

UNIVERSIDAD NACIONAL  
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS  
INSTITUTO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

REVISTA  
LATINOAMERICANA DE  
DERECHOS HUMANOS

ISSN: 1659-4304  
EISSN: 2215-4221

Volumen 28, Número 1  
Enero-junio, 2017

PROGRAMA INTEGRADO REPERTORIO AMERICANO



INSTITUTO DE ESTUDIOS  
LATINOAMERICANOS



# REVISTA LATINOAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

UNIVERSIDAD NACIONAL FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS  
INSTITUTO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

## Consejo Editorial

M. DH. Evelyn Cerdas Agüero. Universidad Nacional, Costa Rica.  
Dra. Sandra Araya Umaña. Universidad de Costa Rica, Costa Rica.  
M. DH. Jennifer Lyn Beckmeyer. Blue Mountain Action Council, EE.UU.  
Dr. Rodolfo Meño Soto. Universidad Nacional, Costa Rica.  
Esp. Víctor Rodríguez Rescia. Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Costa Rica.

## Consejo Internacional

Dr. Frans Limpens. Educación y Capacitación en Derechos Humanos A. C. (EDHUCA), México.  
Dr. François Houtart. Université Catholique de Louvain, Bélgica.  
Dr. Alcindo José de Sá. Universidade Federal do Pernambuco, Brasil.  
Dra. Rocío Medina Martín. Universidad Pablo de Olavide, España.  
Dr. Alex Munguía Salazar. Universidad de Puebla, México.  
Dr. Juan Pablo Escobar Galo. Universidad Rafael Landívar, Guatemala.

## COEUNA

M.Sc. Marybel Soto Ramírez, presidenta.  
M.L. Gabriel Baltodano Román  
Ml. Erick Álvarez Ramírez  
Dra. Shirley Benavides Vindas  
Sra. Marlen Aguirre  
Sra. Ana Laura Román Camacho

**Directora, editora:** M. DH. Evelyn Cerdas Agüero  
**Asistente:** Bach. Johana Barrantes Sánchez  
**Fotografías de portada:** "Flores en invierno". Autor: Philipp Anaskin. Año: 2017. Técnica: oleo sobre tela. Medidas: 118x122cm  
**Director del IDELA:** Dr. Mario Oliva Medina  
**Corrección filológica:** M. A. Marta Rojas Porras  
**Diagramación:** Lic. María Amalia Penabaz Camacho

La corrección de pruebas y estilo es competencia exclusiva del Comité Editorial de la Revista.  
Las opiniones expresadas en esta revista son responsabilidad de cada autor o autora.



**Producción editorial:** Alexandra Meléndez,  
amelende@una.cr

## Dirección de contacto, canje y suscripciones:

Revista Latinoamericana de Derechos Humanos  
Instituto de Estudios Latinoamericanos (IDELA)  
Facultad de Filosofía y Letras  
Universidad Nacional  
Heredia, Csta Rica  
Apdo. Postal 86-3000

Correo electrónico: ecerdas@una.cr  
evelyncer@yahoo.com

Telefax: (506) 2562 4057

Revista Latinoamericana de Derechos Humanos

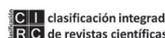
Revista Latinoamericana de Derechos Humanos  
ISSN: 1659-4304 EISSN: 2215-4221  
323

D323d Revista Latinoamericana de Derechos Humanos. – Año 2017,

Vol. 28, N° 1 (2017)- -Heredia, C. R.:  
Universidad Nacional, Instituto de Estudios Latinoamericanos, 2017-  
v.: il. ; 28 cm  
Semestral  
Programa Integrado Repertorio Americano

1. DERECHOS HUMANOS 2.  
EDUCACIÓN PARA LA PAZ  
3. PUBLICACIONES PERIÓDICAS  
I. Universidad Nacional (Costa Rica).  
Instituto de Estudios Latinoamericanos

La Revista Latinoamericana de Derechos Humanos se encuentra en los siguientes índices y bases de datos:



# REVISTA LATINOAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

La Revista Latinoamericana de Derechos Humanos es una publicación de carácter académico, arbitrada e indexada, editada semestralmente en el Instituto de Estudios Latinoamericanos (IDELA), Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional (UNA) de Costa Rica. La revista ha sido editada desde el año de 1999, es parte del “Programa Integrado Repertorio Americano” del Instituto. Se enfoca en publicar diversos trabajos, cuyo eje central son los derechos humanos desde diversas disciplinas y enfoques.

El propósito de la revista es abrir un espacio de reflexión, discusión, análisis y propuestas en el área de los derechos humanos, desde diferentes disciplinas con énfasis en América Latina. Asimismo, se propone difundir la producción y los aportes en las áreas relacionadas con los derechos humanos que realiza el IDELA, la población académica y estudiantil de la UNA, así como personas y organizaciones que trabajan en el tema de los derechos humanos en Costa Rica y América Latina.







# CONTENIDO

## PRESENTACIÓN

Evelyn Cerdas A., directora y editora ..... 9

## ARTÍCULOS Y ENSAYOS

Avances y retos en las políticas y programas públicos para prevenir la discriminación en el ámbito gubernamental. El caso del PAPED, México

*Ernesto Treviño Ronzón y José Galindo Rodríguez*..... 17

El decisivo impacto de la participación sobre la realización de los derechos: Un análisis de las dinámicas sociales en torno a la propiedad en Bolivia

*Nataly Viviana Vargas Gamboa* ..... 41

Los derechos humanos en la formación del profesorado. Femicidios paradigmáticos en la provincia de La Pampa, Argentina.

*Silvia Siderac y Ana Claudia Paez* ..... 71

Vaivenes y claroscuros de la enseñanza de los derechos humanos en Argentina

*Isabelino A. Siede* ..... 87

Sistematización de experiencias: Reconstrucción de la memoria histórica del Frente Nacional de Pueblos Indígenas (FRENAPI), dilucidando las experiencias de contraste y las acciones contenciosas en procura de construcción de derechos humanos

*David Quesada García* ..... 117



La simulación en el cumplimiento de las recomendaciones. El caso de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, México, 1993-2015

*Oscar Nicasio Lagunes López* ..... 147

La accesibilidad de las TIC en Costa Rica: Un cambio disruptivo en la mente de la sociedad costarricense

*Darío Ríos Navarro* ..... 177

Paz con garantías de vida y territorio para el campesinado colombiano. Una lucha que no nos cueste la vida. “Defendamos a nuestros defensores y defensoras”

*Julia Lledín Vitos y Elda Carolina Campos Suárez* ..... 199

Hernán Vidal y el aporte de la crítica literaria latinoamericana al proyecto de construcción y defensa de los derechos humanos

*Gustavo Remedi* ..... 233

Forms of educational support for students with disabilities or educational needs in the Universidad Nacional de Costa Rica, and implications for their professional training

*Angélica Fontana Hernández y Marie Claire Vargas Dengo* ..... 249

**RECENSIÓN**

Miguel Baraona Cockerell: La trama y los hilos. Modernización capitalista y las cuatro espirales de la modernidad. EUNA 2016

*Lucía Rincón Soto*..... 275

**NORMAS PARA LA PUBLICACIÓN DE TEXTOS** ..... 287

**BOLETAS PARA CANJE Y SUSCRIPCIONES** ..... 289





# Presentación

En esta ocasión nos complace presentar la Revista Latinoamericana de Derechos Humanos volumen 28 número 1 correspondiente al 2017, en el cual se presenta a los lectores y lectoras una serie de trabajos que se dedican a la reflexión, la crítica y el abordaje de los derechos humanos desde diversas perspectivas y desde las realidades presentes en los países latinoamericanos.

*Avances y retos en las políticas y programas públicos para prevenir la discriminación en el ámbito gubernamental. El caso del PAPED, México*, es un trabajo que busca generar una reflexión con respecto a la implementación y evaluación de las acciones que se han llevado a cabo en México para prevenir las diferentes formas de discriminación en el sector gubernamental con especial alusión al Programa Anual para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México (PAPED), implementado por el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED). Este busca, de forma estratégica, ser una herramienta de política pública para contribuir a la transversalización del enfoque de igualdad y no discriminación, convocando a la participación intersectorial, de forma que se genere una incidencia en la labor pública; que se visibilice la discriminación como un problema público y se busquen mecanismos para la inclusión social y para una convivencia más armoniosa.

*El decisivo impacto de la participación sobre la realización de los derechos: Un análisis de las dinámicas sociales en torno a la propiedad en Bolivia*, tiene como propósito generar evidencia acerca de la importancia de “la participación para la realización de los derechos a través del análisis de la actuación de grupos asentados irregulares del barrio 26 de agosto de la ciudad de Tarija”. Estos grupos se han movilizado para exigir el reconocimiento a la propiedad, lo cual se vincula



con una serie de derechos humanos para la realización de una vida digna, la participación ciudadana, el derecho a la propiedad y a la vivienda; a la vez se relaciona con una historia de exclusión sistemática de poblaciones indígenas y campesinas, quienes fueron privadas de sus tierras y formas de vida comunitaria.

*Los derechos humanos en la formación del profesorado. Femicidios paradigmáticos en la provincia de La Pampa, Argentina*, en este trabajo las autoras exponen la experiencia del proyecto “La violencia en foco. Tres femicidios paradigmáticos pampeanos”, realizado en la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de La Pampa, Argentina, la cual llevaron a cabo en conjunto con la organización feminista “Mujeres por la Solidaridad” en el marco de un programa cultural de la Secretaría de Cultura y Extensión de la UNLPam. Este proyecto conllevó la realización de una muestra fotográfica y la visibilización de tres femicidios, el de Andrea López, Carla Figueroa y Sofía Viale. Se configuró como un espacio de educación en derechos humanos para el trabajo con diversos actores sociales, especialmente el estudiantado de la universidad.

*Vaivenes y claroscuros de la enseñanza de los derechos humanos en Argentina*, en este artículo el autor busca desarrollar, desde el pasado, lo que llama “los vaivenes previos de los DDHH en el currículo escolar”, lo cual implica un análisis del primer ciclo lectivo posterior a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1949; así como algunas de las condiciones de “recepción, apropiación y resignificación de las orientaciones oficiales que operan actualmente en el currículo real de las escuelas”, además de las tensiones para el futuro que implican algunas modalidades de la inserción curricular actual.

