertador, 2010, pp. 132-133.

Duración y temporalidad del mandato

CONSTENLA, Carlos R., “Defensores del Pueblo, Ouvidores, Ombudsman: Apuntes para un análisis comparativo”, en CONSTENLA, Carlos R. y PINTO LYRA, Rubens (coords.), *Defensorías del Pueblo y Ouvidorias en Iberoamérica. Nuevos conceptos y perspectivas*, Joao Pessoa, Editora Universitaria de la Universidad Federal de Paraíba, 2012.

GUERRERA ROIG, Matilde, “Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo”, en ROVIRA VIÑAS, Antonio (dir.) y AA. VV., *Defensor del Pueblo*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2002.

KUCSKO-STADLMAYER, Gabriele, *European Ombudsman Institutions*, Viena, Springer, 2008.

OSUNA, Ana Salado y VILLÁN DURÁN, Carlos, “Las instituciones nacionales de derechos humanos latinoamericanas integradas en la Federación Iberoamericana del Ombudsman: su papel en las Naciones Unidas”, en ESCOBAR ROCA, Guillermo (coord.), *El Ombudsman en el sistema internacional de Derechos Humanos: contribuciones al debate*, Madrid, Dykinson, 2007.

E

Ecología Social

BOOKCHIN, Murray, “El concepto de Ecología Social”, en *Revista Comunidad*, N° 47, Montevideo, abril-mayo de 1985.

GÓMEZ, Edith, *Los principios y valores de la ecología social*, Madrid, Fundación Melior, 2017.

GUDYNAS, Eduardo y EVIA, Graciela, *Ecología Social, Manual de Metodologías para Educadores Populares*, Madrid, Editorial Popular, 1993.
_____, *La Praxis por la Vida. Introducción a las metodologías de la Ecología Social*, Montevideo, Editorial CIPFE, 1991.

Educación Pública

INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE LA UNESCO, *Clasificación Internacional Normalizada de Educación 2011* (CINE), Québec. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002207/220782s.pdf>

OFICINA REGIONAL DE EDUCACIÓN PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*, OREALC/UNESCO, Santiago, 2013.

Educación y Derechos Humanos

NACIONES UNIDAS, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Kishore Singh, Medidas normativas para una educación de calidad, 2 de mayo 2012. Ref.: A/HRC/20/21;

_____, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Vernor Muñoz, El derecho a la educación de las personas con discapacidades, 19 de febrero de 2007. Ref.: A/HRC/4/29.

PACTO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, Observación General N° 13: El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto) (21° período de sesiones, 1999), U.N. Doc. E/C.12/1999/10, 1999.

Ejecución extrajudicial

NACIONES UNIDAS, Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; Desaparición Forzada; Establecimientos de Detención.

Elección del Defensor o Defensora del Pueblo

CONSTENLA, Carlos R., *Teoría y Práctica del Defensor del Pueblo*, Madrid, Reus; Buenos Aires, Zavallá; Bogotá, Temis; México, Ubijus, 2010.

GALATRO, Vittorio, *Difensore Civico e società civile*, Edizione dell'Ippogrifo, Sarno 2009.

JÉMOLO, Arturo Carlo, “Sulla proposta istituzione del Commisario parlamentare in Italia”, en *Rivista di Studi Parlamentari*, N° 16, Roma, 1965.

ROSSANVALLON, Pierre, *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza* (trad. de G. Zadunaisky), Manantial, 2015.

Empoderamiento ciudadano

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE, Universidad Nacional de Rosario, Políticas Sociales y Derechos Humanos a nivel local. Evaluación del estado de avance en Rosario 2017, 2017.

URY, William, *Alcanzar la Paz*, Ed. Paidós, 2005.

Espacio público

BORJA, Jordi y MUXÍ, Zaida, *El espacio público, ciudad y ciudadanía*, Barcelona, 2000. Disponible en: <http://pensarcontemporaneo.files.wordpress.com/2009/06/el-espacio-publico-ciudad-y-ciudadania-jordi-borja.pdf>

DONZELOT, Jacques, *¿Hacia una ciudadanía urbana? La ciudad y la igualdad de oportunidades*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 2012.

GORELİK, Adrián, “El romance del espacio público”, en *Block, Revista de cultura de la arquitectura, la ciudad y el territorio*, N° 7, Buenos Aires, CEAC-UTDT, 2006, pp. 8-15.

LIERNUR, Jorge Francisco, “Privacidad, publicidad, incertidumbre. Apuntes sobre el espacio público en Buenos Aires”. Disponible en: <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/doc/todavia/09.pdf>

NOVICK, Alicia, “Espacios y proyectos: oposiciones, hegemonías e interrogantes”, en NOVICK, Alicia (ed.), *Las dimensiones del espacio público. Problemas y proyectos*, Subsecretaría de Espacio Público y Desarrollo Urbano, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2003.

Estado de Derecho

CAROTHERS, Thomas, “Rule of law temptations”, en *Fletcher F. World Aff.*, vol. 33, 2009, p. 49.

FERRAJOLI, Luigi, “Pasado y futuro del Estado de Derecho”, en *Revista internacional de filosofía política*, N° 17, 2001, pp. 31-46.

FULLER, Lon, *The Morality of Law*, New Haven, Yale University Press, 1964.

JOUANJAN, Olivier, “État de droit”, en *Dictionnaire de la culture juridique*, 2003, pp. 650-653.

PFERSMANN, Otto, “Prolégomènes pour une théorie normativiste de l'état de droit”, en *Ius Gentium*, vol. 7, N° 1, 2016, pp. 72-104.

SOBOTA, Katharina, *Das Prinzip Rechtsstaat. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Aspekte*, Jus Publicum, Band 22, (Deutsch) Gebundene Ausgabe, 1997 (64 S 497).

WALDRON, Jeremy, “Separation of Powers in Thought and Practice”, en *Boston College Law Review*, vol. 54, 2013, pp. 433-468.

Estado democrático

ARENDT, Hannah, *La promesa de la política*, Barcelona, Paidós, 2008.

BARBER, Benjamin, *Strong Democracy: Participatory Politics for a new Age*, Berkeley, University of California Press, 1984.

FISHKIN, James, *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Barcelona, Ariel, 1995.

HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta, 1998.

HELD, David, *Models of Democracy*, Stanford University Press, 2006.

KELSEN, Hans, *De la esencia y valor de la democracia*, Oviedo, KRK, 2006.

LORAU, Nicole, *L'invention d'Athènes. Histoire de l'oraison funèbre dans la cité classique*, Payot, 1993.

NINO, Carlos Santiago, *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997.

PIZZORUSSO, Alessandro, “Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa”, en *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. III, Padua, CEDAM, 1973.

ROSANVALLON, Pierre, *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Manantial, 2007.

Estereotipo

CANO GESTOSO, José Ignacio, *Los estereotipos sociales: el proceso de perpetuación a través de la memoria selectiva*, Colección Tesis Doctorales, Universidad Complutense de Madrid, 1993.

DEL OLMO, Margarita, “Prejuicios y estereotipos: un replanteamiento sobre su uso y utilidad como mecanismos sociales”, en *Revista de Educación*, Universidad de Huelva, 2005.

HERZFELD, Michael, *Cultural Intimacy, Social Poetics in the Nation-State*, Londres, Routledge, 1997.

RAUTENBERG, Michel, “Stereotypes and Emblems in the Construction of Social Imagination”, en *Outlines, Critical Practice Studies*, N° 2, 2010.

Estigma Social

BECKER, Howard, *Outsiders. Hacia una sociología de la desviación*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2014 [1963].

GOFFMAN, Erving, *Estigma. La identidad deteriorada*, Buenos Aires, Amorrortu editores, 1998 [1963].

RATIER, Hugo, *El cabecita negra*, Centro Editor de América Latina, Argentina, 1971.

TRINCHERO, Héctor H., *Los dominios del demonio. Civilización y barbarie en las fronteras de la nación. El Chaco central*, Buenos Aires, Eudeba, 2000.

Ética

D´AURIA, Aníbal, “Aproximación a la ética filosófica”, en *Academia Revista sobre la enseñanza del Derecho*, año 11, N° 21, Departamento

de Publicaciones Facultad de Derecho UBA, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, 2013.

GOLDZTERN DE REMPEL, Noemí y BERBERE DELGADO, Jorge Carlos, “La enseñanza de la bioética. Su fundamentación”, Buenos Aires, Thomson Reuters Información Legal. Ref.: AR/DOC/2947/2013.

LOVAT, Alejandra Mariel, “Ectogénesis y criogenización humana. Desde el inicio del ser hasta su reanimación tras la muerte. Principios éticos y criterios de convergencia”, en *Ratio Iuris*, vol. 4, N° 1, UCES –Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales–, 2016.

Ética Profesional

BOLÍVAR, Antonio, “El lugar de la ética profesional en la formación universitaria”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 10, N° 24, 2005.

JORQUERA MARTÍNEZ, Carolina, “Ética profesional y Derechos Humanos: convergencias necesarias para la educación superior actual”, en *Temas de Educación*, vol. 20, N° 2.

WILLIAMS, Bernard, *Introducción a la Ética*, Editorial Cátedra, 2005.

Ética Pública

DIEGO BAUTISTA, Oscar, *Ética pública y buen gobierno*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), Toluca, 2009.

PECES-BARBA, Gregorio, “Ética, Poder y Derecho, Reflexiones ante el fin de siglo”, en *Cuadernos y Debates*, N° 54, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.

_____, “Ética pública y ética privada”, en AA. VV., *Curso de Teoría del Derecho*, Madrid, Marcial Pons, 2ª edición, 2000.

_____, “Derecho y Poder: El Poder y sus límites”, en *Derechos y Libertades*, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, N° 7, Año IV, Madrid, enero de 1999.

_____, “Ética Pública – Ética Privada”, en FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Liber amicorum*, vol. 2, San José, Costa Rica, Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1998.

UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID, Boletín Oficial del Estado.

Etnocentrismo

ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia, *Formas de racismo indio en la Argentina y configuraciones sociales de poder*, Rosario, Prohistoria, 2017.

BARNARD, Alan y SPENCER, Jonathan (eds.), *The Routledge Encyclopedia of Social and Cultural Anthropology*, Nueva York, 2ª ed., 2010.

GRIMSON, Alejandro; MERENSON, Silvina y NOEL, Gabriel (comp.), “Desentramientos teóricos”, en *Antropología Ahora. Debates sobre alteridad*, Buenos Aires, Siglo XXI editores, 2011.

Eutanasia

DWORKIN, Ronald, *El dominio de la vida: una discusión acerca del aborto, la eutanasia y la libertad individual* (trad. de Ricardo Caracciolo), Barcelona, Ariel, 1994.

MAGLIO, Ignacio y WIERZBA, Sandra M., “El derecho en los finales de la vida. Muerte digna”, en *Revista Jurídica Argentina La Ley*, T. 2015-E.

SÁNCHEZ JIMÉNEZ, Enrique, *La eutanasia ante la moral y el derecho*, Sevilla, Universidad de Sevilla, Secretariado de Publicaciones, 1999.

F

Feminismo

AMORÓS, Celia, *Hacia una crítica de la razón patriarcal*, Barcelona, Anthropos, 1991.

ASTELARRA, Judith, *¿Libres e Iguales?*, Santiago, Chile, CEM, 2003.

BELOTTI, Maggie, “¿Existe el movimiento feminista?”, en *Revista Brujas*, Publicación Feminista, Buenos Aires, 2002.

CALVERA, Leonor, “La cosmovisión feminista”, en *Feminaria*, Buenos Aires, 1992. CAVARERO, Adriana, *Diotima, Il pensiero della differenza sessuale*, Milán, La Tartaruga, 1987.

GAMBA, Susana, *Diccionario de estudios de Género y Feminismos*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2008.

IRIGARAY, Luce, *Le Temps de la Différence*, París, Le Livre de Poche, 1989.

LAGARDE, Marcela, “Enemistad y sororidad: hacia una nueva cultura feminista”, archivo digital, México, Centro de Documentación en Mujeres.

MAFFÍA, Diana, “Desafíos actuales del feminismo”, en *Géneros y Educación Popular*, Buenos Aires, 2006.

VARELA, Nuria, *Feminismo para principiantes*, Barcelona, Ediciones B, 2005.

Fiscalía de Investigaciones Administrativas (Arg.)

BIANCHI, Alberto B., “La alegada ‘limitación’ de las facultades de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas”, en *Revista La Ley*, 2009-C-711.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, México, Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2ª edición, 2008.

PADILLA, Miguel M., “El ‘ombudsman’ y la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas: dos instituciones diferentes”, en *Revista La Ley*, 1983-D-835.

Fortalecimiento Institucional

DE ANGOITIA GUERRERO, Regina y MÁRQUEZ, Teresa, “Construyendo Madurez Institucional en las OSC”, Indesol - Fundación Merced, 2012.

DE ANGOITIA GUERRERO, Regina; MÁRQUEZ, Teresa y GIRARDO, Cristina, “De la formación individual al fortalecimiento institucional y al desarrollo de capacidades colectivas”, Indesol - Fundación Merced, 2014.