*Sistematización de experiencias: Reconstrucción de la memoria histórica del Frente Nacional de Pueblos Indígenas (FRENAPI)*, dilucida las experiencias de contraste y las acciones contenciosas en procura de construcción de derechos humanos. El objetivo de este trabajo se centra en generar una reflexión sobre “el proceso y los aportes del Frente Nacional de Pueblos Indígenas en torno a la construcción de derechos humanos en Costa Rica”. El FRENAPI es un espacio que funciona como plataforma para los movimientos indígenas del país, está formado por representantes (personas delegadas) indígenas de territorios tales como La Casona, Rey Curré (Yimbaa kaj), Maleku, Duchi, Salitre, Conte, Térraba y Cabagra, entre otros que pertenecen a grupos de derechos humanos. Así, el autor busca en su trabajo recuperar la memoria histórica del FRENAPI con respecto a las luchas colectivas que ha llevado a cabo en defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas y en el fortalecimiento de sus capacidades para la defensa de sus derechos.

*La simulación en el cumplimiento de las recomendaciones. El caso de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, México, 1993-2015*, en este se comparten los resultados de una investigación en la que se describe y analiza el trabajo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, así como el proceso de simulación del cumplimiento de dos recomendaciones que emitió en el caso de las violaciones a los derechos humanos. El autor busca, también, contrastar las normas que guían las funciones de la Comisión con las prácticas que lleva a cabo en la realidad, la cual en principio es autónoma y debería actuar en ejercicio de esta autonomía.

*La accesibilidad de las TIC en Costa Rica: Un cambio disruptivo en la mente de la sociedad costarricense*, aborda el acceso a las TIC centrándose, especialmente, en dos poblaciones, las personas con discapacidad y las indígenas. Su objetivo es generar una conciencia acerca de la situación actual en Costa Rica y de los mitos que se circunscriben a la definición de accesibilidad, dando especial énfasis a la accesibilidad web. Según el autor, son evidentes las necesidades de fomentar la accesibilidad en las tecnologías de información para concientizar la importancia de la accesibilidad universal en Costa Rica como una condición que permita el ejercicio de otros derechos, al mismo tiempo, reconoce el hecho de que la legislación costarricense no es lo bastante explícita respecto a los procesos de accesibilidad en materia de TIC.

*Paz con garantías de vida y territorio para los campesinos colombianos. Una lucha que no nos cueste la vida. “Defendamos a nuestros/as defensores/as”*, este artículo presenta algunos de los resultados de una investigación sobre la situación de seguridad de los sujetos defensores de derechos humanos (DDH) en contextos rurales de Colombia, como zonas que requieren una labor de defensa con enfoque diferencial, lo que lleva a considerar elementos importantes del contexto para entender mejor las situaciones que enfrentan los defensores y las defensoras en estas comunidades; también, se presentan algunos retos y propuestas para mejorar las garantías de los derechos humanos en las zonas rurales.

*En Hernán Vidal y el aporte de la crítica literaria latinoamericana al proyecto de construcción y defensa de los derechos humanos*, el autor se plantea como objetivo “compartir el proceso de construcción de una hermenéutica cultural —y literaria— de los derechos humanos de parte de Hernán Vidal así como realzar algunos de sus aportes teóricos”, se centra en abordar algunos de los planteamientos del chileno Hernán Vidal (1937-2015) en relación con el contexto histórico en América Latina a finales del siglo XX, las movilizaciones de los derechos humanos y los estudios sociohistóricos de la cultura y la literatura latinoamericanas.

*Forms of educational support for students with disabilities or educational needs in the Universidad Nacional de Costa Rica, and implications for their professional training*, es un artículo en el cual se presentan los resultados de una investigación realizada en el marco del proyecto (FIDA) *Percepciones y realidades en la atención de las necesidades educativas: Propuesta de desarrollo profesional y su implementación en la Universidad Nacional* (2012 -2015). Esta se llevó a cabo con estudiantes y personal académico de distintas carreras de la sede Central, Brunca y Chorotega de la UNA. En este trabajo las autoras determinan que solo una parte del estudiantado con necesidades educativas especiales recibe atención individual y, en algunas oportunidades, tutorías por parte del personal académico de la universidad.

*Miguel Baraona Cockerell: La trama y los hilos. Modernización capitalista y las cuatro espirales de la modernidad. EUNA 2016*; esta es una reseña en la cual la autora hace un recorrido por las temáticas principales que se abordan a lo largo de los cinco capítulos del libro, en los cuales se muestran las consecuencias de la aceptación o imposición del modelo capitalista a nivel mundial, así como algunas perspectivas de cambio.

**M.DH. Evelyn Cerdas Agüero**  
**Directora, editora**

**Revista Latinoamericana de Derechos Humanos**



Título: Maternidad.  
Autor: Philipp Anaskin.  
Año: 2016.  
Técnica: oleo sobre tela.  
Medidas: 61x46cm.





# **ARTÍCULOS Y ENSAYOS**







## **Avances y retos en las políticas y programas públicos para prevenir la discriminación en el ámbito gubernamental. El caso del programa PAPED, México**

### **Advances and Challenges in Public Policies and Programs to Prevent Discrimination in the Governmental Sphere. The Paped's Case, Mexico**

### **Avanços e desafios em políticas e projetos públicos para evitar a discriminação no setor governamental. O caso do PAPED, México**

Ernesto Treviño Ronzón<sup>1</sup>  
José Galindo Rodríguez<sup>2</sup>

#### **Resumen**

En este artículo se discuten algunos de los retos implicados en la tarea de implementar y evaluar acciones para prevenir y erradicar la discriminación en el sector gubernamental. Se parte de reconocer que en México la tarea está en ciernes y observa patrones de desarrollo desiguales, si bien se encuentra ampliamente legislada. Para esta discusión introducimos referentes contextuales acerca de la implementación de reformas en favor de los derechos humanos en México y los articulamos con la noción de políticas públicas. Luego, tomamos como referencia el caso del Programa para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México (PAPED). Argumentaremos que, en contextos como el mexicano, marcados por la violencia multidimensional, la corrupción y un pobre desempeño de las instituciones públicas, es necesario incrementar la reflexividad de las instancias obligadas

---

1 Doctor en Historia. Ciudadano mexicano. Investigador titular en el Instituto de Investigaciones Histórico Sociales de la Universidad Veracruzana. Línea de investigación: Historia económica e institucional. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

2 Doctor en Ciencias. Ciudadano mexicano. Investigador titular en el Instituto de Investigaciones Histórico Sociales de la Universidad Veracruzana. Línea de investigación: Políticas públicas y proceso sociales. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.



de implementar acciones de no discriminación, así como en la transparencia y visibilidad de los ejercicios de evaluación de sus acciones antidiscriminación, de forma que lleguen a más personas y se produzcan movimientos de apropiación progresivos.

**Palabras clave:** Derechos humanos, discriminación, evaluación de políticas, gobierno responsable.

## Abstract

This article discusses some of the challenges implied in the task of implementing and evaluating actions to prevent and eradicate discrimination in the government sector. It is to recognize that in Mexico the task is in the making and follows patterns of unequal development, although it is widely legislated. For this discussion, we introduce contextual references about the implementation of reforms in favor of human rights in Mexico, and we articulate them with the notion of public policies. Then, we take as reference the case of the “Program to Prevent and Eliminate Discrimination” in the Mexico City (PAPED). We argue that, in contexts such as the Mexican, marked by multidimensional violence, corruption, and a poor performance of public institutions, it is necessary to increase the reflexivity of the instances that must implement actions of non-discrimination, as well as to increase this reflexivity in the transparency and visibility of evaluation exercises of their anti-discrimination actions, so as to reach more people and produce progressive movements of appropriation.

**Keywords:** Human rights, discrimination, evaluation of policies, responsible government.

## Resumo

Neste artigo são discutidos alguns desafios relacionados com a tarefa de implementação e avaliação de ações para prevenir e erradicar a discriminação no setor governamental. O ponto de partida é reconhecer que no México a tarefa está em formação e são observados padrões desiguais de desenvolvimento, embora seja amplamente legislado. Para esta discussão, apresentamos referências contextuais sobre a implementação de reformas a favor dos direitos humanos no México, articulados com a noção de política pública. Posteriormente, utilizamos o caso do Programa de Prevenção e Eliminação da Discriminação na Cidade do México (PAPED) como ponto de referência. Argumentamos que em contextos como o mexicano, marcado pela violência multidimensional, corrupção e pouco desempenho das instituições públicas, é necessário aumentar a efetividade das autoridades responsáveis pela implementação de ações não-discriminativas, e da transparência e visibilidade nos exercícios de avaliação de suas ações anti-discriminativas, para que atinjam mais pessoas e promovam movimentos progressistas de apropriação.

**Palavras-chave:** Direitos humanos, discriminação, avaliação de políticas, governo responsável.

## **Introducción**

Durante la última década, la discusión pública global sobre la discriminación social ha sido intensa, si bien podríamos aceptar que es apenas esperable tomando en consideración el tamaño del problema social que representa y sus diferentes implicaciones. México entró al último ciclo de reformas legislativas y de políticas contra la discriminación en la transición del siglo XX al XXI; hasta cierto punto, esto ocurrió tarde frente a otros países, y antes de que el problema fuera asumido en su gran magnitud por la sociedad mexicana, más allá de algunos círculos de especialistas y sectores interesados.

Las reformas, las políticas y los programas orientados a prevenir y erradicar la discriminación, dentro del enfoque de los derechos humanos, de los que hablamos con detalle adelante, han buscado prevenir y erradicar diferentes formas de segregación y exclusión social: por motivos de género, origen étnico, condición económica, ideas políticas, orientación religiosa, entre otras.

El proceso de implementación ha sido muy problemático pues, por un lado, las acciones contra la discriminación implican, en buena medida, producir un marco legislativo, conceptual y procedimental que va en contra de la tendencia cultural, institucional y política del país, en lo general, y de sus Estados, sus municipios y comunidades, en lo particular. Por otro lado, en este proceso se han enfrentado las limitaciones de los conceptos, los diseños, los presupuestos financieros y de los propios objetivos y agentes involucrados en la implementación de los programas. Es decir, se han enfrentado las limitaciones propias de casi cualquier otra política y programa público en México y en algunas otras partes del mundo.

En México, al complicado y problemático diseño institucional vigente, a la problemática administración pública, por lo regular poco eficaz, cara, redundante, semiprofesional, donde deben operar todas las leyes y políticas públicas, se suman los problemas asociados propiamente a la implementación de políticas y programas pro derechos. En este marco, el propósito de este artículo es abordar algunos de los retos implicados en la tarea de implementar y evaluar acciones para prevenir y erradicar la discriminación en el sector público, específicamente, en entidades gubernamentales.

Para orientar la discusión, tomamos como caso de referencia el Programa Anual para Prevenir y Eliminar la Discriminación (PAPED), implementado por el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED). El PAPED es una de las iniciativas de alcance regional o meso, orientada a hacer efectivo el cumplimiento de la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México, una de las entidades políticas del país que

ha creado legislación específica y programas concretos para atender esta obligación. Nos interesa poner en común la relevancia de este tipo de programas a través de lo que es posible observar en su marco institucional, su diseño, su implementación y su evaluación, tal como están expresadas en sus documentos de acción.

Para esto, el artículo se organiza de la siguiente manera: Primeramente, se aborda el contexto político-institucional de la transversalización de los derechos humanos en México, lo que implica remitirnos a una discusión diacrónica en materia de legislación de derechos humanos. En un segundo momento, se introducen algunas precisiones conceptuales sobre derechos humanos, discriminación e implementación y evaluación de políticas públicas. Y en un tercer momento focalizamos la discusión al caso COPRED/PAPED. En ese punto, presentamos algunas características del programa y, dada su magnitud, focalizamos la discusión en algunos de los ejes o nodos problemáticos para mostrar dónde creemos que radican los mayores retos a la hora diseñar e implementar el enfoque transversal de derechos que, en forma de políticas públicas, permita efectivamente erradicar la discriminación. Cerramos el artículo con algunas consideraciones generales y también con algunas recomendaciones.

Este artículo puede ser útil para las personas e instancias interesadas en la implementación de políticas y programas públicos. También para quienes se interesen por estudiar el enfoque de derechos, en particular, en su expresión en la vida institucional. Por supuesto, puede ser una referencia relevante sobre el actuar de los gobiernos locales y sus diferentes órganos en materia del respeto a disposiciones tan importantes como la implementación del enfoque de derechos en su actuar cotidiano.

## **El surgimiento de los organismos protectores de los derechos humanos y los aspectos relacionados como la no discriminación**

En esta primera sección del artículo nos concentraremos en explicar por qué surgen los mecanismos de protección a los derechos humanos en un momento histórico específico a partir de la década de 1980. Focalizaremos los aspectos que influyeron en el cambio y profundización de un nuevo paradigma ideológico y el sustento legal para su creación. A la par, abordaremos el origen específico del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México (COPRED).

La discusión sobre derechos humanos es anterior a la creación de organismos protectores de estos derechos en el mundo. De hecho, para el caso mexicano, la influencia de la Revolución Francesa se ve plasmada en las constituciones del siglo XIX, desde la Constitución Española Liberal de Cádiz

de 1812, hasta la mexicana de 1857. En estos documentos ya se planteaban los conceptos de libertad e igualdad, entre otros. En la Constitución de 1917 se establecieron, además de las garantías individuales, garantías sociales, como la educación, la propiedad de la tierra y el trabajo.

Por su parte, la figura de la defensoría del pueblo, en un proceso paralelo a la garantización constitucional de los derechos humanos, se planteó por primera vez en Suecia a principios del siglo XIX (1809), y hasta más de un siglo después empieza a ser adoptada por otros países como Dinamarca (en 1953), Nueva Zelanda (en 1962), Gran Bretaña (en 1967) y Noruega (en 1972) (Galindo, 2011).

A partir de la Segunda Guerra Mundial y ante las terribles violaciones a los derechos que se dieron a raíz de este suceso, las potencias mundiales plantearon, como necesidad, crear una infraestructura internacional que, entre otras cosas, se encargara de la protección de los derechos humanos en los países. Surgen instituciones como la ONU y la OEA, en 1945 y 1948 respectivamente, por medio de las cuales se promulga la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, unos meses antes en el mismo año. No obstante, a causa de que no existía un establecimiento particular de obligaciones por parte de los Estados, aunado al propio desarrollo social de las naciones, fue necesario crear ordenamientos legales específicos, los cuales, en materia de discriminación, condujeron al surgimiento de un marco normativo de DDHH para proteger el derecho a la no discriminación. Este marco incluye La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1965), La Convención sobre todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979), La Convención sobre los Derechos del Niño (1989), La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (1990) y a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006) (CONAPRED, s. f.).

Sin embargo, tras concluir la Segunda Guerra Mundial, y a pesar de los avances posteriores en materia de protección de los derechos humanos, surgió un evento nada positivo para su salvaguarda: la guerra entre la extinta Unión Soviética y los Estados Unidos de Norteamérica, que se extendió a los países en sus respectivas áreas de influencia. De hecho, la llamada Guerra Fría fue mucho más caliente en la periferia que en los países directamente involucrados en ella (Meyer, 2004).

Todo esto permitió que mientras la ONU y otras instituciones y asociaciones internacionales avanzaban en la protección teórica de los derechos humanos, en la práctica Estados Unidos utilizaba los mecanismos internacionales a su favor, permitiendo, en diversas ocasiones, serias violaciones a los derechos

humanos con tal de evitar la amenaza comunista. Esto fue muy claro en el apoyo que Estados Unidos brindó a las dictaduras militares de América del Sur, entre otros hechos. México, a pesar de que no tuvo una dictadura militar como tal, no fue la excepción, y también violó reiteradamente los derechos de las personas, respaldado indirectamente por EU.

El fin de la Guerra Fría a finales de los años ochenta cambió el contexto internacional radicalmente. A partir de este suceso, Estados Unidos comenzó a interesarse más en la situación de los derechos humanos en el mundo. En conjunto con el estado de los indicadores financieros de los diversos países, Estados Unidos ponderó la situación de los derechos humanos para tomar decisiones sobre todo de política económica e inversión en las diversas naciones del mundo.

Para el caso mexicano, los aspectos que impulsaron la creación de organismos supervisores de derechos humanos fueron de carácter político, económico, social y jurídico. Sobre el tema económico, la crisis de los años ochenta del siglo pasado, surgida a partir de la incapacidad del gobierno mexicano de continuar pagando su deuda a partir de 1982, implicó, como una de las únicas alternativas para salir de ella, que se aceptaran préstamos de organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. Sin embargo, estos préstamos, sobre los que Estados Unidos tuvo un papel directo en su provisión, estuvieron condicionados a que México abriera sus fronteras al comercio, adelgazara el peso del Estado en la economía, eliminara la inflación y el déficit fiscal. Y por supuesto, en una segunda etapa, protegiera los derechos humanos, aspecto determinante ante la intención del gobierno mexicano de firmar un tratado de libre comercio con los países de América del Norte, expresada desde finales de la década de 1980. Es decir, ante los ojos de la comunidad internacional crear organismos protectores de derechos humanos era muy bien visto.

En el aspecto político, destaca el tema de la legitimación del régimen gubernamental priista, que también fue impulsado en el periodo del presidente Salinas ante del desprestigio que había sufrido el Partido Revolucionario Institucional (PRI), sobre todo a partir del movimiento de 1968. Esto se unió al desarrollo paralelo de la sociedad civil en México, fenómeno que también se fortalece desde mediados de la década de 1980, y que resultó crucial para que, gracias a su presión, se creara finalmente una institución protectora de los derechos humanos como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en 1990 y posteriormente una serie de organismos protectores de estos derechos<sup>3</sup>.

3 Dentro del espacio de la sociedad civil, destaca el desarrollo de las ONG como uno de los mecanismos de presión fundamentales en el fomento y protección de los derechos humanos a nivel internacional y doméstico. Las ONG a nivel mundial tuvieron un crecimiento exponencial sobre todo a partir de la década de los años de 1990. En 1992 había 724 ONG registradas ante la ONU, actualmente hay 4.507 (Véase: <http://www.un.org/esa/coordination/ngo>).

La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1990, que representa el pilar de la política gubernamental de los derechos humanos en México, y que tuvo como antecedente directo la creación de la Defensoría de los Derechos Universitarios en la UNAM, coincide con la creación de varios organismos protectores de los derechos humanos en Latinoamérica, por razones muy similares. Desde Guatemala en 1985 hasta Bolivia en 1997, pasando por Costa Rica, Argentina, Perú, Nicaragua, El Salvador, Paraguay, Panamá, y Colombia.

Originalmente la CNDH estaba aún más lejos de lo que hoy en día está de abarcar las demandas reales de la sociedad en materia de derechos humanos, porque fue creada por decreto presidencial. El titular del ejecutivo eligió al primer presidente de la Comisión, por lo que tenía todo el poder de “manipular” las resoluciones de esta. Por tal razón y ante la presión social, se suscitaron una serie de debates jurídicos para ir dando a la institución mayor autonomía y redefinición de sus funciones fundamentales.<sup>4</sup> Esta evolución ha sido crucial para desarrollar avances legislativos e integrar la política oficial que sobre los derechos humanos y aspectos específicos de estos se ha venido construyendo en el país, tanto a nivel nacional como en los Estados.<sup>5</sup>

Ante el problema persistente de la discriminación en México, la cual ha negado o dificultado a miles de personas de disfrutar libremente de sus derechos, el Estado mexicano agregó una cláusula antidiscriminatoria en el artículo primero de la Constitución Política, desde el año 2001; esto, con el propósito de añadir la prohibición explícita de discriminar por cualquier motivo, como puede ser el género, la edad, la condición social, el estado civil, las preferencias sexuales, la religión, el origen étnico o nacional, las opiniones, discapacidades o las condiciones de salud, entre muchos otros. De igual manera, en dicha cláusula se dejó abierta la posibilidad de agregar cualquier otro aspecto que violente la dignidad humana, y pretenda anular o menoscabar las libertades y derechos de cualquier persona.

A raíz de la reforma de 2001, en 2003 se creó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), la cual, a su vez, dio origen al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). Esta ley tiene por objeto “prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del artículo primero de la CPEUM, así

4 La CNDH ha tenido un desarrollo institucional importante, desde que fue concebida como organismo descentrado de gobernación entre 1990-1992, pasando por organismo descentralizado de 1992 a 1999, hasta organismo constitucional autónomo a partir de 1999 (Galindo, 2011).