DURÁN Y LALAGUNA, Paloma, “Cómo introducir el fortalecimiento institucional en la cooperación al desarrollo”, H+D Fundación Humanismo y Democracia, 2012.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, 2015. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

G

Género

CONWAY, Jill K. [et. al], “El concepto de género”, en LAMAS, Marta (comp.), *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*, México DF, Porrúa, PUEG, 2013.

GAMBA, Susana, *Diccionario de estudio de género y feminismos*, Buenos Aires, editorial Biblos, 2007.

LAGARDE, Marcela, “La perspectiva de género”, en *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, España, Ed. Horas y Horas, 1996. Disponible en: https://catedraunescodh.unam.mx//catedra/CONACYT/08_EducDHyMediacionEscolar/Contenidos/Biblioteca/Lecturas-Complementarias/Lagarde_Genero.pdf

LAMAS, Marta, “La perspectiva de Género”, en *La Tarea*, Revista de Educación y Cultura de la Sección 47 del SNTE, N° 8, enero-marzo de 1996. Disponible en: www.ses.unam.mx/cursos2007/pdf/genero_perspectiva.pdf

MAQUIEIRA D´ANGELO, Virginia, “Género, diferencia y desigualdad”, en BELTRÁN PEDREIRA, María E. [et. al] (ed.), *Feminismos: debates teóricos contemporáneos*, Madrid, Alianza, 2008.

RUBIN, Gayle, “El tráfico de mujeres: Notas sobre la ‘economía política’ del sexo”, en LAMAS, Marta (comp.), *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*, México DF, Porrúa, PUEG, 2013.

SCOTT, Joan W., “El género: una categoría útil para el análisis histórico”, en LAMAS, Marta (comp.), *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*, México. DF, Porrúa, PUEG, 2013.

SEPÚLVEDA, Graciela, *Mujeres insurrectas. Condición femenina y militancia en los ´70*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2015.

Gestación por sustitución

LAMM, Eleonora, “Gestación por sustitución. Realidad y Derecho”, en *InDret*, Revista para el análisis del derecho, Barcelona, julio de 2012.

NITTO, Maximiliano y BIANCHI, Fiorella, “Gestación por Sustitución. Las graves implicancias de la ausencia de regulación de una práctica instaurada en la realidad Argentina”, en *En Letra Derecho Civil y Comercial*, Año II, N° 3, junio de 2017.

SCOTTI, Luciana, “El reconocimiento extraterritorial de la ‘maternidad subrogada’: una realidad colmada de interrogantes sin respuestas jurídicas”, en *Pensar en derecho*, Año 1, N° 1, Buenos Aires, Facultad de Derecho –UBA–.

H

Hábeas corpus

BIDART CAMPOS, Germán, *Manual de la Constitución Reformada*, T. II, Buenos Aires, Ediar, 2006, pp. 395-404.

GELLI, María, *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*, Buenos Aires, La Ley, 4ª ed., 2009, pp. 656-664.

TAUBER, Nicolás, “Hábeas Corpus”, en GARGARELLA, Roberto y GUIDI, Sebastián (coord.), *Comentarios de la Constitución de la Nación Argentina*, T. II, Buenos Aires, La Ley, 2016, p. 955 y ss.

Hábeas data

ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian, “El acceso a la información como derecho”, en GONZÁLEZ, Felipe y VIVEROS, Felipe (eds.), *Igualdad, Libertad de Expresión e Interés Público*, Santiago, Serie de Publicaciones Especiales, Universidad Diego Portales, 2000, p. 197 y ss.

ACKERMAN, Mario; FERRER, Francisco; PIÑA, Roxana y ROSATTI, Horacio, *Diccionario Jurídico*, T. II, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores.

CIDH, Secretaría, *Liber Amicorum Héctor Fix Zamudio*, San José de Costa Rica, 1998.

CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, “Informe Anual 2015”.

CSJN, Secretaría de Jurisprudencia, *Hábeas Data*, 2012.

OEA, Informe Anual Comité Jurídico Interamericano a la Asamblea General (correspondiente a los períodos ordinarios de sesiones de enero y agosto de 1996).

I

Igualdad (I)

ALEGRE, Marcelo y GARGARELLA, Roberto, *El Derecho a la Igualdad*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007.

ALEGRE, Marcelo; MONTERO, Julio y MONTI, Ezequiel, *Igualdad*, Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho, vol. 2, Capítulo 45, pp. 1595-1637.

DWORKIN, Ronald, “La discriminación inversa”, en *Los derechos en serio*, Barcelona, 2010, pp. 327-348.

FISHKIN, James, *Justice, Equal Opportunity and the Family*, New Haven, Yale University Press, 1983.

FISS, Owen, *Affirmative Action as a Strategy of Justice*, 1997, Yale Law School Legal Scholarship Repository, Faculty Scholarship Series, Paper 1322.

FRASER, Nancy, “Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition and Participation”, en *The Tanner Lectures on Human Values*, Stanford University, 30 de abril al 2 de mayo de 1996, p. 30 y ss.

HELLMAN, Deborah y MOREAU, Sophia, “Philosophical Foundations of Discrimination Law”, United Kingdom, Oxford University Press, 2013.

NINO, Carlos, *Ética y derechos humanos*, Buenos Aires, Astrea, 2007.

RAWLS, John, *Teoría de la Justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011, p. 67 y ss.

SABA, Roberto, *Más allá de la igualdad formal ante la ley*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2016.

WALDRON, Jeremy, “Basic equality”, en *NYU School of Law, Public Law Research Paper*, N° 08-61.

WASSERTROM, Richard, “Racism, Sexism and Preferential Treatment: an approach to the topics”, en *UCLA Law Review*, vol. 24, 1977, pp. 581-622.

Igualdad (II)

BOBBIO, Norberto, *Igualdad y libertad*, Ediciones Paidós, I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona, España, 1993.

EKMEKDJIAN, Miguel Ángel, *Manual de la Constitución Argentina*, Argentina, Lexis Nexis, 6ª edición, 2007, pp. 124-131.

ROUSSEAU, Jean Jacques, *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*, Madrid, 1923.

Igualitarismo

DE AZCÁRATE, Patricio, *Obras de Aristóteles, Política, libro primero*, vol. 3, Madrid, 1873.

KYMLICKA, Will, *Filosofía política contemporánea*, Barcelona, Editorial Ariel, 1996. POPPER, Karl, *La Sociedad Abierta y sus Enemigos*, Barcelona, Paidós, 2ª ed., 2010.

PUYOL GONZÁLEZ, Ángel, “La herencia igualitarista de John Rawls”, en *Isegoría*, Madrid, CSIC Editorial, 2004.

Imaginario social

BERGER, Peter y LUCKMANN, Thomas, *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu, 1995.

CASTORIADIS, Cornelius, *La Institución Imaginaria de la Sociedad*, Barcelona, Tusquets, 2007.

COCA, Juan [et. al], *Las nuevas posibilidades de los imaginarios sociales*, Madrid, Tremn – Ceasga, 2011.

PINTOS, Juan, *Los imaginarios sociales: la nueva construcción social de la realidad social*, Bilbao, Sal Terrae, 1995.

Incompatibilidades

CARBALLO ARMAS, Pedro, *El Defensor del Pueblo*, Madrid, Tecnos, 2003.

COLOMER VIADEL, Antonio, *El Defensor del Pueblo, protector de los derechos y libertades y supervisor de las administraciones públicas*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters, 2013.

CONSTENLA, Carlos, *Teoría y Práctica del Defensor del Pueblo*, Madrid, Reus; Buenos Aires, Zavalía; Bogotá, Temis; México, Ubijius, 2010.

FIORINI, Bartolomé, *Manual de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 1968.

MAIORANO, Jorge, *El Ombudsman, Defensor del Pueblo y de las instituciones republicanas*, 2ª ed., Buenos Aires, Macchi, 1999.

Infancia, niños, niñas y adolescentes

BELOFF, Mary; DEYMONNAZ, Virginia; FREEDMAN, Diego y HERRERA, Marisa, *Convención sobre los Derechos del Niño. Comentada, anotada y concordada*, Buenos Aires, La Ley, 2012.

GARCÍA MÉNDEZ, Emilio, *Infancia. De los derechos y de la justicia*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2004.

GROSMAN, Cecilia (dir.), *Los Derechos del Niño en la Familia: discurso y realidad*, Buenos Aires, Universidad, 1998.

SOLARI, Néstor, *La niñez y sus nuevos paradigmas*, Buenos Aires, La Ley, 2002.

Informalismo (Arg.)

COMADIRA, Julio, *Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*, Buenos Aires, La Ley, 2007, T.1, pp. 58-62.

CSJN, “Galián”, Fallos 300:1292.

DIEZ, Manuel María, *Manual de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1980, T. 2, p. 486.

ESCOLA, Héctor, *Tratado General de Procedimiento Administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 2ª ed. actualizada, 1981, p. 426.

IVANEGA, Miriam, “Principios del procedimiento administrativo: informalismo, instrucción de oficio y verdad material”, en AA. VV.,

Procedimiento Administrativo, Jornadas de la Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2003.

PERRIAUX, Enrique, “El derecho procesal del consumidor y el principio del informalismo administrativo”, en *La Ley*. Ref.: AR/DOC/1305/2005.

Informe anual

ESCOBAR ROCA, Guillermo (dir.), *Defensorías del Pueblo en Iberoamérica*, Cizur Menor, Aranzadi, 2008.

PAJARES MONTOLÍO, Emilio, “Diez observaciones sobre los informes defensoriales y la promoción de derechos humanos desde una perspectiva constitucional”, en ESCOBAR ROCA, Guillermo (ed.), *La protección de los derechos humanos por las Defensorías del pueblo*, Madrid, Dykinson, 2013.

PÉREZ-UGENA Y COROMINA, María, “Defensor del Pueblo y Cortes Generales”, en *Revista de las Cortes Generales*, vol. 37, pp. 485-490.

Iniciativa Parlamentaria (del/la Defensor/a del Pueblo)

ARIAS, Guillermo, *Derecho Parlamentario*, Córdoba, Editorial Advocatus, 2009, pp. 91-92.

GARRONE, José, *Diccionario Manual Jurídico*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2ª edición, p. 436.

LOÑ, Felix, “Misión y Atribuciones del Defensor del Pueblo”, en *La Ley* 2010-A-633.

MAIORANO, Jorge Luis, *El Ombudsman. Defensor del Pueblo y de las Instituciones Republicanas*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 2ª edición ampliada y actualizada, T. II, 1999, p. 460.

Inseguridad urbana

CASTEL, Robert, *La inseguridad social: ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires, El Manantial, 2006.

KESSLER, Gabriel, *El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2009.

Instituciones Nacionales de Derechos Humanos

ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, “Resolución 48/134 del 20 de diciembre de 1993”.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, “Folleto Informativo N° 19, Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos”.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, Nueva York y Ginebra, 2010.

Instituto Internacional del Ombudsman

CARVER, Richard, *A Mission for Justice, The International Ombudsman Institute 1978-2018*, 2018.

ESTATUTOS DEL IIO, adoptados por la Asamblea General realizada en Wellington, Nueva Zelandia, el 13 de noviembre de 2012, Viena, Austria, Verlag Österreich GmbH.

INTERNATIONAL OMBUDSMAN INSTITUTE (IIO): Disponible en: <http://www.theioi.org/>

Instituto Latinoamericano del Ombudsman. Defensorías del Pueblo (ILO)

CONSTENLA, Carlos, *Teoría y Práctica del Defensor del Pueblo*, Madrid, Reus; Buenos Aires, Zavallía; Bogotá, Temis; México, Ubijius, 2010.

HOCHMAN, Isaac, “El Instituto Latinoamericano del Ombudsman”, en AA. VV., *El Defensor del Pueblo de Venezuela*, presentado por Gustavo Briceño Vivas, Caracas, Editorial Kinesis, 1993.

QUINZO FIGUEIREDO, Jorge, *El Ombudsman. El Defensor del Pueblo*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1992.

SANTISTEVAN DE NORIEGA, Jorge, *El Defensor del Pueblo en Latinoamérica*, Miraflores, Gaceta Jurídica, 2002.

Intercultural/idad/ismo

CRUZ RODRÍGUEZ, Edwin, “Multiculturalismo e interculturalismo: una lectura comparada”, en *Cuadernos interculturales*, Viña del Mar, Universidad de Playa Anca, vol. 11, N° 20, 2013, pp. 45-76.

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Madrid, 23ª edición, 2014.

HERNÁNDEZ REYNA, Miriam, “Sobre los sentidos de multiculturalismo e interculturalismo”, en *Revista Ra Ximhai*, El Fuerte, Universidad Autónoma Indígena de México, año/vol. 3, N° 002, mayo-agosto de 2007, pp. 429- 442.

Interés Público

CAL, Juan Manuel y DE CORES, Juan Andrés, “El concepto de interés público y su incidencia en la contratación administrativa”, en *Revista de Derecho*, Universidad de Montevideo, Año VI, N° 11, 2007, pp. 131-140.

CORREA FONTECILLA, Jorge, “Algunas consideraciones sobre el interés público en la Política y el Derecho”, en *Revista española de control externo*, vol. 8, N° 24, Madrid, 2006, pp. 135-161.

MOLINER, María, *Diccionario de uso del español*, Madrid, Gredos, 1ª edición (1967), 21ª reimpresión, 1994, p. 154.

OSSORIO, Manuel, *Diccionario de Ciencias jurídicas, políticas y sociales*, Buenos Aires, Heliasta, 31ª edición, 2008, p. 503.

RODRÍGUEZ, G. César, “¿Qué es el interés público? A propósito de los ‘conceptos jurídicos indeterminados’”, en *Revista de Derecho Público de la Universidad de Los Andes*, Bogotá, N° 5, 1994, pp. 61-79.

J

Jurisdicción

AFTALIÓN, Enrique R.; VILANOVA, José y RAFFO, Julio, *Introducción al Derecho*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2009, pp. 939- 942.

FELLMAN, David, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Madrid, Aguilar, T. 6, 1975, pp. 371-374.

HARO, Ricardo, *La competencia Federal*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2ª edición, 2006, pp. 1-14.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACIÓN, *Código Civil y Comercial de la Nación comentado*, Libro Sexto, Disposiciones comunes, Título IV. Disposiciones de Derecho Internacional Privado, p. 343. Disponible en: http://www.saij.gob.ar/docs-f/codigo-comentado/CCyC_Nacion_Comentado_Tomo_VI.pdf

SERRA DOMÍNGUEZ, Manuel, *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Barcelona, Francisco Seix S.A, T. XIV, 1978, pp. 391- 395.

Justicia

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*, Buenos Aires, Ediciones Arayu, T. 2, 1953.

NINO, Carlos Santiago, *Una teoría de la justicia*, Buenos Aires, Siglo XXI.

RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, 2012.

Justicia Restaurativa

ASCENCIO, Carolina y NADALICH, Silvia, *Reescribiendo historias entre mujeres*, Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, Santa Fe, 2017, p. 32 y ss.

BAUCHE, Eduardo y PRADA, Mariela, *Diente de León-Teoría y metodología de la Justicia Restaurativa desde la práctica cotidiana*, Buenos Aires, Fundación para el desarrollo de las Ciencias Jurídicas, 2018, p. 94 y ss.

NACIONES UNIDAS, Oficina contra la Droga y el Delito, *Manual sobre programas de Justicia Restaurativa*, Nueva York, 2006. Documento no editado formalmente. Disponible en la red.

L

Legitimación Procesal (Arg.)

ARAZI, Roland y ROJAS, Jorge, *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Comentado, anotado y concordado*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, T. II, 2007, p. 245 y ss.

BUGALLO OLANO, Daniel, *Legitimación anómala o extraordinaria*, Buenos Aires, Ad-Hoc 2011.

COUTURE, Eduardo, *Estudios de Derecho Procesal*, Buenos Aires, Ediar, 1951.

PEYRANO, Jorge, “Legitimaciones Atípicas”, en MORELLO, Augusto (coord.), *La Legitimación, libro homenaje a Lino Enrique Palacio*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1996.

Libertad de expresión

BIDART CAMPOS, Germán, *Manual de la Constitución Reformada*, T. II, Buenos Aires, Ediar.

SABSAY, Daniel, *Manual de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, La Ley, 2011, p. 313.

Libertad de prensa

CIDH, Opinión Consultiva N° 5/85, 1985.

DESANTES, José María, *La información como derecho*, Madrid, Editorial Nacional, 1974, cap. 1, pp. 23-91.

LORETI, Damián, *El derecho a la información*, Buenos Aires, Paidós, 1998, cap. I.

OEA-CIDH, Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, octubre de 2000.

_____, Marco jurídico interamericano sobre derecho a la libertad de expresión, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Washington, 30 de diciembre de 2010.

SORIA, Carlos, “La información pertenece al público. Más allá del capitalismo informativo” (lección inaugural del curso 1987-1988), en *Revista Persona y Derecho*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1987, pp. 7-28.

Libertad y libertades

BOBBIO, Norberto, *Igualdad y Libertad* (trad. de Pedro Aragón Rincón), Barcelona, Paidós, 1993.

CONSTAN, Benjamin, *Escritos políticos*, Madrid, CEC, 1989.

LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil* (trad. de Armando Lázaro Ros), Madrid, Aguilar, 1980.

NINO, Carlos, “La autonomía constitucional”, en AA. VV., *La autonomía personal*, Madrid, CEC, 1992.

STUART MILL, John, *Sobre la libertad* (trad. de Josefa Sainz Pulido), Buenos Aires, Aguilar, 1968.

VAN PARIJS, Philippe, *Libertad real para todos*, Barcelona, Paidós, 1996.

M

Manifestación

BERTONI, Eduardo (comp.), *¿Es legítima la criminalización de la protesta social?: derecho penal y libertad de expresión en América Latina*, Buenos Aires, Universidad de Palermo, Facultad de Derecho, Centro de Estudios para la Libertad de Expresión y Acceso a la Información, 2010.

GERNIGON, Bernard; GUIDO, Horacio y ODERO, Alberto, *Principios de la OIT sobre el derecho de huelga*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 1998.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, A/62/225, Los defensores de los derechos humanos, “Informe de la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de Relatoría Especial

para la Libertad de Expresión, Informe Anual correspondiente al año 2005”, 13/08/2007.

Manipulación Informativa

ESCOBAR ROCA, Guillermo, *El estatuto de los periodistas*, Madrid, Tecnos, 2002.

_____, “Manipulación informativa, derechos de los trabajadores y derechos del público”, en *Revista de Derecho Social*, N° 23, Albacete, 2003.

GALDÓN LÓPEZ, Eugenio, *Desinformación: método, aspectos y soluciones*, 4ª ed., Pamplona, EUNSA, 2006.

GRIJELMO, Álex, *La información del silencio. Cómo se miente contando hechos verdaderos*, Madrid, Taurus, 2012.

MARCUSE, Herbert, *El hombre unidimensional*, Barcelona, Ariel, 1981.

MONCADA, Alberto, *Manipulación mediática*, Madrid, Libertarias, 2000.

REIG, Ramón, *El control de la comunicación de masas*, Madrid, Libertarias, 1995.

SCHILLER, Herbert, *Manipuladores de cerebros*, Barcelona, Gedisa, 1979.

SERRANO, Pascual, *Desinformación*, Barcelona, Península, 2009.

_____, *Medios democráticos. Una revolución pendiente en la comunicación*, Madrid, Akal, 2016.

VILCHES, Lorenzo, *Manipulación de la información televisiva*, Barcelona, Paidós, 1989.

Mediación

ÁLVAREZ, Gladys, *La mediación y el acceso a Justicia*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2003.

BARUCH BUSH, Rober y FOLGER, Josep, *La promesa de la Mediación: cómo afrontar el conflicto mediante la revalorización y el crecimiento*, Buenos Aires, Granica, 2010.

CALCATERRA, Rubén A., *Mediación estratégica*, Barcelona, Gedisa, 2006.

CARAM, María Elena; EILBAUM, Diana Teresa y RISOLÍA, Matilde, *Mediación, diseño de una práctica*, Buenos Aires, Librería Histórica, 2010.

DIEZ, Francisco y TAPIA, Graciela, *Herramientas para trabajar la mediación*, Buenos Aires, Paidós, 1999.

DIOGUARDI, Juana, *Manual de Mediación*, Ezeiza, Huella Ediciones, 2014.

FOLBERG, Jay y TAYLOR, Alison, *La mediación: la resolución de conflictos sin litigio*, México, Limusa, 1996.

IDEA INTERNACIONAL, PNUD CANADIAN DEVELOPMENT AGENCY Y OEA, *Diálogo Democrático, un manual para practicantes*, Estocolmo, Suecia.

NATÓ, Alejandro; RODRIGUEZ QUEREJAZU, María Gabriela y CARBAJAL, Liliana, *Mediación Comunitaria. Conflictos en el escenario social urbano*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 2006.

OEA y PNUD, *Guía Práctica para el diseño de sistemas de alerta y respuesta temprana para la conflictividad social*, Panamá, 2016.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, “Directrices de Naciones Unidas para una Mediación Eficaz”, Nueva York, Naciones Unidas, 2012.

SUARES, Marines, *Mediación, conducción de disputas, comunicación y técnicas*, Buenos Aires, Paidós, 2010.

URY, William, *Alcanzar la paz*, Buenos Aires, Paidós, 2000.

Medidas cautelares

COLOMBO, Carlos; ALVAREZ JULIÁ, Luis; NEUSS, Germán y PORCEL, Roberto, *Curso de Derecho Procesal Civil*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, T. II, 1992.

FALCÓN, Enrique, *Manual de Derecho Procesal*, Buenos Aires, Astrea, 2005.

PALACIO, Lino, *Derecho Procesal Civil*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, T. VIII, 1992.

Medios de Comunicación

BARBERO, Jesús, *De los medios a las mediaciones. Comunicación, cultura y hegemonía*, México, Gustavo Gilli, 1987.

MARAFIOTI, Roberto, *Sentidos de la Comunicación*, Buenos Aires, Biblos, 2010.

MCLUHAN, Marshall y FIORI, Quentin, *El medio es el mensaje: un inventario de efectos*, Buenos Aires, Paidós, 1967.

VARELA, Mirta, “Medios de comunicación de masas”, en ALTAMIRANO, Carlos (comp.), *Términos críticos de sociología de la cultura*, Buenos Aires, Paidós, 2002.

VERÓN, Eliseo, *Construir el acontecimiento*, Buenos Aires, Gedisa, Prefacio, 1987.

WOLF, Mauro, “Contextos y paradigmas en la investigación sobre los media”, en WOLF, Mauro, *La investigación de la comunicación de masas*, Barcelona, Paidós, 1987.

Migraciones

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares*, Washington, 2015.

GRANT, Stefanie, “International Migration and Human Rights: A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration”, Geneva, Global Commission on International Migration, 2005.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, “Essentials of Migration Management. Glossary”, Ginebra, 2002.

_____, “Derecho Internacional sobre Migraciones. Glosario sobre migración”, N° 7, Ginebra, 2006.

OSSORIO Manuel, *Diccionario de Ciencias jurídicas, políticas y sociales*, 31ª edición, Buenos Aires, Heliasta, 2008.

PASPALANOVA, Mila, “Undocumented vs. illegal migrant: Towards terminological coherence”, en *Migraciones internacionales*, 2008, pp. 79-90.

Migrantes

COMISIÓN IDH, Movilidad humana: estándares interamericanos, 31/12/2015.

CORTE IDH, Opinión Consultiva OC-18/03, Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, 17/09/2003.

_____, Opinión Consultiva OC-21/14, Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, 19 de agosto de 2014.

ONU, “Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes: Los efectos de la migración en las mujeres y las niñas migrantes, una perspectiva de género”, 15/04/2019. Ref.: A/HRC/41/38.

STEINER, Christian y FUCHS, Marie-Christine (eds.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

UPRIMNY YEPES, Rodrigo y SÁNCHEZ DUQUE, Luz M., “Artículo 22. Derecho de circulación y de residencia”, en AA. VV., *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, Ed. Temis, 2014.

Ministerio Público (Arg.)

FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y Razón: Teoría del garantismo penal* (trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, Alfonso Ruiz Miguel, Juan Carlos Bayón Mohino, Juan Terradillos Basoco y Rocío Cantarero Bandrés), Madrid, Editorial Trotta, 1995, p. 566 y ss.

MARCHISIO, Adrián, “Principio de Oportunidad, Ministerio Público y Política criminal”, en *Sistemas Judiciales*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Buenos Aires, Ediciones del Inecip, 2006 p. 60 y ss.

PALACIO, Lino Enrique, *Derecho Procesal Civil*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1983, p. 585 y ss.

Minorías

BENGOA, José, “Minorías, existencia y reconocimiento”, Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Subcomisión para

la Promoción y Protección de los Derechos Humanos-Grupo de Trabajo sobre las Minorías, Sexto período de sesiones, 22 a 26 de mayo de 2000.

CAPOTORTI, Francisco, “Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas”. Informe para la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, Nueva York, Naciones Unidas, 1977.

CONSEJO DE EUROPA, “Recomendación 1201, del 01 de febrero de 1993 sobre un Protocolo Adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos”, confirmada el 31 de enero de 1995, por la Recomendación 1255 sobre la Protección de los Derechos de las Nacionales.

CORONA FERREYRA, Román, “Minorías y Grupos Diferenciados: Claves para una aproximación Conceptual desde la Perspectiva Internacional”, en *Ius Revista Jurídica*, Michoacán, Universidad Latina de América, 2011.

DEOP MANDINABEITIA, Xabier, “La Protección de las Minorías Nacionales en el Consejo de Europa”, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, 2000.

DESCHENES, Jules, Propuesta Relativa a una Definición del Término Minoría, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/31, párr. 181, sometida por el relator especial de Naciones Unidas, Jules Deschenes, en 1985 a la Subcomisión de Prevención de las Discriminaciones y Protección de las Minorías.

MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando, M., “Protección internacional de las minorías: consideraciones viejas y nuevas”, en GARCÍA RODRIGUEZ, Isabel (ed.), *Las minorías en una sociedad democrática y pluricultural*, Universidad de Alcalá, 2001.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Derecho de las Minorías. Normas Internacionales y orientaciones para su aplicación*, Nueva York y Ginebra, 2010.

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE, Interpretation of the Convention between Greece and Bulgaria Respecting Reciprocal Emigration (1930), Series B, N° 17.

SORIANO DÍAZ, Ramón Luis, *Los derechos de las minorías*, Colección universitaria, Ed. Mac, 2000.