5 Posteriormente ha habido importantes reformas constitucionales en materia de derechos humanos, como la propuesta ratificada por el Senado de la República en 2011, en donde se modificaron 11 artículos constitucionales. Lo más importante de las reformas fue que elevaron a rango constitucional la defensa y protección de los derechos humanos. Lo que se puede observar desde la modificación del título del primer capítulo constitucional, que ahora es llamado “De los Derechos Humanos y sus Garantías” (Anteriormente “De las Garantías Individuales”). La reforma también aborda el tema de la prohibición a la discriminación en todas sus formas.

como promover la igualdad de oportunidades y de trato”<sup>6</sup>. Esta ley fue reformada integralmente en 2014 por el Congreso de la Unión, con la finalidad de que el CONAPRED tuviese mayores capacidades y pudiese proteger de manera más firme el derecho a la no discriminación de todas las personas que viven y transitan el país, en apego a los instrumentos internacionales correspondientes.

El primer antecedente de esta ley fue el movimiento antidiscriminatorio y a favor de la igualdad formado en 2001, en el cual se organizaron 160 comisionados para conformar la Comisión Ciudadana contra la Discriminación, quienes hicieron un diagnóstico sobre discriminación y un anteproyecto de ley.

De hecho, en los últimos años se han creado en el país 28 leyes locales contra la discriminación, asimismo se tipificaron 42 conductas correspondientes con la materia en 26 códigos penales, además de una ley de derechos para las personas indígenas, en conjunto con la creación de organismos especializados en la defensa contra la discriminación a nivel estatal. Todos estos esfuerzos han logrado que el tema cobre cada vez mayor importancia, tanto para las instituciones como para la población, fomentando cada vez más una cultura de denuncia ante las actitudes discriminatorias.

No obstante, aún existe una gran escasez de regulaciones en términos de contenidos de violencia, odio y discriminación en los medios de comunicación, por lo que ha sido necesario crear leyes locales en esta materia, pues no existe una garantía del derecho a la no discriminación en igualdad de condiciones en todo el país. Al no ser una ley general para todo el territorio nacional, se está dejando desprotegidas a aquellas personas que habitan en entidades federativas donde no se legisle en materia de no discriminación. Por este motivo, el CONAPRED impulsa la legislación antidiscriminatoria a nivel estatal.

Siguiendo esta tendencia, la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación fue creada en 2006 en el Distrito Federal, la cual fue abrogada y se le cambió el término “erradicar” por el actual “eliminar”. Dicha ley ya vislumbraba la creación de un Consejo, nombrado para Prevenir y Erradicar la Discriminación del Distrito Federal. Este presentaba algunas diferencias con el actual COPRED, como estar integrado por el Jefe de Gobierno, un representante de la Asamblea Legislativa, el presidente de la Comisión de Derechos Humanos, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, y los titulares de las Secretarías de Salud, Desarrollo Social, Seguridad Pública, Procuraduría General de Justicia, Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, el Instituto de las Mujeres, y del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (COPRED, 2013).

6 Artículo 1 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, 2003, p. 1.

Asimismo, se contemplaba que este Consejo invitara a tres individuos u organizaciones civiles, y a un cuarto ente invitado, el cual sería el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y, en caso de que éste último declinase, se invitaría otra organización civil. Sin embargo, las acciones de este Consejo ante las denuncias de prácticas discriminatorias se limitaban a remitir los casos a otras instancias.

En febrero de 2011 se crea una nueva ley antidiscriminatoria en el Distrito Federal, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Distrito Federal, la cual consta de 57 artículos y ocho transitorios, y destaca como obligación de todas las autoridades del Gobierno del Distrito Federal (GDF), en colaboración con las demás instancias públicas, “garantizar sin discriminación alguna a todas las personas el goce de todos los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales aprobados por el Estado mexicano” (Concha, 2011, párr. 2).

Uno de los puntos más importantes de la Ley es el artículo quinto, en el cual se define la discriminación como “la negación exclusión, distinción, menoscabo, impedimento o restricción de alguno o algunos de los derechos humanos”. (Concha, 2011) De acuerdo con esto, no se podrá discriminar a hombres ni a mujeres por actuar o gesticular de alguna manera, ni por su aspecto físico u adornos corporales como perforaciones o tatuajes, lo cual resulta común en nuestra sociedad.

En este contexto se creó el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED) el 25 de noviembre de 2011, con el propósito de que lleve a cabo las acciones de queja o reclamación, los procedimientos de incidencia en la Política Pública, y el Plan de Desarrollo. Todo esto con plena autonomía técnica y de gestión, pues se trata de un organismo descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios (COPRED, 2016).

El Consejo tiene como objeto, además, proporcionar servicios de asesoría, orientación y capacitación integral a personas, grupos y comunidades en condiciones de vulnerabilidad, así como la de orientar y canalizar, a las personas, grupos y comunidades en situación de discriminación, a las instancias correspondientes para dar respuesta a las situaciones expuestas. Este Consejo es el responsable de la elaboración y evaluación de la implementación del PAPED, documento rector de las estrategias y líneas de acción transversales a todos los entes y órdenes de Gobierno de la Ciudad de México, para enfrentar y abatir la discriminación en la capital del país. Su formulación es el resultado de un proceso de acciones interinstitucionales coordinadas con la sociedad civil, la academia y diversos actores sociales (COPRED, 2016).

## Implementación y evaluación de políticas en materia de derechos en México

Lo planteado previamente ayuda a reconstruir de manera resumida una cierta trayectoria del contexto y del proceso normativo en torno a los derechos humanos en México. En este marco de referencia podemos focalizar otro aspecto: la articulación de los marcos legales en instrumentos y acciones puntuales que guían acciones concretas.

En este nivel de análisis el PAPED buscaría constituirse en una herramienta de política contra la discriminación. Para establecer su alcance; sin embargo, es necesario introducir algunos conceptos básicos que permitan dimensionar las características de este programa en el marco de políticas públicas específicas pro derecho. En este sentido, vale la pena recordar que la noción *políticas públicas* –o política pública– se ha venido usando en México para describir tanto una forma de conducir las tareas de gobierno como un campo de conocimiento multidisciplinar sobre lo social. En la noción *políticas públicas*, las políticas se entienden como decisiones, acciones, rutas o cursos de acción; mientras que públicas –próxima, semánticamente, a la noción de lo público– se puede entender, al mismo tiempo, como aquello que es conocido o publicitado –diferente de lo privado– y como aquello que es colectivo –o diferente de lo individual– (Aguilar, 2010).

Hay diversas formas de conceptualizar las políticas públicas. Aquí las asumiremos como las decisiones o actividades tomadas o desarrolladas por diferentes actores públicos y, en su caso, actores privados, cuyos recursos, vínculos e intereses varían, con la perspectiva de resolver, de manera específica, un problema políticamente definido como colectivo (Knoepfel, Larrue, Varone e Hinojosa, 2007). El término “políticas” en la expresión “políticas públicas” se ubica en el terreno de las estrategias y procesos de acción y decisión de gobierno, así como de las tareas de gestión y administración del Estado, pero contemplando la participación de una ciudadanía organizada o no, en forma de asociaciones, empresas, coaliciones, entre otras.

Ahora bien, gobernar en términos de políticas públicas presupone la voluntad de aumentar la efectividad de las acciones y un aspecto clave en la discusión de tal efectividad radica en una suerte de toma de conciencia de la limitación de los recursos disponibles por los gobiernos para atender los problemas ciudadanos. Desde un enfoque de políticas públicas, tomando distancia de las tendencias programáticas tradicionales, se trataría de elevar el uso racional de los recursos para generar mayor efectividad e incrementar el beneficio colectivo, al direccionar más recursos hacia donde más se necesitan, en un marco de compromiso social y democrático (Meny y Thoening, 1992).

Hay varios modelos, enfoques y metodologías para diseñar y para explicar políticas públicas (Parsons, 2009), pero en esta diversidad, dos temas interesan particularmente a diferentes especialistas en las últimas décadas: la implementación de las decisiones y su evaluación (Rein y Rabinovtz, 1993). La implementación es un amplio y complejo proceso que conlleva la activación de actores y recursos, de estructuras y dinámicas que, en muchos casos, están disponibles; pero que en otros tienen que ser habilitados para cumplir las metas esperadas. Ha tenido creciente atención porque en ella ocurren transformaciones, adecuaciones —positivas y negativas— de las previsiones iniciales que en muchas ocasiones pasan desapercibidas para quienes se ocupan de la política, de diseñarla y de evaluarla, así como para la ciudadanía general (Cardozo, 2006).

En cuanto a la evaluación de políticas, ha adquirido centralidad en amplios tramos del discurso público y ocupa un lugar central en la legislación de países como México. La evaluación tiene diversas modalidades y alcances, y se aplica al diseño, la implementación, el desempeño y los resultados de las políticas y los programas públicos. Pese a esta importancia, también se debe reconocer que su efectividad y relevancia no es del todo clara o no logra convencer a especialistas, quienes, con mucha frecuencia, señalan el carácter formalista, artificial, irrelevante de diversos ejercicios de evaluación (Maldonado y Pérez, 2015).

En términos contextuales, es importante apuntar que en México la transición al enfoque de políticas públicas se ha dado en el marco de un proceso de reconocimiento del peso que problemas como la corrupción, la falta de transparencia o el nepotismo tienen en la forma en que se administra el gobierno, la vida pública y, en particular, en la forma en que se atienden los problemas de interés colectivo. En parte, por ello, las acciones públicas orientadas a la atención de problemas como los que derivan de la violación o el no respeto a los derechos humanos enfrentan retos particulares: no solo es esta problemática en cuanto tal la que hay que enfrentar, sino también las que derivan o están implícitas en sistemas de administración y gestión de lo público.

Claramente México tiene una historia problemática en materia de diseño e implementación de políticas y programas para la atención a personas en situación de vulnerabilidad y exclusión social (Araiza, 2005; Gutiérrez, 2005; ONU, 2003). Y este problema se ha maximizado en el reciente contexto, donde la violencia multidimensional ha mostrado y maximizado las deficiencias de los sistemas de atención a la población vulnerable a las víctimas de violencia (CIDH, 2015). De hecho, una revisión sobre cómo la violencia se ha distribuido por el territorio mexicano, pero también en América Latina, nos muestra, por un lado, la fragilidad de las instancias de seguridad, de las instancias

de prevención de la violencia y también de las instancias protectoras de los derechos de las víctimas (Alvarado, 2014; Ansolabehere, Serrano y Vázquez, 2015; Estévez y Vázquez, 2015).