Movimientos Sociales

CASTELLS, Manuel, *Redes de indignación y esperanza en la era de Internet*, Madrid, Alianza, 2012.

MIRZA, Christian Adel, *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina: la construcción de nuevas democracias*, Buenos Aires, Clacso, 2006.

TARROW, Sidney, *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza, 2012.

Multiculturalidad/lismo

CRUZ RODRÍGUEZ, Edwin, “Multiculturalismo e interculturalismo: una lectura comparada”, en *Cuadernos Interculturales*, vol. 11, N° 20, Viña del Mar, Universidad de Playa Anca, 2013, pp. 45-76.

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Madrid, 23ª edición, 2014.

HERNÁNDEZ REYNA, Miriam, “Sobre los sentidos de multiculturalismo e interculturalismo”, en *Revista Ra Ximhai*, Año/vol. 3, N° 2, Universidad Autónoma Indígena de México, El Fuerte, mayo-agosto de 2007, pp. 429- 442.

Multilingüismo

A NOKHINA, Olga, “Estudios sobre multilingüismo y creación: Eje prioritario de la política europea”, en *Actualizaciones en Comunicación Social: Actas del XIII Simposio internacional de comunicación social*, Santiago de Cuba, 2013, T. 1, pp. 261-264.

CENTRO VIRTUAL CERVANTES, *Diccionario de términos clave de ELE: Plurilingüismo*, Madrid, 2017.

MARTÍN ROJO, Luisa, *¿Asimilar o integrar? Dilemas ante el multilingüismo en las aulas*, Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Centro de Investigación y Documentación Educativa, N° 154, 2003.

MOSELEY, Christopher, *Atlas de las Lenguas del Mundo en Peligro*, París, Ediciones UNESCO, 3ª edición, 2010.

TREMBLAY, Christian, “Du multilinguisme au plurilinguisme”, en *Lettre d’information de l’Observatoire européen du plurilinguisme*, N° 10, París, noviembre de 2007.

Municipio

AGOSTINO, Ana, “El gran desafío del siglo XXI: Los derechos humanos en las metrópolis”, en *Éforos*, IIª época, N° 3, 2017.

BONFANTE, Pietro, *Historia del Derecho Romano* (trad. de José Santa Cruz Tejeiro), Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1944.

CICERÓN, Marco Tulio, *Tratado de la República* (trad. de Francisco Navarro Calvo y Juan Bautista Calvo), México, 11ª edición, Porrúa, Libro I, 25, 2007.

CONSTENLA, Carlos R., *Teoría y práctica del Defensor del Pueblo*, Madrid, Reus; Buenos Aires, Zavalía; México, Ubijs; Bogotá, Temis, 2010.

_____, “La ignorancia del señor Jourdain”, en AA. VV. (organizado por Carlos R. Constenla y Rubens Pinto Lyra), *Defensorías del Pueblo y Ouvidorías en Iberoamérica*, Joao Pessoa, Editorial Universitaria Universidad Federal de Paraíba, 2012, pp. 45-66.

_____, “De Roma a Curitiba: Municipio republicano, democrático y participativo”, en D’ORSOGNA, Domenico; LOBRANO, Giovanni y ONIDA, Pietro Paolo, *Città e Diritto. Studi per la partecipazione civica*, Napoli, Jovene Editore, 2017, pp. 375- 393.

DONZELOT, Jacques, *¿Hacia una ciudadanía urbana?* (trad. de Heber Cardoso), Buenos Aires, Nueva Visión, 2012.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, Madrid, Taurus, reimpresión de la 2ª edición, 1984.

GINER DE LOS RÍOS, Francisco, “Principios de Derechos Natural”, en GINER DE LOS RÍOS, Francisco, *Obras Completas*, Madrid, La Lectura, T. I, 1916.

LOBRANO, Giovanni, *Res publica, res populi*, Torino, Giappichelli Editore, 1996.

_____, “Problèmes actuels de Droit à travers le Droit (public) romain”, en *Méditerranéées*, Revue de l’Association Méditerranéées, publiée par le Centre d’Etudes Internationales sur la Romanité et avec le concours de la Faculté de Droit de La Rochelle, N° 33, París, Editions L’Harmattan, 2002, pp. 17-43.

MARCHIARO, Enrique, *El derecho municipal como derecho post moderno*, Buenos Aires, Ediar, 2006.

O

Objeción de Conciencia como derecho humano

ALENDASALINAS, Manuel, “El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ante la objeción de conciencia al servicio militar: ¿Inmovilismo o falta de cobertura legal?”, en *RGDCEE*, N° 22, Madrid, Ed. Iustel, 2010, pp. 2-5.

ASÍS ROIG, Rafael de, “Las tres conciencias”, en *Ley y conciencia*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, Universidad Carlos III de Madrid, 1993. p. 3.

CÁMARA ARROYO, Sergio, *Diccionario de Derechos Humanos*, Universidad de Alcalá de Henares – AECID, septiembre de 2012.

DIETERLEN STRUCK, Paulette, “La Objeción de Conciencia”, en *Revista Doctrina*, Instituto de investigaciones filosóficas de la UNAM, México. La autora cita a Manuel Atienza, en su obra “Un dilema moral”, en *Clases de razón práctica*, N° 25, 1992 y *Tras la justicia*, España, Ariel, 2012, p. 151.

GASCÓN ABELLÁN, Marina, *Obediencia al derecho y objeción de conciencia*, Madrid, CEC, 1990, p. 31.

MORENO DÍAZ, Juan Manuel, “El derecho de objeción de conciencia. Su aplicación específica a las prestaciones de servicios sanitarias”, Tesis doctoral, Sevilla, 2003, pp. 64-65.

OFICINA DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS DEL ALTO COMISIONADO, Documento: Objeción de conciencia al servicio militar, Nueva York y Ginebra, 2012, p. 7.

PELAYO GONZÁLEZ-TORRE, Ángel, “La objeción de conciencia sanitaria”, en GARRIDO GÓMEZ, María I. y BARRANCO AVILÉS, María del Carmen (ed.), *Libertad ideológica y objeción de conciencia*, Madrid, Dykinson, 2011, pp. 121, 123 y 124. Al respecto, cfr. IRTI, Natalino, *La*

edad de la descodificación (trad. de Luis Riojo Ajuria, presentación Ángel Luna), Bosch, Barcelona, 1992.

TALAVERA, Pedro, “La objeción de conciencia farmacéutica a la píldora postcoital”, en *Cuadernos de Bioética*, vol. XIII, N° 47, 48, 49, Murcia, España, pp. 109-128; pp. 34 y 35, 2002.

Ombudsman

ANDERSON, Ingvar y WEIBULL, Jörgen, *Breve Historia de Suecia* (trad. de Ernesto Dothorey y Felipe Mena), edición del Instituto Sueco, Estocolmo, 1989.

BEXELIUS, Alfred, “The Ombudsman for civil affairs”, en *The Ombudsman*, Londres, editado por Ronald C. Rowat, 3ª reimpresión, George Allen & Unwin Ltd., 1966.

CONSTENLA, Carlos R., *Teoría y Práctica del Defensor del Pueblo*, Madrid, Reus; Buenos Aires, Zavallía; Bogotá, Temis; México, Ubijus, 2010.

GIL ROBLES Y GIL DELGADO, Álvaro, *El control parlamentario de la administración. El Ombudsman*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2ª edición, 1981.

LEGRAND, André, *L’Ombudsman scandinave*, París, R. Pichon & Durand-Auzias, 1970.

_____, “Une Institution Universelle: L’Ombudsman?”, en *Revue Internationale de Droit Comparé*, N° 4, París, vigésimo quinto año, octubre-diciembre de 1973, p. 351.

MAIORANO, Jorge Luis, *El Ombudsman, Defensor del Pueblo y de las instituciones republicanas*, Buenos Aires, Macchi, 2ª edición, 1999.

RUDHOLM, Sten, *The Chancellor of Justice* en *The Ombudsman*, Londres, editado por Donald C. Rowat, , George Allen & Unwin Ltd., 3ª reimpresión, 1966.

Opinión pública

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco, *Diccionario de Política I-Z*, México, Siglo XXI Editores, 1997, pp. 1075-1079.

BOURDIEU, Pierre, “La opinión pública no existe”, en *Les temps modernes*, N° 318, enero de 1973.

HABERMAS, Jünger, *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona, Gustavo Gilli, 3ª ed., 1986, pp. 123-135.

KATZ, Elihu y LAZARSELD, Paul, *La influencia personal*, Columbia University, introducción, caps. I y II, 1955.

NOELLE-NEUMANN, Elizabeth, *La espiral de silencio: opinión pública: nuestra piel social*, México, Paidós, 1995, p. 83 y ss.

PRICE, Vincent, *La opinión pública. Esfera pública y comunicación*, Barcelona, Paidós Comunicación, 1994, pp. 19-126.

Organismos de Control

BALBÍN, Carlos F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 2011, T. II, p. 323.

DASSEN, Nicolás; ARIAS, Julieta y FESER, María Eleonora, *El fortalecimiento de la responsabilidad de los funcionarios públicos: Construyendo puentes entre organismos de control y la sociedad civil*, Buenos Aires, Fundación Poder Ciudadano, 2009.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, México, Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2ª edición, 2008, pp. 622-623.

IVANEGA, Miriam M., “Apuntes sobre el control público”, en *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública- RAP*, N° 261, junio de 2000.

MAIORANO, Jorge Luis, *El Ombudsman. Defensor del Pueblo y de las Instituciones Republicanas*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 2ª edición ampliada y actualizada, T. I, 1999, p. 34.

O’ DONNELL, Guillermo, “Horizontal accountability: The legal institutionalization of mistrust”, en MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

_____, *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Buenos Aires, Editorial Prometeo Libros, 2007.

ZINGARETTI, Gisela, “La independencia e imparcialidad de los órganos de control interno”, en *Cuestiones de control de la administración*

pública, administrativo, legislativo y judicial (Jornadas realizadas por la Universidad Austral), Ediciones RAP, 2010.

Ouvidoria publica (Brasil)

Diário oficial da união (dou), Nº 139, 23/07/2014, p. 38.

GOMES, Manuel Eduardo Camargo, “Prefácio”, en PINTO LYRA, Rubens (org.), *A ouvidoria pública no Brasil: modelos em disputa*, João Pessoa, Ed. Universitária da UFPB, 2014, p. 350.

WEIDLE, Érico, “O ouvidor universitário”, en PINTO LYRA, Rubens (org.), *Ouvidorias públicas no Brasil*, João Pessoa, Conselho Estadual de Defesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1995, p. 103.

P

Participación ciudadana

BELMONTE, Alejandro, “Instrumentos de participación ciudadana”, APP - Área de Políticas Públicas, Universidad Nacional de Cuyo. Disponible en: http://www.politicaspublicas.uncu.edu.ar/upload/PARTICIPACION_CIUADADANA.pdf

CUNILL GRAU, Nuria, *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, 1991.

ESPINOZA, Mario, “La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción democracia y ciudadanía”, en *Dossier: Ciudadanía y representación*, vol. 5, Nº 10, México, Andamios, abril de 2009.

Participación política

ANDUIZA, Eva y BOSCH, Agustí, *Comportamiento político y electoral*, Barcelona, Ariel, 2004.

FERNÁNDEZ DE MANTILLA, Lya, “Algunas aproximaciones a la Participación Política”, en *Revista Reflexión Política*, vol. 1, N° 1, Bucaramanga, Colombia, Universidad Autónoma de Bucaramanga, marzo de 1999.

Partidos políticos y Defensor del Pueblo

COLOMER VIADEL, Antonio, *El Defensor del Pueblo, protector de los derechos y libertades y supervisor de las administraciones públicas*, Cizur Menor (Navarra), Civitas/Thomson Reuters, 2013.

_____, *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, México, DF, Editorial Trillas, 2ª ed., 2009.

CONSTENLA, Carlos R., *Teoría y práctica del Defensor del Pueblo*, Madrid, Editorial Reus y otras, 2010.

GARCÍA PELAYO, Manuel, *El estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986.

RAMOS OSORIO, Marcos, “Características constitucionales para la determinación de un sistema democrático”, en *Anuario jurídico*, México, UNAM, vol. IX, 1982.

RODRÍGUEZ HERRERA, Fernando, “Articulación entre defensoría del Pueblo y sociedad civil. El caso de Uruguay”, en *Cuadernos electrónicos*, N° 5, Derechos Humanos y Democracia.

ROVIRA VIÑAS, Antonio (dir.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2002.

SARTORI, Giovanni, *Partidos políticos y sistemas de políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 1992.

TORRES DEL MORAL, Antonio, *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*, Madrid, UCM, 1991.

Patrimonio cultural

GONZÁLEZ-VARAS, Ignacio, *Conservación de Bienes Culturales. Teoría, historia, principios y normas*, Madrid, Ediciones Cátedra, 2008.

LEFEBVRE, Henri, *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Ed. Península, 1978.

OROZCO PARDO, Guillermo y PÉREZ ALONSO, Esteban, *La tutela civil y penal del Patrimonio Histórico, cultural o artístico*, Madrid, McGraw Hill, 1996.

PUCCIARELLO, Mariana, “Los bienes culturales como bienes jurídicos y su protección”, en *Revista del Ministerio Público de la Defensa de la CABA*, volumen en prensa.

ROLLA, Giancarlo, “Bienes Culturales y constitución”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, N° 2, Madrid, enero-abril de 1989.

Periodismo

BOURDIEU, Pierre, “La influencia del periodismo”, en *Revista Causas y Azares*, N° 3, 1995, pp. 55-64.

RAMONET, Ignacio, *La tiranía de la comunicación*, Madrid, Temas de debate, 1998.

_____, *La explosión del periodismo*, Madrid, Clave Intelectual, 2011.

SORIA, Carlos, *La crisis de identidad del periodista*, Barcelona, Ed. Mitre, 1989.

WOLTON, Dominique, “Las tres crisis del periodismo”, en *Revista Pensar la comunicación*, Buenos Aires, Ed. Docencia, 2001, pp. 223-237.

Persona en situación de calle

CANDIA CID, Jessica y ORMEÑO CARRASCO, Elizabeth, “Trabajo Social y Personas en Situación de Calle. Antecedentes y Reflexiones”, en *Revista TS Cuaderno de Trabajo Social*, N° 7, 2011, Chile, Universidad San Sebastián.

NIETO, Carlos J. y KOLLER, Silvia H., “Definiciones de Habitante de Calle y de Niño, Niña y Adolescente en Situación de Calle: Diferencias y Yuxtaposiciones”, Facultad de Psicología, UNAM, 2015.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA, DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA PCIA. DE CÓRDOBA, ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL UNC, INSTITUTO DE GÉNERO Y PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD, “Personas en Situación de Calle”, Año 2015.

Planificación familiar

MÉNDEZ OTERO, F. (ed.), *Aspectos prácticos de los métodos de planificación familiar*, 1979.

URIZA GUTIÉRREZ, Germán, *Planificación familiar*, Editor Pontificia Universidad Javeriana, 2007.

Plebiscito

ALBORNOZ, Liliana, “El plebiscito y la iniciativa popular”, en *La Ley* 1994-E-907. Ref.: AR/DOC/20252/2001.

BIDART CAMPOS, Germán, *Manual de la Constitución reformada*, Buenos Aires, Ediar, 3ª reimpresión, T. II, 2002, p. 271.

BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 3ª edición, 4ª reimpresión, 2007, p. 25.

EKMEKDJIAN, Miguel Ángel, *Tratado de Derecho Constitucional*, T. III, Buenos Aires, Depalma, 1993-1999, p. 627.

LOÑ, Fèlix y MORELLO, Augusto, *Lecturas de la constitución*, Buenos Aires, Ed. Abeledo Perrot, Librería Editora Platense, 2003, p. 737.

Pluralismo

ALFORD, Robert y FRIEDLAND, Roger, *Los poderes de la teoría: capitalismo, estado y democracia*, Buenos Aires, Manantial, 1991.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco, *Diccionario de Política*, México DF, Siglo XXI Editores, 1997, pp. 1184-1190.

MOLINER, María, *Diccionario de uso del español*, Madrid, Gredos, 1994, 1ª edición (1961), 21ª impresión, pp. 785.

SARTORI, Giovanni, *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Madrid, Taurus, 2001.

Pobreza

FERES, Juan Carlos y MANCERO, Xavier, *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de literatura*, Santiago de Chile, CEPAL – ECLAC, Serie Estudios estadísticos y prospectivos, N° 4, enero de 2001.

OTERO, Gerardo (coord.), “Pobreza: definición, determinantes y programas para su erradicación”, en *Revista Cuadernos de economía*, N° 65, La Plata, Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires, julio de 2002.

SPIKER, Paul; ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia y GORDON, David, “Definiciones de pobreza: doce grupos de significados”, en *Pobreza: un glosario internacional*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2009.

Poder negativo

CATALANO, Pierangelo, “Un concepto olvidado. ‘Poder negativo’”, en *Revista general de legislación y jurisprudencia*, N° 3, Madrid, T. LXXX de la segunda época, marzo de 1980.

_____, *Enciclopédia Saraiva do Direito* (voz: poder negativo), São Paulo, Saraiva, vol. 59, 1981, p. 147 y ss.

COLOMER VIADEL, Antonio, “Algunas reflexiones sobre la regeneración democrática y la conciencia ciudadana”, en *Regenerar la política*, Valencia, Ugarit, 2008.

CONSTENLA, Carlos R., *Teoría y Práctica del Defensor del Pueblo*, Madrid, Reus; Buenos Aires, Zavallá; Bogotá, Temis; México, Ubijus, 2010.

_____, “No quedó en el olvido: El poder negativo”, en *Revista general de legislación y jurisprudencia*, N° 1, Madrid, Editorial Reus, 2014 pp. 7 a 18.

FICHTE, Johann, *Fundamento del Derecho Natural según los Principios de la Ciencia*, 3ª parte, cap. II, 16, IX.

GROSSO, Giuseppe, “Il diritto di sciopero e l’intercessio del tribuno della plebe”, en *Revista Italiana per le Scienze Giuridiche*, Milán, Giuffrè, 1953, p. 3 y ss.

LOBRANO, Giovanni, *Res publica res populi*, Torino, Giappichelli, 1996.

SCHIPANI, Sandro, “Defensa jurisdiccional de los derechos humanos y ‘poder negativo’”, en *Constitucionalismo latino y liberalismo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1990 p. 15 y ss.

Poder político

ARNOLETTO, Eduardo Jorge, *Glosario de Conceptos Políticos*, Editorial Triunfar, 2000.

BOURDIEU, Pierre, *Questions de sociologie*, París, Minuit, 1984.

HOBBS, Thomas, *Leviathan*, Editorial Losada, 2003.

KAPLAN, Marcos, *Estado y Sociedad*, México, UNAM, 1978.

LOCKE, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, 1690 (trad. de Carlos Mellizo, 2006).

LUKES, Steven, *Power. A Radical View*, Londres, Palgrave Macmillan, 2ª edición, 2005.

PARSONS, Talcott, "The Present Status of 'Structural-Functional' Theory", en *Social Systems and the Evolution of Action Theory*, Nueva York, The Free Press, 1977.

ROUSSEAU, Jean Jacques, *El contrato social* (trad. de Enrique De La Rosa), IV, 5, Buenos Aires, Compañía General Fabril Editora, 1963 p. 242.

RUSSELL, Bertrand, *Power*, Estados Unidos, Routledge, 1938.

SCHMITT, Carl, *El concepto de lo político*, México, Ediciones Folios, 1985.

STEFFEN, Manfred (jefe redacción) y HOFFMAN, Renate (trad.), "Diálogo Político", año XXIII, N° 1, ed. Konrad-Adenauer-Stiftung, 2016.

WEBER, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.

_____, *El político y el científico* (Introducción: Raymond Aron; trad. al español de Francisco Rubio Llorente), Madrid, Alianza, 1967.

Política

ALTUSIO, Johannes, *Politica*, Herborn, 1603 (trad. Madrid, 1990).

ARISTÓTELES, *La Política*, Buenos Aires, Editorial Perrot (La Torre de Babel, 3), 1958.

HOBBS, Thomas, *Leviathan*, Editorial Losada, 2003.

LOCKE, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, 1690 (trad. de Carlos Mellizo, 2006).

PLATÓN, *La República*, Ed. Alianza, 2005.

ROUSSEAU, Jean Jacques, *El contrato social* (trad. de Enrique De La Rosa), IV, 5, Buenos Aires, Compañía General Fabril Editora, 1963, p. 242.

RUSSELL, Bertrand, *Power*, Estados Unidos, Routledge, 1938.

SCHMITT, Carl, *El concepto de lo político*, México, Ediciones Folios, 1985.

STEFFEN, Manfred (jefe de redacción) y HOFFMAN, Renate (trad.), *Diálogo Político*, año XXIII, N° 1, ed. Konrad-Adenauer-Stiftung, 2016.

WEBER, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.

_____, *El político y el científico* (Introducción: Raymond Aron; trad. al español: Francisco Rubio Llorente), Madrid, Alianza, 1967.

Política cultural

FERNÁNDEZ PRADO, Emiliano, *La política cultural: qué es y para qué sirve*, Gijón, Trea, 1991.

GRIMSON, Alejandro (comp.), *Culturas políticas y políticas culturales*, Buenos Aires, Fundación de Altos Estudios Sociales, 2014.

VIDAL-BENEYTO, José, “Hacia una fundamentación teórica de la política cultural”, en *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 16, 1981.

VIVES AZANCOT, Pedro A., *Cultura y política cultural*, Madrid, Fundación Centro Español de Estudios de América Latina (CEDEAL), 1992.

Política social

BARBA, Carlos, *Régimen de bienestar y reforma social en México*, Santiago de Chile, CEPAL, 2004.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

JUSIDMAN, Clara, *La política social en Estados Unidos*, México, Porrúa, 1996.

_____, *Reflexiones ciudadanas sobre la política social*, México, SEDESOL, 2008.

KUSNIR, Liliana, *La política social en Europa*, México, Porrúa, 1996.

LERNER, Bertha, *La política social en América Latina*, México, Porrúa, 1996.

MARSHALL, Thomas H., *Class, Citizenship and Social Development*, Chicago, University of Chicago Press, 1964.

ORTIZ, Isabel, *Política social*, UN/DESA, 2007.

VALDÉS, Juan y ESPINA, Mayra, *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias*, Montevideo, Flacso - Unesco, 2011.

Políticas públicas

DYE, Thomas R., *Understanding Public Policy*, 1995. Disponible en: https://books.google.com.co/books/about/Understanding_Public_Policy.html?id=BSFFAAAAYAAJ&redir_esc=y

ERAZO, Luis C., “Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación”, en *Íconos*, Revista de Ciencias Sociales, N° 53, 2015, pp. 201-204. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.unad.edu.co:2139/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=do799019-318e-4a0f-8e98-f643e6e8445c%40sessionmgr101>

HUENCHUAN, Sandra y PAREDES, Mariana, Guía metodológica para la evaluación participativa de políticas y programas, en el marco de la Estrategia Regional sobre el Envejecimiento, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2007. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7216/S2007613_es.pdf;jsessionid=F65F82A3EBD0CE6D7DDB6DF36A4CCAE7?sequence=1

JONES, Charles O., *An introduction to the study of public policy*, Wadsworth Publishing Company, 1970.

LASSWELL, Harold D., “The Policy Orientation”, en LERNER, Daniel y LASSWELL, Harold D. (eds.), *The Policy Sciences*, California, Stanford, University Press, 1951.

MARCH, James G. y OLSEN, Johan P., *Rediscovering Institutions*, Free Press 1989. Disponible en: https://books.google.com.co/books/about/Rediscovering_Institutions.html?id=FrpzlAEACAAJ&redir_esc=y.

MENY, Yves y THOENIG, Jean-Claude, *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1992. Disponible en: https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Politiclas-Publicas/Las_politiclas_publicas_meny_thoenig.pdf

NACIONES UNIDAS, CEPAL, *La formulación e implementación de las políticas públicas en la ALC*, 2011. Disponible en: https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/Pol%C3%ADticaspublicasenALC_Winchester.pdf

NINA, Esteban, “Modelos de evaluación de políticas y programas sociales en Colombia”, en *Papel Político*, vol. 13, N° 2, Bogotá (Colombia), julio-diciembre de 2008, pp. 449-471.

NINA, Esteban; GARCÍA, A.; BAUTISTA, J.; CÓRDOBA, C. y BOTELLO, D., *Evaluación de impacto. Notas de clase del curso Evaluación de políticas y programas sociales, Maestría y Especialización en Política Social*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2006.

REVUELTA BAQUERO, Benjamín, “La implementación de políticas públicas”, en *Dikaion*, vol. 21, N° 16, Universidad de La Sabana, Colombia, 2007. Disponible en: <https://goo.gl/GF92z7>

RIVAS MARTÍNEZ, Hernán, “El papel que juega la educación secundaria en el conflicto y en el posconflicto colombiano”, monografía de grado, Universidad Abierta y a Distancia-UNAD, 2015. Disponible en: <https://goo.gl/VDAGM9>

ROTH DEUBEL, André-Noël, *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Aurora, 2002. Disponible en: http://repositorio.colciencias.gov.co:8081/jspui/bitstream/11146/519/1/1094-Políticas%20publicas_Roth%20Andre%201.pdf

RUIZ LÓPEZ, Domingo y CADÉNAS AYALA, Carlos E., “Qué es una Política Pública”, en *IUS*, Revista Jurídica, Universidad Latina de América. Disponible en: <https://goo.gl/XgY6n9>

VEDUNG, Evert, *Public Policy and Program Evaluation*, New Brunswick, USA y Londres, Transaction Publishers, 1997.

VELÁSQUEZ GAVILANES, Raúl, “Hacia una nueva definición del concepto “política pública””, en *Revista Desafíos*, vol. 20, Bogotá, 2009, pp. 149-187.

Prácticas restaurativas

CANO SOLER, María A., *La mediación penal*, Navarra, Ed. Aranzadi, 2015, pp. 31-59.

COSTELLO, Bob; WACHTEL, Joshua y WACHTEL, Ted, *Círculos restaurativos en los centros escolares: Fortaleciendo la Comunidad y*

Mejorando el Aprendizaje, Lima, International Institute for Restorative Practices, 2011.