En la transición de siglo XX al XXI, México entró en un ciclo de mayor sistematicidad en los procesos de evaluación de políticas y programas públicos. Al día de hoy se dispone de normatividad e instrumentos que ayudan a monitorear diferentes momentos de un programa y una política. El Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es un ejemplo de ello, pero es también clara la limitación de estas iniciativas, debido a la magnitud de los programas y los problemas. Y esto se maximiza cuando entramos en el terreno de los derechos humanos, donde los instrumentos de seguimiento y evaluación de las acciones son, por demás, acotados.

Las evaluaciones de que se dispone muestran que los programas y acciones para atender a las personas que experimentan discriminación todavía acarrear serias limitaciones. Así se apunta, por ejemplo, en el informe *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de atención a grupos prioritarios, 2014-2015*, donde se concluye que las estrategias antidiscriminatorias son limitadas, que deben ir desde la familia hasta los diversos ámbitos de desarrollo humano como las escuelas y las mismas instituciones públicas, a las que además se debe obligar a mejorar la articulación de estrategias vinculantes para la correcta operación de los programas y para implementar mecanismos de fomento a la cooperación con los diversos órdenes de gobierno (Coneval, 2016). Aquí es donde una focalización sobre iniciativas como el PAPED es útil, pues ayuda a pensar, en sentido aplicado, los alcances y límites de algunas acciones concretas en la materia.

## **Retos en la implementación del enfoque de derechos en la gestión pública: El caso del PAPED**

Como ya se mencionó, el COPRED es un organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social del D.F. Para cumplir sus principales responsabilidades el Consejo implementa el Programa para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México (PAPED), que se visualiza como una herramienta de política pública que buscaría contribuir en transversalizar el enfoque de igualdad y no discriminación, con base en la participación intersectorial (COPRED, 2015a).

El Consejo y el programa se ubican cronológicamente en la última etapa de la trayectoria de discusión sobre derechos humanos, señalada en la primera sección de este escrito. En su propósito más elemental, el PAPED sirve para

encaminar la labor pública con el propósito de visibilizar la discriminación como un problema público y crear nuevas maneras de coexistencia, armonía e inclusión social libre de toda forma de discriminación (COPRED 2015a) a través de acciones expresadas en objetivos concretos:

1. Prevenir que entes públicos violen y los privados obstaculicen o limiten el ejercicio del derecho a la igualdad y a la no discriminación para quienes habitan y transitan en la Ciudad de México.
2. Establecer los mecanismos para la atención de la discriminación en la Ciudad de México.
3. Fortalecer los procedimientos de denuncia y exigibilidad del derecho a la igualdad y a la no discriminación.
4. Diseñar mecanismos que permitan instrumentar acciones para avanzar hacia el trato igualitario.
5. Evaluar las acciones que en materia de igualdad y no discriminación se implementan en el Distrito Federal (COPRED, 2015a, p. 39-50).<sup>7</sup>

Los objetivos responden, en general, a los del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y del Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión (GDF, 2013), ambos elaborados por el gobierno de la ahora Ciudad de México. Cada uno de los objetivos expresa diferentes dimensiones del actuar gubernamental frente a los problemas de discriminación cotidiana, que están incrustados en diferentes dimensiones de la vida pública y que para ser atacados requieren actuación institucional expresa y sistemática. Por supuesto, el examen de cada uno de los objetivos lleva a preguntar por su viabilidad, por la posibilidad de ser alcanzados o atendidos a cabalidad, pero dado que no es posible entrar al detalle de cada uno ni de sus líneas de acción, sí podemos, con base en el análisis de los textos, la lectura y evaluación realizada, plantear algunas reflexiones.

En el informe de evaluación del año 2015 se identifican 73 entes públicos responsables de implementar las acciones del PAPED. Se incluyen en esta lista desde las Delegaciones —gobiernos de las demarcaciones políticas dentro de la Ciudad de México equivalentes a los ayuntamientos— hasta la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, las secretarías del gobierno local —salud, educación, transporte—. Es decir, se observa una gran diversidad de entes que deben asumir la tarea de implementar los principios y las decisiones de política contra la discriminación.

<sup>7</sup> Desde su implementación a partir de 2012, el programa actualiza sus objetivos cada año, aunque es posible identificar una continuidad importante. En su edición 2015 el PAPED cuenta con 1 objetivo general, 5 ejes, 5 objetivos específicos, 14 estrategias y 49 líneas de acción.

Para esto las acciones que deben realizar incluyen, entre otras, cursos de capacitación al personal que en ellas labora, estrategias de comunicación y difusión contra la discriminación, ajustes a inmuebles para brindar mejores servicios, encuestas, elaboración de manuales de prevención, entre otras. Para el cumplimiento de estas acciones, las entidades pueden contar o no con presupuesto. Interesantemente, desde que el programa inició sus operaciones, las entidades habrían reportado canalizar, cada vez más, recursos financieros a estas acciones (COPRED, 2015b, p. 20).

Como estrategia de prevención y erradicación de la discriminación dentro de la administración pública local, que funciona a través de estructuras gubernamentales preexistentes pero cambiantes, el PAPED enfrenta diferentes dificultades para conseguir sus metas, y esto es precisamente uno de los detonantes de nuestra reflexión en el artículo. A través de un acercamiento como examinadores externos de este programa, hemos desarrollado un interés progresivo por las posibilidades reales de que el PAPED cumpla con sus objetivos, reconociendo progresivamente las posibles redundancias que la legislación vigente plantea, las limitaciones derivadas del diseño e implementación de sus acciones en un entorno intersectorial, y de la disposición de recursos financieros y humanos suficientes. En conjunto, todo esto nos ha llevado a desarrollar interés y a problematizar algunos aspectos del proceso de implementación y de evaluación de resultados que trataremos de resumir a continuación.

Como se anticipó en la sección inicial y en los apartados subsecuentes de la exposición, la implementación de una política para erradicar la discriminación está condicionada por una diversidad de factores. En el caso del PAPED, nuestro análisis identificó varios nudos problemáticos que describen al mismo tiempo logros; pero, sobre todo, retos en materia de implementación de políticas con el enfoque de derechos, maximizados en un entorno social y político como la Ciudad de México.<sup>8</sup> Los siguientes plantean retos que encontramos particularmente interesantes para esta reflexión.

El primer reto radica en las implicaciones operativas del ajuste conceptual y legal que en los últimos 20 años se ha experimentado en los derechos de la población y que gradualmente se han expresado en una serie de modificaciones constitucionales y reglamentarias con implicaciones administrativas, financieras y de conducta institucional —la segunda sección de este escrito mostró esto a través de un sucinto recorrido histórico—. Las reformas y sus desplazamientos conceptuales no son fáciles de seguir, en particular, por entes gubernamentales y

8 Para esta sección basamos la exposición en la revisión de las últimas ediciones del programa (2013, 2014 y 2015), en la lectura de los dos últimos informes de evaluación interna (2014 y 2015), así como en las interacciones sostenidas con integrantes del COPRED, a quienes agradecemos ampliamente por su apertura y disposición.

de administración de gran calado como el gobierno de la Ciudad de México, una configuración administrativa densa que debe atender las necesidades de una urbe global de 9 millones de habitantes en su demarcación política y potencialmente de otros miles, si se considera su lugar central en la Zona Metropolitana del Valle de México donde viven más de 20 millones de personas (INEGI, 2015), más la población que transita por ella.

Derivado de lo anterior habría un segundo reto, de implementación en cuanto tal. Este, por lo regular, se expresa en la dificultad de programas como el PAPED para hacer efectivos sus propósitos en la vida cotidiana, en buena medida porque implican la activación de los preceptos de la erradicación de la discriminación transversalmente en una estructura burocrática grande, pesada, compleja, donde conviven entes públicos diversos que persiguen sus propios fines sectoriales y que, en no pocas ocasiones, desplazan a segundo o tercer plano demandas, imposiciones o responsabilidades, como las relativas a la adopción del enfoque de derechos en todo su actuar.

Un tercer reto consiste en la evaluación y corrección eventual de las acciones gubernamentales. La forma en que un gobierno como el de la Ciudad de México, a través de sus entes públicos, recupera información sobre su actuación, sobre los resultados de esta, y sobre las formas en que debería ser corregida en el proceso mismo de implementación al final de un ciclo administrativo; representa un reto particular, pero reiterado, en países como México. Uno de los principales aprendizajes, resultado de dos evaluaciones del PAPED en los años 2014 y 2015, es que la implementación está condicionada por la capacidad para convocar al conjunto de los entes obligados a participar del programa, asumir sus principios, objetivos y metas, observar las indicaciones, reportar las acciones emprendidas y establecer la relevancia o impacto de estas mismas.

Para el año 2015, de los 73 entes públicos que deberían implementar acciones para hacer efectiva la política contra la discriminación, solo 50 respondieron las solicitudes de información sobre las acciones realizadas. Por esto es posible inferir que el resto no realiza las acciones o que, en su caso, no está enterado de su obligación de reportarlas. Pero más complejo resulta, una vez que la provee, establecer a cabalidad su confiabilidad, su precisión y el impacto real de las acciones que señala realizar.

Esta limitada capacidad no debe leerse únicamente como indisposición a actuar, o posible falta de compromiso; debe leerse como el agregado de factores administrativos, culturales, políticos que sobredeterminan la implementación del PAPED, y que puede incluir los factores señalados previamente y otros

como la debilidad institucional, la falta de legitimidad o la limitación de recursos personales y financieros. En este sentido, es importante recordar que la percepción pública-social- de situaciones de discriminación puede ser conflictiva a la hora de su transformación en un problema de política y acción pública. Eso es así por su apertura y por su ambigüedad; pero también por la ausencia de una matriz de operación institucional, lo cual parecería ser contradictorio frente a la contundencia de muchas acciones de discriminación.

El problema se vincula fuertemente con la naturalización de la discriminación que, sin embargo, puede ser socavada en términos de “política pública” vía la construcción de índices o indicadores y de instrumentos para dimensionar el problema, para establecer el curso de acción, interpelar a la población y medir el desempeño colectivo de las acciones. Al respecto, unas de las principales tareas en materia de políticas y acciones de gobierno consiste en modificar cómo se miran a sí mismas las entidades responsables, corresponsables o, en su caso, obligadas frente al problema objeto de esta política en particular, en lograr la participación activa de la ciudadanía, y en la generación de acciones de transformación.