Presunción de inocencia

BINDER, Alberto, *Introducción al Derecho Procesal Penal*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2ª ed., 2013, p. 125.

FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 1995, pp. 549-561.

LAUDAN, Larry, *Verdad, error y proceso penal. Un ensayo sobre epistemología jurídica*, Buenos Aires, Marcial Pons, 2013, pp. 138-162.

MAIER, Julio B. J., *Derecho Procesal Penal*, Buenos Aires, Editores Del Puerto, 3ª ed., T. I, 1996, pp. 490-504.

NIEVA FENOLL, Jordi, “La razón de ser de la presunción de inocencia”, en *InDret*, sección procesal, N° 1, 2016, p. 5.

Presupuesto participativo

ANNUNZIATA, Rocío, “Democratizar la ciudad. Los presupuestos participativos en Rosario y Morón”, en *Revista Nueva Sociedad*, N° 243, Buenos Aires, enero-febrero de 2013.

GREY FIGUEROA, Carlos, *Manual de Presupuesto Participativo*, Asociación Ecociudad, Biblioteca Virtual Puente de Vallecas: biblioteca-virtual--puente-de-vallecas

Promoción de los Derechos Humanos

MORLACHETTI, Alejandro, *Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en la Protección de los Migrantes*, Organización Internacional de Migraciones, Oficina Regional para la América del Sur, 2013. Disponible en: https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/publicaciones/Las_instituciones_nacionales_de_DDHH_proteccion_migrantes.pdf

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Disponible en: www.un.org

PRADO, Juan José, *Derechos Humanos. Conceptos introductorios para su estudio*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del CBC, 1997.

RAVIESO, Juan Antonio, *Derecho Internacional Público*, Buenos Aires, Ed. Abeledo Perrot, 2012.

Provedor de Justiça

CANOTILHO, José J. Gomes y MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, Coimbra Editora, 4ª ed., vol. I, 2007, p. 439.

CARDOSO, José Lucas, *A posição institucional do Provedor de Justiça*, Coimbra, Coimbra Editora, 2012.

CORREIA, Fernando Alves, *Do Ombudsman ao Provedor de Justiça*, Coimbra, 1979.

GIL-ROBLES, Álvaro, *El defensor del pueblo*, Madrid, Editorial Civitas, 1979.

MIRANDA, Jorge y MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Coimbra, Coimbra Editora, 2ª ed., T. I, 2010 p. 486.

NEVES, Ana Fernanda, “O Provedor de Justiça e a Administração Pública”, en AA. VV., *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Joaquim Moreira da Silva Cunha*, Coimbra, Coimbra Editora, 2005, p. 51.

PIMENTEL, José Menéres, “Provedor de Justiça”, en *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Lisboa, vol. VI, 1994, p. 653.

REIF, Linda C., *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2004.

SAMPAIO VENTURA, Catarina, *Direitos Humanos e Ombudsman*, Lisboa, Provedoria de Justiça, 2007.

_____, “El papel del Defensor del Pueblo en la defensa de los derechos fundamentales”, en *Revista Quórum*, Nº 21, 2008 p. 52.

SANTISTEVAN DE NORIEGA, Jorge, *El Defensor del Pueblo en Iberoamérica*, Miraflores, Gaceta Jurídica, 2002.

SILVEIRA, Luís Lingnau da, “O Provedor de Justiça”, en COELHO, Mário Baptista (org.), *Portugal: O Sistema Político e Constitucional – 1974-1987*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 1989 p. 701.

Pueblo

BOBBIO, Norberto, MATEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco, *Diccionario de Política*, México, DF, Siglo XXI Editores, 1997, pp. 1184-1190.

CALDUCH CERVERA, Rafael, *Relaciones Internacionales*, Madrid, Ediciones Ciencias Sociales, 1991.

GALLARDO, Roberto A., *Teoría y praxis del Estado nacional en la era global*, Buenos Aires, Ediciones Madres de Plaza de Mayo, 2006.

Pueblos indígenas

DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, *Derechos de los Pueblos Indígenas en Argentina*, Buenos Aires, 2012.

MARTÍNEZ COBO, José, *Estudio sobre el problema de la discriminación contra poblaciones indígenas*, Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y protección de las Minorías, Nueva York, Naciones Unidas, 1986, Ref.: E/CN4/Sub.2/1986/Add.4.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, Nueva York, Asamblea General, 2 de octubre de 2007, Ref.: A/Res./61/295. Disponible en: https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, “Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”, Ginebra, 76ª reunión, 27 de junio de 1989.

Q

Quejas y reclamos

BETANCOURT, Fernando, *Derecho Romano Clásico*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 3ª edición, 2007.

CONSTENLA, Carlos R., *Teoría y práctica del Defensor del Pueblo*, Madrid, Reus; Buenos Aires, Zavalía; Bogotá, Temis; México, Ubijus, 2010.

FIORINI, Bartolomé, *Manual de Derechos Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 1968.

GORDILLO, Agustín A., *Problemas del control de la Administración pública en América Latina*, Madrid, Civitas, 1981.

MEIRINHO MARTINS, Manuel y DE SÁ, Jorge, *O Exercício do direito de queixa como forma de Participação política*, Lisboa, edición del Provedor de Justiça, 2005.

R

Racismo

BADÍA, Juan F., “La nación”, en *Revista de estudios políticos*, N° 202, Madrid, 1975.

BARTOLOMÉ CENZANO, José Carlos (de), *Derechos fundamentales y libertades públicas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003.

_____ y AA. VV., *La actuación policial en la diversidad social y cultural: buenas prácticas ante el racismo, la xenofobia y la discriminación*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016.

CARLE, Giuseppe, *Mancini e la teoría psicologica del sentimento nazionale*, Roma, 1899.

CASTRO PEÑA, Yeni, *El mito Roosevelt para América Latina (1901-1909)*, Quito, Editorial Abya Yala, 2007.

MANCINI, Pascuale S., *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti*, Turín, 1851.

MILES, Robert, *Racism*, Londres, Routledge, 1989.

RUSS, Jacqueline, *Léxico de filosofía*, Madrid, Ediciones AKAL, 1999.

WIEVIORKA, Michel, *El racismo, una introducción*, La Paz, La Découverte, 2002. Disponible en: <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/delitos-de-odio/que-es-un-delito-de-odio>. Ver también: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>

Recomendaciones

CARBALLO ARMAS, Pedro, *El Defensor del Pueblo. El Ombudsman en España y en el Derecho Comparado*, Madrid, Tecnos, 2003.

CATALANO, Pierangelo, “Diritti di libertà e potere negativo”, en *Archivio Giuridico*, STEM, Modena, 1972, pp. 321 a 427.

CONSTENLA, Carlos R., *Teoría y Práctica del Defensor del Pueblo*, Madrid, Reus; Buenos Aires, Zavalía; Bogotá Temis; México, Ubijus, 2010.

LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, “Comentarios a los artículos 5 y 30 de la Ley Orgánica del Defensor de Pueblo”, en ROVIRA VIÑAS, Antonio, *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2002, pp. 763-778.

ROSSANVALLON, Pierre, *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza* (trad. de G. Zadunaisky), Buenos Aires, Manantial 2015.

Recursos naturales renovables

ARMSTRONG, John, *The renewable energy policy manual*, U.S. Export Council for Renewable Energy, Capítulo 1. Disponible en: <https://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea79e/begin.htm#Contents>

PIGRETTI, Eduardo, *Derecho Ambiental*, Buenos Aires, Gráfica Sur Editora SRL, 2004, pp. 25-28.

RAMOS CASTELLANOS, Pedro (coord.) y AA. VV., *Uso eficiente y sostenible de los recursos naturales*, Ediciones Universidad de Salamanca, 2007, pp. 16-20.

RIERA, Pere y AA. VV., *Manual de Economía Ambiental y de los Recursos Naturales*, España, Paraninfo, 2008, pp. 310-311.

Referendo o referéndum

ARAGÓN REYES, Manuel, *Constitución y democracia*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 127-130.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1965, p. 425.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1986, pp. 331-333.

LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *El Referéndum en el sistema español de participación política*, Valencia, Ed. UPV, 2005.

_____, “El referéndum nacional consultivo sobre decisiones políticas de especial trascendencia en el ordenamiento constitucional español”, en PEÑA GONZÁLEZ, José (coord.), *Libro homenaje a D. Iñigo Cavero Lataillade*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp.415-427.

_____, “El referéndum consultivo sobre decisiones políticas de especial trascendencia: reflexiones desde el principio democrático en relación al referéndum sobre la Constitución Europea”, en *Revista de Derecho Político*, Nº 65, 2006, pp. 233-256.

SÁENZ ROYO, Eva y GARRIDO LÓPEZ, Carlos (coord.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017.

Refugiados

AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Atajar la crisis global de refugiados*, Londres, Amnistía Internacional, 2016.

GEIGER, Martin y PÉCOUD, Antoine, *The Politics of International Migration Management*, Londres, Palgrave Macmillan, 2010.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, *Essentials of Migration Management, Glossary Migration*, Ginebra, 2002.

_____, “Derecho Internacional sobre migraciones. Glosario sobre Migraciones”, Nº 7, Ginebra, Organización Internacional para las Migraciones, 2006.

OSSORIO, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Buenos Aires, Heliasta, 31ª edición, 2008.

Relaciones raciales

CASHMORE, Ernest, *Dicionário de relações étnicas e raciais*, São Paulo, Selo Negro, 2ª edición, 2000.

FERNANDES, Florestan A., *Integração do Negro na Sociedade de Classe*, São Paulo, Cía. Editora Nacional, 2 vols., 1965.

MOURA, Clòvis, *Sociología do negro brasileiro*, São Paulo, editora Ática, 1988.

NASCIMENTO, Abdias do, *O genocídio do negro brasileiro*, Río de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1978.

RAMOS, Alberto Guerreiro, *Introdução Crítica à sociologia brasileira*, Río de Janeiro, Editora UFRJ, 1995.

Requisitos personales

ACUÑA LLAMAS, Javier, “Debate sobre los nuevos retos de la figura del Ombudsman en Iberoamérica”, en *Memoria del Quinto Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman*, edición de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México 2001.

CONSTENLA, Carlos R, *Teoría y Práctica del Defensor del Pueblo*, Madrid, Reus; Buenos Aires, Zavalía; Bogotá, Temis; México, Ubijus, 2010.

GORDILLO, Agustín A., *Derechos Humanos*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo. 1999.

MARIÁTEGUI, José Carlos, *Crítica Literaria*, Buenos Aires, Editorial Jorge Álvarez, 1969.

Residuos sólidos urbanos

BEQUETTE, France, “Cero desechos”, en *El Correo de la Unesco*, París 1999.

DIEZ, Fernando, “Objetos descartables”, en el diario *La Nación*, Buenos Aires, 16/03/04.

HOWARD, Fast, *Un toque de infinito* (trad. de Rolando Costa Pica-zo), Buenos Aires, Emecé, 1974.

VALDES RIVERA, Susana [et. al], *Proyecto INET* (Instituto Nacional de Educación Tecnológica), GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), Cooperación Técnica de la República Federal Alemana, Buenos Aires, 2003.

Resistencia a la opresión

BEDAU, Hugo, “On Civil Disobedience”, en *Journal of Philosophy*, vol. 58, Nº 21, 1961.

DWORKIN, Ronald, “Civil Disobedience”, en *Taking Rights Seriously*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 1977.

_____, “Civil Disobedience and Nuclear Protest”, en *A Matter of Principle*, Cambridge (Massachusetts) y Londres, Harvard University Press, 1985.

ESTÉVEZ ARAUJO, José, *La constitución como proceso y la desobediencia civil*, Madrid, Trotta, 1994.

GANDHI, Mahatma K., *An Autobiography Or The Story Of My Experiments With Truth*, Ahmedabad, (India), Navajivan Publishing House, 2004.

GARGARELLA, Roberto, *El derecho a la protesta: El primer derecho*, Buenos Aires Ad-Hoc, 2005.

_____, *El derecho a resistir el derecho*, Buenos Aires y Madrid, Miño y Dávila, 2005.

_____, *Derecho y grupos desaventajados*, Barcelona, Gedisa, 2009.

HART, Herbert L. A., “Are There Any Natural Rights?”, en *The Philosophical Review*, vol. 64, N° 2, 1955.

KING, Martin L., *Why We Can't Wait*, Nueva York, Mentor, 1964.

RAWLS, John, *A Theory of Justice*, Cambridge (Massachusetts) y Londres, Harvard University Press, 1971.

_____, “Legal Obligation and the Duty of Fair Play”, en *Collected Papers*, Cambridge (Massachusetts) y Londres, Harvard University Press, 1999.

ROSS, David, *The Right and the Good*, Oxford, Oxford University Press, 1930.

SMITH, M. B. E., “Is There a Prima Facie Obligation to Obey the Law?”, en *The Yale Law Journal*, vol. 82, N° 5, 1973.

THOREAU, Henry D., *Desobediencia civil*, Palma de Mallorca, José J. de Olañeta editor, 2002.

Responsabilidad patrimonial de la Administración

ARMENTA ARIZA, Angélica María, “El régimen de la responsabilidad patrimonial del Estado en Colombia: El título jurídico de la imputación”, en *Revista Vía Iuris*, N° 6, 2009.

AA. VV., *La responsabilidad patrimonial del Estado*, México, INAP, 2000.

BOTASSI, Carlos, “Fundamentos jurídicos de la responsabilidad extracontractual del Estado en el Derecho argentino”, en *Revista Derecho PUPC*, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, N° 67, 2011.

COBREROS MENDAZONA, Edorta, “¿Responsabilidad patrimonial del Defensor del Pueblo Europeo?”, en *Revista de Administración Pública*, N° 159, 2002.

ESCOBAR ROCA, Guillermo, “La responsabilidad patrimonial de la Administración como técnica de garantía de los derechos fundamentales”, en *Revista de Responsabilidad Civil, Circulación y Seguro*, N° 2, 2006.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Vicente, *Responsabilidad patrimonial del Estado en México e Iberoamérica*, México, Porrúa, 2010.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y ZANGHI, Claudio, “Las jurisdicciones regionales de derechos humanos y las reparaciones y efectos de las sentencias”, en *El diálogo entre los sistemas europeo y americano de Derechos Humanos*, Cizur Menor, Civitas, 2012.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, Cizur Menor, Civitas, 2016.

GONZÁLEZ-VARAS, Santiago, *Derecho administrativo en Iberoamérica*, Madrid, INAP, 2012.

S

Salud pública

OPS, *Promoción de la salud: una antología*. Serie Publicaciones Científicas N° 557, Washington, 1996.

OPS/OMS, *Programación de la Salud. Problemas conceptuales y metodológicos*. Serie Publicaciones Científicas N° 111, Washington, 1965.

_____, *Agenda de Salud para las Américas 2008-2017*, 2007.

SELSER, Gregorio, *Alianza Para el Progreso, la mal nacida*, Buenos Aires, Ed. Iguazú, 1964.

SONIS, Abraam [et. al], *Actividades y Técnicas de la Salud Pública y Atención de la Salud*, Buenos Aires, Ed. El Ateneo, 4ª edición, 1990.

VERONELLI, Juan Carlos, *Los Orígenes Institucionales de la Salud Pública en Argentina*, Buenos Aires, OPS/OMS, T. I, 2004.

Salud reproductiva

RUEDA GONZÁLEZ, Ricardo, “Profamilia, Salud sexual y reproductiva en zonas marginadas. Situación de las mujeres desplazadas, en *Revista Academia Nacional de Medicina*, N° 58, Bogotá, 2001. Disponible en: <https://encolombia.com/medicina/revistas-medicas/academedia/va-58/academedia24158-profsaludsex/>

THE BOSTON WOMEN’S HEALTH COLLECTIVE, *Nuestros Cuerpos, Nuestras Vidas. Un libro escrito por mujeres para las mujeres*, Barcelona, Plaza & Janés Editores, 2000.

UNICEF/FASGO/Consejo Nacional de la Mujer, *Guía de salud N° 5 “Las mujeres”*, 2002.

Seguridad ciudadana

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 2009. Ref.: OEA/Ser.L/V/II. Doc.57.

SOZZO, Máximo, *Inseguridad, Prevención y Policía, en Ciudadanías y Violencia*, Quito, FLACSO Ecuador, vol. 4, 2008, pp. 265-328.

Seguridad social (Arg.)

CSJN, Fallos 313:247, “Garófalo, Pascual Jesús s/ jubilación por invalidez”, 13-03-1990.

FERNÁNDEZ MADRID, Juan Carlos y CAUBET, Amanda, *Jubilaciones y Pensiones –Análisis Integral–*, Buenos Aires, Errepar, 1999, p. 15.

GONZÁLEZ, Mercedes Guadalupe, *Reajuste de Haberes Previsionales –Guía Práctica Profesional–*, Buenos Aires, Editorial Estudio, 2013, pp. 19-21.

GRISOLÍA, Julio Armando, *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 9ª ed., 2004, pp. 929-930.

LAROUSSE, *Diccionario enciclopédico*, Larousse S.A., México, 15ª ed., 2009, p. 916.

PAYÁ, Fernando Horacio (h) y MARTÍN YÁÑEZ, María Teresa, *Régimen de Jubilaciones y Pensiones*, Buenos Aires, Abeledo Perrot-Lexis Nexis, 2005, pp. 1-4.

Servicio público

BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, T. I, 1964.

GALINA, Carlos, “La prestación sometida a control estatal del servicio público”, en BIGLIERI, Alberto (dir.), *Manual de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 2011, pp. 165-198.

MANIN, María Soledad y GARAVENTA, Carlos Adrián, “Los servicios públicos y el ombudsman (una mediación entre lo público y lo privado)”, en BALBÍN, Carlos (dir.), *Temas de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Erreius, marzo de 2018, pp. 175-187.

PÉREZ HUALDE, Alejandro, *Concesión de servicios públicos*, Buenos Aires, Astrea, 2017.

Sistema Interamericano de Derechos Humanos

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2017. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos_basicos.asp

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2017. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/index.php/es>

FAÜNDEZ LEDESMA, Héctor, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999.

MEDINA QUIROGA, Cecilia y NASH ROJAS Claudio, *Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Introducción a sus Mecanismos de Protección*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, 2011.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores,

Santiago de Chile, 12 al 18 de agosto de 1959, Acta Final, pp. 4-6. Disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/RC/RCactas.asp> (referencia: Doc. OEA/Ser.C/II.5).

Soberanía alimentaria

FAO, Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, 1996.

FAO, Problemática del hambre y la nutrición mundial, por región y país, 2010.

FAO, Seguridad y Soberanía Alimentaria, 2013.

FORUM DE ONG, Declaración Cumbre Mundial de la Alimentación: “Ganancias para unos cuantos o alimentos para todos”, 1996.

GORBAN, Miryam K. de, “Hablemos de Soberanía Alimentaria”, en *Cuadernos de la Soberanía Alimentaria*, N° 1, Buenos Aires, Ediciones Mónadanomada, 2015.

ROSSET, Peter y MARTÍNEZ, María Elena, “Soberanía alimentaria: reclamo mundial del movimiento campesino”, en *Ecofronteras*, vol. 18, N° 51, San Cristóbal de las Casas, 2014, pp. 8-11.

VÍA CAMPESINA, Soberanía Alimentaria, un futuro sin hambre, Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria, Roma, 1996.

_____, II Conferencia Internacional, Tlaxcala, México, Harare, 1996.

_____, Declaración de Nyéléni, Harare, 2007.

_____, “El Llamado de Yakarta”, Declaraciones y Mociónes de la VI Conferencia, Harare 2013.

Sociedad civil

CIVICUS, Alianza Mundial para la Participación Ciudadana, Estado de la Sociedad Civil, 2015.

RIVERA, Marcia (ed.), *Avances y necesidades en el fortalecimiento de la sociedad civil uruguaya*, Montevideo, ANONG, 2010.

Sociología

BOTTOMORE, Tom y NISBET, Robert (comps.), *Historia del análisis sociológico* (trad. de Leandro Wolfson, Lidia Espinosa y Ariel Bignami), Nueva York, Basic Books Inc., 1978.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude y PASSE-
RON, Jean Claude, *El oficio del sociólogo*, Madrid, Siglo XXI, 1975.

LATOUR, Bruno, *Reensamblar lo social: una introducción a la teoría del actor-red*, Buenos Aires, Manantial, 2008.

NISBET, Robert, *La sociología como una forma de arte*, Madrid, Espasa-Calpe, 1979.

T

Tarifa

MANIN, María Soledad y GARAVENTA, Carlos Adrián, “Los servicios públicos y el ombudsman (una mediación entre lo público y lo privado)”, en *Temas de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Erreius, marzo de 2018, pp. 175-187.

SACRISTÁN, Estela, *Régimen de las tarifas de los servicios públicos*, Buenos Aires, Ábaco, 2007.

Tolerancia

RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, Jessica Mariana, “Tolerancia, valor fundamental para reconocer los derechos humanos”, en *DH Magazine*, año 6, N° 67, noviembre de 2013, pp. 1-3.

THIEBAUT, Carlos, “Tolerancia y hospitalidad. Una reflexión moral ante la inmigración (A Rafael del Águila, *in memoriam*)”, en *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, N° 744, 2010, pp. 543-554.

TORRES RUIZ, José Ramón, “El concepto de tolerancia”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)*, N° 48, 1985, pp. 105-134.

Tortura y Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes

ASOCIACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA (APT) y CENTRO POR LA JUSTICIA Y EL DERECHO INTERNACIONAL (CEJIL), *La tortura en el derecho internacional. Guía de jurisprudencia*, Buenos Aires, Folio Uno SA, 2009.

BECCARIA, Cesare, *De los Delitos y las Penas*, Bogotá, Temis, 2005.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Instituto de Reeducción del Menor c/ Paraguay”, Serie C, N° 112, sentencia del 2 de septiembre de 2004, párrafo 167.

VALENCIA VILLA, Hernando, *Diccionario Espasa de Derechos Humanos*, Madrid, Ed. Espasa, 2003.

Trabajo

ACKERMAN, Mario E., *Si son humanos no son recursos*, Buenos Aires, Hammurabi, 1996.

PIROLO, Miguel A., *Legislación del trabajo sistematizada*, Buenos Aires, Astrea, 2001, p. 35.

REYNOSO CASTILLO, Carlos, *Derecho del trabajo, panorama y tendencias*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 30.

RODRÍGUEZ MANCINI, Jorge, *Ley de Contrato de Trabajo*, Buenos Aires, La Ley, T. I, 2007, pp. 275-276.

Trabajo social

ALAYON, Norberto, *Definiendo al Trabajo Social*, 2ª edición corregida y aumentada, Editorial Hvmanitas, 1987.

_____, *Hacia la Historia del Trabajo Social en Argentina*, Editorial CELATS, 2ª edición, 1980.

CAMPOS ALDANA, Alba, “Una aproximación al concepto de ‘lo social’ desde el trabajo social”, en *Revista Tendencias & Retos*, N° 13, octubre de 2008, pp. 55-70.

FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO SOCIAL, Definición aprobada en la Asamblea general de la FITS el 6 de julio de 2014, Melbourne, Australia.

UNIVERSIDAD INCA GARCILASO DE LA VEGA, Trabajo Social, Elementos Constitutivos Irreemplazables.

Transparencia

BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia* (trad. de José F. Fernández Santillán), México DF, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 37.

_____, *Democracia y secreto* (trad. de Ariella Aureli y José F. Fernández Santillán), México DF, Fondo de Cultura Económica, 2013, pp. 20 y 36.

Transporte público

CALLEJA, Martín, *Derecho del transporte*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2013.
CANOSA, Armando, *Régimen administrativo del transporte terrestre*, Buenos Aires, Ábaco, 2002.

Trata de personas

COLOMBO, Marcelo, “Los fines de la explotación en el delito de trata de personas y la posibilidad de consentirlos”. Disponible en: http://www.palermo.edu/Archivos_content/derecho/pdf/Colombo-palermo-consentimiento.pdf

DELLA PENNA, Cecilia, “Algunas particularidades del caso argentino” en *URVIO*, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, N° 14, Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación, Quito-Ecuador, FLACSO Andes FLACSO, junio de 2014, pp. 28-47.

GÓMEZ TAGLE LÓPEZ, Erick, “Victimología de la trata de personas”, en *Revista de trabajo social*, N° 7, UNAM, 2015, pp. 113-132.

HAVA GARCÍA, Esther, “Trata de personas, prostitución y políticas migratorias”, 2012. Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación “Sistema penal y colectivos de riesgo laboral específico (inmigrantes, mujeres, jóvenes) en Andalucía”. Ref.: SEJ/713.

MAPELLI CAFFARENA, Borja, “La trata de personas”, en *Anuario de derecho penal y ciencias penales*, T. 65, N° 1, 2012, pp. 25-62.

ONU, Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, adoptado por las Naciones Unidas en Palermo, Italia en 2000.

_____, Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, complementario de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000.

QUINTERO, María Eloísa, “El delito de trata de personas”, en *Revista Penal México*, N° 4, México DF, 2013, pp. 175-193.

Tribuno de la plebe

AA. VV., *Cuerpo del Derecho Civil Romano*, con notas de referencia de D. Ildefonso L. García del Corral, Barcelona, 1897.

CATALANO, Pieràngelo, *Populus Romanus Quirites*, Torino, Università di Torino, Giappichelli Editore, 1974.

_____, “Un concepto olvidado: ‘Poder Negativo’”, en *Costituzionalismo Latino I*, Istituto Universitario di Studi Europei – Torino, Consiglio Nazionale delle Ricerche Progetto Italia – América Latina, 1991.

CICERÓN, Marco Tulio, *Sobre la República – Sobre las leyes*, Madrid, Ed. Tecnos S.A., 1994.

CONSTENLA, Carlos R., *Teoría y Práctica del Defensor del Pueblo*, Madrid, Reus; Buenos Aires, Zavalía; Bogotá, Temis; México, Ibijus, 2010.

LOBRANO, Giovanni, *Il potere dei Tribuni della Plebe*, Milán, Dott. A. Giuffré Editore, 1983.

_____, *Modelo romano y constitucionalismos modernos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1990.

_____, “Del Defensor del Pueblo al Tribuno de la Plebe: regreso al futuro. Un primer bosquejo de interpretación histórico-sistemática. Con atención particular al enfoque bolivariano”, en *Memorias del XIII Congreso Latinoamericano de Derecho Romano*, Morelia, editado por Universidad Michoacana San Nicolás de Hidalgo y Universidad de Pinar del Río, 2004.