Esto último, la participación de los ciudadanos y ciudadanas, está prácticamente ausente en el proceso de evaluación del PAPED y sus implicaciones son importantes para cualquier idea de política pública contemporánea. Al día de hoy, un valor pretendidamente asumido de las acciones de gobierno, en particular, de las vinculadas con el desarrollo social, es que deben construirse pensando en la población como el objeto central de su actuar, desde la formulación del problema hasta su evaluación y potencial corrección. En el caso de la preservación de los derechos humanos, la población es amplia, incluye a la totalidad de la ciudadanía que habita o transita sobre un territorio. En el caso del PAPED, es significativo que asume, como es debido, que la implementación del enfoque de derechos incluye a ambos tipos de población.

Asimismo, es de destacar que el programa reconoce la necesidad de distinguir a la población vulnerable. En este caso, a través de la construcción de grupos o sectores poblacionales que deben ser particularmente atendidos entre los que se incluyen a la niñez, mujeres, migrantes, personas de la tercera edad, población indígena, las personas todas, por solo mencionar algunos que constantemente sufren discriminación o violación de sus derechos. Esto es compatible con la legislación internacional y nacional de última generación. Pero también es compatible con las observaciones de organizaciones de la sociedad civil, con demandas ciudadanas, con planteamientos académicos (Gall, 2004; Ham y González, 2008; Székely, 2006).

Pero una de las principales limitantes del PAPED y que queda expresada en sus propias evaluaciones, si bien de forma no muy contundente, radica en sus posibilidades objetivas para insertar a los entes públicos corresponsables a participar del programa en sus diferentes dimensiones. El análisis de los documentos públicos del PAPED deja ver un diseño que crece consistentemente y también una mejora gradual en el discurso institucional. También una coherencia en el diseño de los objetivos de su acción, a los que se hizo referencia al inicio de este artículo, pero este alcance se vuelve problemático conforme nos acercamos a conocer la metodología para implementar el programa y para evaluar su impacto (COPRED, 2015b).

La participación de la ciudadanía en la identificación de problemas y necesidades; en la evaluación de la acción gubernamentales es fundamental. El actual contexto de violencia y corrupción en México ha mostrado que la baja participación ciudadana en los asuntos críticos -como la identificación de fuentes de violencia o la demanda de transparencia y rendición de cuentas- sirve de incentivos a la, ya de por sí, mala acción gubernamental y puede resultar en mayores problemas sociales. Casos como estos están documentados a nivel nacional, regional, estatal y municipal en México (Cortés y Oliveira, 2010; Olvera, Zavaleta y Andrade, 2013; Treviño, 2016).

Un cuarto reto radica en el plano del diseño institucional y político. Aunque el COPRED tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, además de autonomía técnica y presupuestaria, depende estructuralmente de la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México. Es decir, es parte del gobierno de la ciudad, y si se le diera autonomía total, invadiría algunas funciones de la Comisión de Derechos Humanos local. En este sentido, el actuar de la COPRED, por vía de la implementación del PAPED, parecería más adecuado si se acentuara en la dirección de -además de garantizar al interior de todas las dependencias del gobierno local el cumplimiento de sus objetivos de no discriminación. cooperar con la Comisión de Derechos Humanos local para garantizar que la primera trabaje eficiente y eficazmente hacia el interior del gobierno y la segunda como evaluadora imparcial del cumplimiento de los objetivos de no discriminación de este gobierno.

En la práctica, existe una cooperación indirecta entre ambas instituciones, por las funciones intrínsecas de la CDH de la CDMX, sin embargo, las diferencias que han imperado hasta ahora entre los mandos de ambas dependencias no han permitido que se dé esta complementariedad entre el sistema interno y externo antidiscriminatorio local. De hecho, de acuerdo con los informes del PAPED, ambas instituciones han colaborado en escasas ocasiones y, sobre todo, para temas relacionados con la capacitación.

Tanto en los programas como en los informes del PAPED analizados se exalta que la CDMX es una de las diez entidades federativas que cuenta con un consejo independiente de la Comisión de Derechos Humanos local para fomentar la igualdad y la no discriminación. De no generar el esquema de cooperación sugerido, se puede producir un problema similar al que ha surgido en el caso de las policías, tanto a nivel federal como en los ámbitos locales, donde tener varias corporaciones socava la capacidad de control y mando de autoridad, produce duplicidad de funciones y, como consecuencia, no propician los resultados esperados al diluir el grado de responsabilidad de las dependencias involucradas y al descentrar el carácter prioritario de la ciudadanía y sus derechos y necesidades.

Actualmente, en México, el sistema jurisdiccional y no jurisdiccional compiten por las funciones de protección de los derechos humanos.<sup>9</sup> Y, a pesar de ello, siguen surgiendo múltiples organismos de ambos tipos, tanto a nivel nacional como local, que doblan en muchas ocasiones las funciones de organismos previamente creados. Un ejemplo reciente de ello es la creación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. Esta Comisión surge en enero del 2014 como parte del nuevo Sistema Nacional de Atención a Víctimas, producto de la Ley General de Víctimas aprobada durante el 2013.

Sin embargo, la CNDH ha tenido, desde el año 2000, un programa específico para la atención a las víctimas del delito (PROVÍCTIMA) que no desapareció con los nuevos cambios jurídicos; únicamente se transformó. Entonces, tanto en este como en otros casos similares habrá que dejar muy claro el grado y tipo de responsabilidad de cada institución, así como su vinculación con los organismos internacionales de protección de varios aspectos de los derechos de las personas, que también juegan un papel substitutivo en el sistema general de protección a los derechos humanos.

Lo mismo sucede en la Ciudad de México y en otros Estados de la república, en donde se han creado instituciones de todo tipo, jurisdiccionales y no jurisdiccionales, para la protección de diversos aspectos de los derechos humanos.<sup>10</sup> Como se mencionó anteriormente, que exista presión al interior de

9 Un ejemplo reciente de lo anterior se puede observar en el traspaso que se hace a la CNDH de la función de investigar violaciones graves a los derechos humanos por parte de funcionarios de los tres niveles de gobierno e incluso contra los legisladores, la cual, antes de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos de 2010, pertenecía a la SCJN.

10 Por ejemplo, de la Secretaría de Desarrollo Social de la CDMX, además de las existentes en otras secretarías del gobierno local, se desprenden, por mencionar algunas, la: Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, la Dirección General del Instituto de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal, Dirección General del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal. Además, de esta misma secretaría se desprenden diversos organismos desconcentrados, encargados de velar por los derechos de distintos sectores vulnerables de la población: El Instituto de las Mujeres del Distrito Federal (INMUJERES), El Instituto de la

las dependencias gubernamentales federales o locales, por medio de instituciones como el COPRED u otras del tipo con otros enfoques, para los servidores públicos establezcan una cultura de derechos y no los violen, es algo positivo.

De igual forma, que existan comisiones de derechos humanos autónomas que, además de sus demás funciones, evalúen el cómo se están protegiendo los derechos humanos a través de instituciones como el COPRED, utilizando indicadores, como la variación en el número de quejas recibidas, es también una función importante que complementa la anterior. Sin embargo, se debe evitar crear instituciones o direcciones protectoras de derechos o duplicar funciones de protección al interior de los gobiernos federal y locales que repitan las de protección de los organismos externos autónomos de protección, como lo son las comisiones nacionales y locales de derechos humanos. En este sentido, una reevaluación y reestructuración de los sistemas de derechos humanos y su articulación con acciones concretas de gobierno, tomando como eje este análisis particular, es una tarea urgente.

Finalmente, aquí otro reto que enfrentan hoy los organismos encargados de los derechos humanos nacionales y locales consiste en que la actuación de estos no es ajena a la política, a pesar de la autonomía de algunos de ellos. Hay una suerte de reconocimiento implícito no públicamente discutido de que muchas personas al interior de estas instancias buscan escalar posiciones al interior de las administraciones públicas en todos los niveles de gobierno, como si el trabajar en estos organismos se tratara de un peldaño más en su carrera profesional o política. En este sentido, personal titular y empleadas y empleados públicos de estas instituciones se alinean en innumerables ocasiones a los intereses de los gobiernos en turno. El COPRED puede verse en esta sobra y es necesario prevenirlo, si es que efectivamente se busca que tenga una relevancia social duradera.

## Consideraciones finales

En este artículo interesaba avanzar una reflexión sobre los retos de implementar acciones orientadas para prevenir, erradicar la discriminación e impulsar el respeto a los derechos humanos. El COPRED y su programa de trabajo, el PAPED, son un ejemplo de los retos que se enfrentan en países como México para que discursos pertinentes escalen a acciones concretas y relevantes. Por ejemplo, el COPRED y el PAPED enfrentan el reto de transformarse en

---

Juventud del Distrito Federal (INJUVE), El Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad (INDEPENDI), La Procuraduría Social del Distrito Federal, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de Familia, el COPRED.



instancias que cumplan de manera efectiva la responsabilidad demandada al gobierno local. En la evaluación anual que se hace sobre el Programa, queda claro que el Consejo debe convertirse en uno que sea capaz de hacer más, a pesar de los recursos escasos con los que cuenta.

Las acciones que debe tomar deben incluir, por un lado, evitar hacer dobles funciones, que se traslapan con las de otros organismos protectores de derechos humanos, a nivel local y federal. También, cooperar más con ellos y establecer medidas de control más estrictas, que permitan que todos los entes públicos que pertenecen al gobierno de la Ciudad de México avancen de manera sustancial en el aspecto de la no discriminación.

Estas incluyen, promover la continuidad del enlace en cada ente público local; establecer aspectos claros en los formatos que cada enlace requisa con base en la información obtenida al interior de su institución, y que se envía al COPRED, que permita evaluar sustancialmente los avances anuales en cada dependencia, maximizando la efectividad de sus recursos humanos, y evitando la distracción de su atención y recursos.

En resumen, en el caso del COPRED se pueden distinguir los retos generales implícitos a la tarea de implementar y evaluar, de manera adecuada, acciones para prevenir y erradicar la discriminación en el sector gubernamental: tienen que ver con diseñar los mecanismos, las instancias, y los actores responsables de las tareas; identificar o construir una estructura operativa, canalizar recursos, asegurar presupuestos y construir información de calidad para evaluar el actuar y corregirlo a lo largo del tiempo.