MAQUIAVELO, Nicolás, *Obras Políticas*, La Habana, Ed. de Ciencias Sociales, Instituto Cubano del Libro, 1971.

ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, La Habana, Editorial Ciencias Sociales, col. “Obras Escogidas”, 1973.

TADDIA, Marisa L., “El Tribuno de la plebe, el poder negativo y la tutela de los derechos en América Latina”, tesis de doctorado, Università degli Studi di Roma “TorVergata”, 1995.

U

Usuarios

LÓPEZ ALFONSÍN, Marcelo Alberto (comp.), *Protección constitucional de consumidores y usuarios*, Buenos Aires, Ed. Estudio, 1999.

TAMBUSSI, Carlos Eduardo, *El consumo como derecho humano*, Buenos Aires, Editorial Universidad, julio de 2009.

_____, *Juicios y Procesos de Consumidores y Usuarios*, Buenos Aires, Editorial Hammurabi, vol. 7, 2014.

Utilidad pública

GELLI, María A., *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*, Buenos Aires, La Ley, 4ª ed., 4ª reimpresión, 2011, pp. 265-266.

MOLINER, María, *Diccionario de uso del español*, Madrid, Gredos, 1ª ed. (1967), 21ª reimpresión, 1994, p. 1427.

OSSORIO, Manuel, *Diccionario de Ciencias jurídicas, políticas y sociales*, Buenos Aires, Heliasta, 31ª ed., 2008, p. 972 y pp. 394-395.

V

Vacios urbanos

ARICÓ, Giussppe; MANSILLA, José y STANCHIERI, Marco Luca (coords.), *Mierda de ciudad. Una rearticulación crítica del urbanismo*

neoliberal desde las ciencias sociales, OACU – GRECS – UB, Barcelona, Ed. Pol.len, 2015.

BARENBOIM, Cintia, *El mercado de suelo y su ordenamiento en la periferia de las ciudades. El caso de Rosario, Argentina*, Buenos Aires, Editorial Teseo, 2013.

CLICHEVSKY, Nora, “¿La utilización del Suelo vacante tiene posibilidades de disminuir las desigualdades socio-territoriales? Respuestas y redefinición de políticas de suelo”, Lincoln Institute of Land Policy, 2010.

DE ARAUJO LARANGEIRA, Adriana, *Tierra vacante en las Ciudades de América Latina: desafíos y oportunidades*, Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy, diciembre de 2004.

FAUSTO BRITO, Adriana, “Conceptos relacionados con los espacios vacantes en la ciudad”, Lincoln Institute, 2010.

MARCÚS, Juliana (coord.), *Ciudad viva. Disputas por la producción sociocultural del espacio urbano en la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Teseo, 2017

Valores

ACEVEDO GUERRA, Jorge, “Acerca de la teoría del valor en “Introducción a una Estimativa – ¿Qué son los valores?”, de José Ortega y Gasset. Disponible en: https://www.academia.edu/5770051/Acerca_de_la_teor%C3%ADa_del_valor_en_Introducci%C3%B3n_a_una_estimativa_de_Jos%C3%A9_Ortega_y_Gasset

FRONDIZI, Risieri, *¿Qué son los valores? Introducción a la Axiología*, México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1958.

KANT, Immanuel, *La metafísica de las costumbres*, Estudio preliminar de A. Cortina Orts, Madrid, Ed. Tecnos, 4ª edición, 2008.

NIETZSCHE, Friedrich, *La genealogía de la moral* (trad. de A. Sánchez Pascual), Madrid, Alianza Editorial, 1996.

SCHELER, Max, “Ética y trabajo”, en *Amor y conocimiento*, Buenos Aires, Ediciones Sur, 1960.

SEIJO, Cristina, “Los valores desde las principales teorías axiológicas: cualidades apriorísticas e independientes de las cosas y actos humanos”, en *Clío América*, Año 3, N° 6, julio-diciembre de 2009.

Vida

HUERTAS DÍAZ, Omar y otros, *El Derecho a la vida en la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos*, Bogotá, Universidad Autónoma de Colombia, Corporación de Juristas Siglo XXI y Grupo Editorial Ibáñez, 2007.

MADRID-MALO GARIZÁBAL, Mario, *Consideraciones sobre el derecho a la vida*, Bogotá, Defensoría del Pueblo, 1994.

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *El derecho a la vida*, Santiago de Chile, Librotecnia, 2007.

STEINER, Christian y URIBE, Patricia (eds.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung y Eudeba, 2014.

Violencia

GALTUNG, Johan, *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*, Bilbao, Bakeaz, 2003.

Violencia institucional

ARMIDA, María Jimena; CASSINO, Miranda; CIARNIELLO, Lucas; WITIS, Raquel y AVERBUJ, Gerardo, “Los derechos humanos frente a la violencia institucional”, Buenos Aires, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Secretaría de Derechos Humanos y Ministerio de Educación, 2015.

PERELMAN, Marcela y TUFRÓ, Manuel, “Violencia institucional. Tensiones actuales de una categoría política central”, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), 2017.

PITA, María Victoria, “Pensar la Violencia Institucional: *vox populi* y categoría política local”, en *Revista Espacios de Crítica y Producción*, N° 53, Buenos Aires, Secretaría de Extensión y Bienestar Estudiantil, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (en prensa).

TISCORNIA, Sofía, “Algunas reflexiones sobre la violencia institucional como cuestión de derechos humanos”, disertación presentada en el cierre de las II Jornadas de la Red de Estudios de Represión, 22 de abril de 2016.

Vivienda

ABRAMOVICH, Víctor, “Los Estándares Interamericanos de Derechos Humanos como Marco para la Formulación y el Control de las Políticas Sociales”, artículo presentado en el seminario Derechos y Desarrollo en América Latina: un Seminario de Trabajo, organizado por el BID y la CEPAL, en Santiago de Chile, 9 y 10 de diciembre de 2004.

CARTA MUNDIAL POR EL DERECHO A LA CIUDAD, segunda versión, 2008.

NACIONES UNIDAS, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1966.

NACIONES UNIDAS – COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (CDESC), Observación General N° 3 - La índole de las obligaciones de los Estados Parte, 1990; N° 4 – El derecho a una vivienda adecuada, 1991; N° 20 – La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, 2009.

NACIONES UNIDAS, OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS (ACNUD), Folleto Informativo N° 21/Rev. 1. “El derecho a una vivienda adecuada”, 2010.

ROLNIK, Raquel, Informe de la Relatora Especial de la ONU sobre el Derecho a la Vivienda Adecuada: La actual crisis financiera y del sector de la vivienda, presentado en la 10ª sesión del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Ginebra, 2 al 27 de marzo de 2009.

YUJNOVSKY, Oscar, *Claves Políticas del Problema habitacional argentino 1955-1981*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984, p. 17.

Vivienda social

BALLENT, Anahí y LIERNUR, Jorge F., *La casa y la multitud. Vivienda política y cultura en la Argentina moderna*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2014.

CASTEL, Robert, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1997.

COLECTIVO POR LA URBANIZACIÓN, Acuerdo por la Urbanización de villas, 2018. Disponible en: <https://acuerdoporlaurbanizacion.org/>

DUNOWICZ, Renée, *El desempeño edilicio. La vida de los edificios en el tiempo*, Buenos Aires, Ediciones FADU, 2003.

DUNOWICZ, Renée; BOSELLI, Teresa y GERSCOVICH, Alicia [et. al], *90 años de Vivienda Social en la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ediciones de Arte Gaglianone, 2000.

FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl, “La construcción y deconstrucción histórica de lo social en el acceso a los bienes y servicios del hábitat”, en *Revista INVI*, vol. 19, N° 50, Universidad de Chile, 2004 p. 11.

GUEVARA, Tomás A., *¿La ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires, 1996-2011*, México, UNAM, 2015.

MERKLEN, Denis, “Un pobre es un pobre. La sociabilidad en un barrio: entre las condiciones y las prácticas”, en *Revista Sociedad*, N° 11, 1997.

ROLNIK, Raquel, Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto, 2011. Disponible en: https://www.conacyt.gob.mx/cibiogem/images/cibiogem/normatividad/estandares_dh/docs_estandares_dh/Relatora_especial_sobre_vivienda_como_elemento_integrante_2010.pdf (referencia: A/HRC/19/53/Add.1).

SEPÚLVEDA OCAMPO, Rubén y FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl, *Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*, San José, Costa Rica, Centro Cooperativo Sueco, 2006.

ZAPATA, María Cecilia, *La política habitacional porteña bajo la lupa: de los programas llave en mano a la autogestión del hábitat*, Edición Tamara Mathov, 2017.

Voto extranjero

ANDRADE QUEVEDO, Karla E., “El derecho de sufragio de personas extranjeras: de la tradición exclusionista a la desnacionalización de los derechos. Una mirada desde el derecho comparado”, en *Revista Iuris Dictio*, 2017.

CABALLERO OCHOA, José L.; RÁBAGO DORBECKER, Miguel y GARCÍA HUERTA, Daniel, “Artículo 23. Derechos Políticos”, en STEINER, Christian y FUCHS, Marie-Christine, *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, Eds. Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

CORTE IDH, Caso “Yatama vs. Nicaragua”. Sentencia del 23 de junio de 2005.

_____, Caso “Castañeda Gutman vs. México”. Sentencia del 6 de agosto de 2008.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar las elecciones periódicas y auténticas y la promoción de la democratización. Resolución del 8 de marzo de 2010.

PERÍCOLA, María A., “El derecho de sufragio de los extranjeros”, en Revista *Pensar en Derecho*, Buenos Aires, 2015.

SALVIOLI, Fabián, “Estudio preliminar sobre el derecho a la participación política en las Américas”, ACNUDH, 2017.

Vulnerabilidad

AA. VV., *Pobreza urbana, perspectivas globales, nacionales y locales*, México, Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza (CEMAPEM), Miguel Ángel Porrúa, julio de 2003.

BARG, Liliana, *La intervención con familia: una perspectiva desde el trabajo social*, Buenos Aires, Espacio, 2000.

CARPINTERO BENÍTEZ, Francisco, *Historia del Derecho Natural. Un ensayo*, México, UNAM, 1999.

CONTRERAS SUÁREZ, Enrique, “Pobreza, vulnerabilidad y política social: nuevos y viejos enfoques”, en ARTEAGA, Carlos y SOLÍS, Silvia (coords.), *Necesidades sociales y desarrollo humano: un acercamiento metodológico*, México, Escuela Nacional de Trabajo social, Universidad Nacional Autónoma de México / Plaza y Valdés, 2005.

D’ANTONIO, Daniel Hugo, *Convención sobre los Derechos del Niño*, Buenos Aires, Astrea, 2001.

Diccionario léxico hispano: enciclopedia ilustrada en lengua española, México, Editorial W. M. Jackson, Inc., Editores, T. segundo, Léxico G-Z, 1980.

Diccionario de la Lengua Española, T. II- H-Z, Madrid, 1992.

Enciclopedia Universal Ilustrada, Europeo Americana, Madrid, Editorial Espasa-Calpe, T. 69 VINIF-WEE, 1958.

LAGARDE Y DE LOS RÍOS, Marcela, *Los cautiverios de las mujeres: Madresposas, monjas, putas, presas y locas*, México, UNAM. 2005.

MEDINA, Graciela, *Uniones de Hecho. Homosexuales*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2001.

MOLINA CARRILLO, Julián Germán, *Los derechos humanos de los pueblos indígenas*, México, Centro de Investigaciones y Consultoría en Ciencias Jurídicas y Políticas del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C., Centro de Investigaciones Jurídico-Políticas del Departamento de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, 2003.

SALAS ALFARO, Ángel, *Derecho de la senectud*, México, Porrúa, 1999.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Los Derechos Humanos en la Constitución y en los Tratados Internacionales*, México, Porrúa, 2001.

VARGAS BECERRA, Patricia Noemí y FLORES DÁVILA, Julia Isabel, “Los indígenas en ciudades de México: el caso de los mazahuas, otomíes, trikis, zapotecos y mayas”, en *Papeles de Población*, año 8, N° 34, octubre-diciembre de 2002.

X

Xenofobia

BLÁZQUEZ RUIZ, Francisco Javier, “Derechos Humanos, Racismo y Xenofobia”, en *Jueces para la Democracia*, N° 20, 1993, pp. 45-50.

CEA, María Ángeles, “La exteriorización de la xenofobia”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), vol. 112, 2005, pp. 197-230.

CORTINA ORTS, Adela, *Aporofobia: el rechazo al pobre. Un desafío para la democracia*, Barcelona, Paidós, 2007.

DÍEZ NICOLÁS, Juan, “Construcción de un índice de Xenofobia-Racismo”, en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, N° 80, 2009, pp. 21-38.

TORT I CAVARRIA, Frances, “Sociopatología de la xenofobia y de los nacionalismos”, en *Papers*, Revista de Sociología, N° 43, 1994, pp. 139-147.

ULLOA AIZA, Sara, “Xenofobia y discriminación”, en *Ensayos Pedagógicos*, vol. 1, N° 1, 2002, pp. 175-198.