Lo anterior, lleva a la necesidad de aumentar la reflexividad de los entes responsables de la implementación. La mejora tiene implicaciones sobre la visibilidad y la transparencia de los ejercicios de evaluación y de sus acciones antidiscriminación, de forma que lleguen a más personas e instituciones y se produzcan movimientos de asimilación crecientes. Esto resulta crucial en el actual contexto mexicano que tiene características extensivas a otras partes de la región latinoamericana: marcado por la violencia, por el limitado desempeño de las instituciones públicas, por la corrupción que impacta negativamente en la población actual y amenaza a las próximas generaciones.

## Referencias

Aguilar, L. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

- Alvarado, A. (Ed.). (2014). *Violencia juvenil y acceso a la justicia en América Latina*. México: El Colegio de México.
- Ansolabehere, K., Serrano, S. y Vázquez, L. (Coords.). (2015). *Los derechos humanos y la violencia. Estado, instituciones y sociedad civil*. México: FLACSO.
- Araiza, C. (2005). La discriminación en México: Una mirada desde el análisis de las políticas públicas, *El Cotidiano*, 134, 30-37.
- Cardozo, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos de desarrollo social en México*. México: Porrúa.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Situación de los derechos humanos en México*. México: CIDH, Organización de Estados Americanos.
- Concha, M. (2011). Nueva ley contra discriminación en el DF. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2011/03/05/opinion/024a2pol>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2016). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de atención a grupos prioritarios, 2014-2015*. Ciudad de México: CONEVAL.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. (s. f.). *Modelo de Ley para prevenir y eliminar la discriminación en las entidades federativas*. México: CONAPRED. Recuperado de [http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=504&id\\_opcion=650&op=650](http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=504&id_opcion=650&op=650)
- Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED). (2013). *Discriminación hacia las juventudes en el Distrito Federal*. Documento de investigación y análisis desde la perspectiva de derechos humanos de las juventudes. México: COPRED. Recuperado de [http://copred.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2015/01/Discriminacion\\_hacia\\_Juventudes.pdf](http://copred.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2015/01/Discriminacion_hacia_Juventudes.pdf)
- Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México. (2015a). *Programa Anual para Prevenir y Eliminar la discriminación en el Distrito Federal, 2015*. México: Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la ciudad de México. Recuperado de <http://data.copred.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2015/03/PAPED-2015.pdf>
- Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México. (2015b). Informe de evaluación interna. *Programa para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México, 2015*. México: COPRED. Recuperado de <http://copred.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2016/09/Informe-de-Evaluaci%C3%B3n-Interna-PAPED-2015.pdf>

- Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México. (2016). *Programa para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México 2016-2018*. México: COPRED. Recuperado de <http://data.caprepol.cdmx.gob.mx/archivos/PAPED-2016-2018.pdf>
- Cortés, F. y O. de Oliveira (Coords). (2010). *Desigualdad social*. México: El Colegio de México.
- Estévez, A. y Vázquez, D. (2015). *Derechos humanos y transformación política en contextos de violencia*. México: FLACSO-UNAM.
- Galindo, J. (2011). *La CNDH: una consecuencia de la política económica y social de México (1970-1990)*. México: Porrúa.
- Gall, O. (2004). Identidad, exclusión y racismo: Reflexiones teóricas sobre México. *Revista Mexicana de Sociología*, 66(2), 221-259. <https://doi.org/10.2307/3541457>
- Gobierno del Distrito Federal. (2013). *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, 2013-2018*. México: GDF.
- Gutiérrez E., J. L. (2005). El CONAPRED y la lucha contra la discriminación en México. México: *El Cotidiano*, 134, 12-22.
- Ham, R. y González, C. (2008). Discriminación en las edades avanzadas en México. México: *Papeles de Población*, 14(55), 35-58.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. (2015). *Monografías. Ciudad de México*. México: INEGI. Recuperado de <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/>
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hinojosa, M. (2007, enero-junio). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, 3, 6-29.
- Maldonado, C. y Pérez, G. (Comps.). (2015). *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*. México: CIDE.
- Meny, Y. y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Meyer, L. (2004). La guerra fría en el mundo periférico: El caso del régimen autoritario mexicano. La utilidad del anticomunismo discreto. En D. Spencer (Coord.), *Espejos de la Guerra Fría: México, América Central y el Caribe* (pp.95-117). México: CIESAS.

- Organización de las Naciones Unidas. (2003). *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*. México: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Olvera, A., Zavaleta, J. A y Andrade, V. (Coords.). (2013). *Violencia, inseguridad y justicia en Veracruz*. México: Universidad Veracruzana.
- Parsons, W. (2009). *Políticas públicas*. México: FLACSO.
- Rein, M. y Rabinovtz, F. (1993). La implementación: Una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. En L. Aguilar (Coord.), *La implementación de las políticas* (pp. 147-249). México: Porrúa.
- Székely, M. (2006). *Un nuevo rostro en el espejo: Percepciones sobre la discriminación y la cohesión social en México*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas.
- Treviño, E. (2016). El declive de la acción pública y su relación con el incremento de la inseguridad y de la violencia multidimensional: El caso de Martínez de la Torre, Veracruz, México. En J. V. Tavares, y C. Barreira (Coords.), *Paradoxos da segurança* (169-185). Porto Alegre, Brasil: Tomo Editorial Ltda.

**Recibido:** 27/1/2016

**Aceptado:** 5/6/2017







## **El decisivo impacto de la participación sobre la realización de los derechos: Un análisis de las dinámicas sociales en torno a la propiedad en Bolivia<sup>1</sup>**

### **The Decisive Impact of Participation on the Realization of Rights: An Analysis of the Social Dynamics around the Property in Bolivia**

### **O impacto decisivo da participação na realização dos direitos: Uma análise das dinâmicas sociais em torno a propriedade na Bolívia**

Nataly Viviana Vargas Gamboa<sup>2</sup>

#### **Resumen**

Los derechos de participación política en Bolivia han estado siempre subordinados a la tenencia de la tierra, ello ha provocado que hasta nuestros días la realización de los derechos humanos se encuentre determinada por la propiedad. Las dinámicas de participación se han entendido como una lucha por la inclusión de los grupos vulnerables en el Estado, cuyas manifestaciones se encuentran vinculadas fuertemente al acceso a la propiedad y la vivienda. Los movimientos sociales han emergido con el convencimiento de que se encuentran ante una oportunidad histórica para cambiar las reglas discriminatorias y excluyentes a partir de la participación. En este contexto los asentados irregulares

---

1 Este estudio fue posible gracias al apoyo financiero del International Development Research Centre (IDRC) de Canadá, en el marco del proyecto *From global rights to local practices: Fostering participation at the micro-level in Latin America*. Financiación N.º 107814-005.

2 Candidata a doctora en los programas “Estado de Derecho y Gobernanza Global” de la Universidad de Salamanca y “Ciencias Jurídicas” de la Pontificia Universidad Javeriana, directora ejecutiva de la Fundación Dr. Arturo Isaías Lema Del Pozo. El presente trabajo fue concluido durante una estancia de investigación en el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Estocolmo. [natalyviviana@usal.es](mailto:natalyviviana@usal.es)

constituyen uno de los mejores testimonios de la lucha por la participación a partir de la propiedad. El presente estudio tiene por objeto describir las prácticas excluyentes derivadas del acceso a la tierra desde la conformación del Estado y demostrar, a partir de las experiencias del barrio 26 de agosto de la ciudad de Tarija, que los derechos humanos se encuentran todavía subordinados a títulos propietarios.

**Palabras clave:** Derechos humanos, participación, propiedad, asentados.

## Abstract

The rights of political participation in Bolivia have been always subordinate to the possession of the land; this has provoked that, to our days, the realization of human rights is determined by the property. The dynamics of participation has been understood as a struggle for the inclusion of vulnerable groups in the State, whose manifestations are linked strongly to the access to the property and housing. Social movements have emerged with the conviction that, based on participation, they have a historic window of opportunity to change the discriminatory and exclusionary rules. In this context, the irregular settlements constitute one of the best testimonies of the struggle for participation based on the property. The present study aims to describe the exclusionary practices arising from access to land since the formation of the State, and to demonstrate that, on the basis of the experience of the August 26 town, in Tarija, Bolivia, human rights are still subject to property titles.

**Keywords:** Human rights, participation, property, settlement.

## Resumo

Os direitos de participação política na Bolívia foram sempre subordinados à posse da terra, provocando que até hoje os direitos humanos sejam determinados pela propriedade. As dinâmicas de participação foram compreendidas como uma luta pela inclusão do estado aos grupos vulneráveis, cujas manifestações estão fortemente ligados ao acesso à terra e vivenda. Os movimentos sociais surgiram com a convicção de estar enfrentando uma oportunidade histórica para mudar as regras de discriminação e exclusão através da participação. Neste contexto, os colonos irregulares representam um dos melhores testemunhos da luta pela participação a partir da propriedade. Este estudo tem como objetivo descrever as práticas de exclusão resultantes do acesso à terra, desde o estabelecimento do Estado e demonstrar, a partir das experiências do assentamento 26 de agosto, na cidade de Tarija, onde os direitos humanos ainda estão subordinados a títulos proprietários.

**Palavras-chave:** Direitos humanos, participação, propriedade, assentamento.

## **Introducción**

El sistema de gobierno en Bolivia desde la independencia tuvo sus raíces en aquel implantado durante la época colonial, ello derivó en la total exclusión de la mayoría poblacional a favor de descendientes de españoles. En este contexto, los grupos excluidos, esto es, principalmente indígenas y campesinado, buscaron canales de participación por fuera de los institucionales para luchar por el reconocimiento y la realización de sus derechos en el Estado, con el convencimiento de que la única vía para conseguirlos era a través de la participación.

Resulta dramático aseverar que los derechos a la participación han sido y continúan siendo determinados por quienes tienen acceso a participar por los canales institucionales, que a la vez son impuestos en razón de la propiedad privada. A pesar de los importantes cambios realizados en los últimos años, la lucha de los movimientos sociales por los derechos aún continúa. El más claro ejemplo de la condicionalidad de los derechos a la participación, a partir del derecho a la propiedad, es el caso de los asentamientos irregulares.

La lucha por la propiedad en Bolivia ha estado directamente ligada a la pelea por la participación, puesto que tierra, propiedad y vivienda han representado elementos imprescindibles para formar parte del sistema político. La propiedad y la participación se vislumbran inclusive hasta nuestros días como elementos inseparables, dado que la tenencia de bienes inmuebles configuró los derechos políticos en la historia boliviana y actualmente condiciona los derechos de sus poblaciones en las ciudades.

La nueva ola de derechos, originados a partir del reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, ha venido de la mano del cuestionamiento de las políticas públicas para el logro de una vida con dignidad. En los escenarios urbanos, la lucha por los servicios básicos y todos los derechos conexos a la ciudad ha sido una constante en Latinoamérica, lo cual evidencia la situación de postergación de los grupos vulnerables y la subordinación de sus derechos bajo criterios económicos por parte de la administración pública.

Es incuestionable que hoy la propiedad inmueble se encuentra aún fuera del alcance de los sectores vulnerables de la población, quienes representan la mayor parte de bolivianos y bolivianas; quienes han reconocido que las reglas para acceder a la propiedad en condiciones dignas solo pueden cambiar a través de la participación, por ello, han venido desarrollando una serie de estrategias para influir decisivamente en las decisiones tomadas por la administración pública.

El objetivo del presente trabajo es evidenciar la importancia de la participación para la realización de los derechos a través del análisis de la actuación los grupos asentados irregulares del barrio 26 de agosto de la ciudad de Tarija, quienes han articulado su movilización alrededor de la exigencia del reconocimiento, en un primer momento, a la propiedad, pero con irradiación en un cúmulo de derechos inherentes a la obtención de una vida con dignidad en la ciudad.

Para ello, en primer lugar, se hará un breve repaso de lo que fue y es la participación ciudadana en Bolivia, dentro de este contexto se analizará la persistente participación no institucionalizada, particularmente la visibilizada por los colectivos agrupados que reclamaban derechos relativos a la propiedad y a la vivienda. En segundo lugar, se analizará el nuevo marco legal para la participación en Bolivia, a través de la normativa contenida en la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia y la Ley de Participación y Control Social.

En tercer lugar, se analizará de forma específica la participación de los grupos asentados irregulares del barrio 26 de agosto, que no solo se circunscribe a la lucha por derechos a la propiedad, entendida como una de las principales barreras para su participación, sino que se extiende hacia el reconocimiento y realización de los derechos conexos a vivir en la ciudad, poniendo en relevancia que la única forma de lograr sus objetivos es a través de la participación.

La metodología utilizada en el presente trabajo corresponde, en los dos primeros apartados, a un análisis político y jurídico de las condicionantes para la participación desde 1825. En el tercer apartado se analiza la información obtenida a través de un trabajo de campo en el cual se empleó la metodología investigación acción participativa. Este trabajo es fruto del proyecto de investigación «De los derechos globales a las prácticas locales» realizado entre los años 2014 a 2016, referido en el primer pie de página del documento.

Con el presente análisis se mostrarán los alcances y la irradiación de la puesta en práctica del derecho a la participación, para demostrar que este es el elemento fundamental para la realización de todos los demás derechos; poniendo en relevancia que los derechos de los grupos asentados se encuentran subordinados al derecho a la propiedad y demostrando que la participación viene a representar el único canal para hacer posible el reconocimiento y realización de sus derechos constitucionales.

## **La participación no institucionalizada como propulsora de derechos**

La sistemática exclusión de indígenas y campesinado en Bolivia, desde la independencia, que arrastra el pasado colonial, clasista y discriminatorio en todas las nuevas instituciones de gobierno, se tornó insostenible en un territorio en el que la multiculturalidad y el plurilingüismo eran las características principales de la sociedad. Los sectores vulnerables comenzaron poco a poco a organizarse y a exigir su participación en el Estado, puesto que no gozaban prácticamente de ningún derecho político, pero eran obligados a aportar económicamente con su trabajo semi-esclavo y con impuestos, por un lado, y por el otro, con sus vidas en los múltiples conflictos armados.

Durante todos estos años, las formas de organización para exigir su participación fueron no institucionalizadas, dado que no existía ni el más mínimo espacio en la administración pública para llevarla a cabo, puesto que no eran parte, ni podían aspirar a serlo, de los poderes ejecutivo ni legislativo<sup>3</sup>. La idea de participación no institucionalizada que se aborda en este trabajo tiene como base los estudios que conciben a los movimientos sociales más allá de la dinámica de la acción colectiva y los consideran verdaderos actores políticos capaces de mediar con la administración pública. Se incluyen en las prácticas no institucionalizadas de participación a las que se realizan al margen o en paralelo de aquellas generadas por la administración pública.

Por tanto, como participación no institucionalizada en Bolivia, se considerarán no solo las acciones de protesta como tales (Tarrow, 2011. p. 9), sino aquellas que han sido capaces de abrir espacios de mediación, a través de sus propios actores, y que han repercutido directamente en las decisiones tomadas por la administración pública. Las estrategias de movilización de los sectores vulnerables han cumplido las condiciones, que se utilizan en el presente trabajo, para hablar de participación no institucionalizada, presentando demandas fuertemente estructuradas, con exigencias específicas e indeclinables, persiguiendo objetivos altamente institucionales y consiguiendo resultados visibles.

La participación en Bolivia, si bien para las mayorías poblacionales ha derivado de prácticas no institucionales, ha logrado conseguir objetivos

---

<sup>3</sup> Aún Kelsen desde una perspectiva de defensa del sistema representativo indicaba que la idea de igualdad juega un rol en la ideología democrática, indica que la demanda por las libertades universales requiere de participación universal en el gobierno, recalca que la lucha histórica por la democracia ha sido una lucha por la participación política, es decir, por la participación popular en las esferas ejecutiva y legislativa (Kelsen, 2013, p. 97).

altamente institucionales que han abierto canales de participación institucional, con el objetivo de hacer más efectiva la lucha por los derechos de las poblaciones vulnerables. La pelea dentro de lo no institucional ha hecho posible la consecución de los derechos que ahora se tienen en los cuerpos legales bolivianos. Puede afirmarse que estos han sido posibles solo a través de la participación.

Como se había indicado, la carencia de espacios para la participación generó una fuerte y constante dinámica de participación no institucionalizada. Es importante destacar que la teoría de la participación tradicional no resulta suficiente para explicar el fenómeno de los movimientos sociales en Latinoamérica, y particularmente en Bolivia. No se ha estudiado lo suficiente el impacto que generan los movimientos sociales en la administración pública (Burstein y Linton, 2002) y probablemente ello se debe a la dificultad de identificar a un movimiento social con un resultado específico (Tarrow, 2012).

Los movimientos sociales en Bolivia persiguen objetivos altamente institucionales a través de canales que se alejan de la institucionalidad, tales como reformas de ley y proyectos públicos, además en paralelo buscan ejercer influencia sobre los procesos políticos y cambiar los patrones sociales tradicionales (Warren, 2003). La participación no institucionalizada explica las dinámicas de participación cuando las teorías se vuelven excluyentes y difíciles ante la inexistencia de alternativas de expresión política y movilización, cuando los canales institucionales no existen o se tornan ineficientes, entendiéndose que estas dinámicas no se contraponen a los deseos de participar a través de mecanismos convencionales (Norris, 2002) y que, al contrario, podrían ser un instrumento para llegar a esta.

La importancia de este tipo de formas de participación es entender el poderoso instrumento que generan para la consecución de los derechos y el importante vínculo para lograr la apertura de canales institucionales para la participación formal que puedan hacer que los derechos se vean reforzados en beneficio de la población vulnerable.

### **Dinámica de la participación en Bolivia**

Los movimientos sociales en Bolivia se caracterizaron por enfrentarse al Estado para luchar por la realización de los derechos, dado el continuo desconocimiento de las múltiples y variadas nacionalidades existentes (Cárdenas, 2010). Las políticas de construcción nacional dejaron sin representación a la población nativa, puesto que esta era acaparada por las élites dominantes (Achugar,

2002). Desde la colonización se desconocieron todas las formas de autogobierno y, con ello, las prácticas participativas de las mayorías territoriales. Por ello, su lucha se direccionó hacia el gran objetivo de lograr participación política y, con ello, conseguir su inclusión en el Estado.

En la conformación de Bolivia se dio lugar a varios debates en torno a los espacios ocupados por los grupos indígenas —catalogados como «lo indio». Predominaba entonces una ideología liberal que estructuró un discurso propugnador de una suerte de «darwinismo social», puesto que se consideraba a los las etnias indígenas inferiores e incapaces en relación con la población criollo-mestiza. Esto justificó la dominación de la economía y de las tierras que pertenecían a las comunidades indígenas. De esta forma, la falta de propiedad fue uno de los pilares sobre los que se les negó la ciudadanía y, con ello, se permitió su exclusión política.

La norma constitucional boliviana siempre fue excluyente en lo que respecta a la ciudadanía y, por tanto, al ejercicio de los derechos políticos. Desde 1826, si bien se indicaba que con la publicación de la Constitución Política del Estado (CPE) todos los esclavos quedaban automáticamente liberados, se estableció que estos no podrían abandonar la casa de sus antiguos «señores» (Art. 11.5 CPE 1826). Se debe tener en cuenta que los grupos indígenas fueron sometidos a una situación de cuasi esclavitud con la «mita y la encomienda», vivían dentro de las grandes haciendas y luego de promulgarse la Constitución se quedaron en ellas en las mismas condiciones que en la colonia.

Ahora bien, la norma constitucional de 1826 y las sucesivas de 1831, 1834, 1836, 1839 y 1845 establecían que para tener la calidad de ciudadanía se debía, además de otros requisitos, no encontrarse en sujeción a otra persona en calidad de sirvidumbre doméstica, así, otros empleos podrían calificar para obtener la ciudadanía, pero además se establecía que solo “los ciudadanos” podrían obtener un empleo. Se cerraba, con ello, un círculo de exclusión difícil de romper. Ello dejaba fuera de la ciudadanía a los grupos indígenas, puesto que la única fuente laboral o de ingresos que podían tener, al no contar ni tener reconocida una propiedad privada, fue la de sirviente.

Estas circunstancias configuraron una República de minorías sostenida por el trabajo de la mayoría indígena y campesina. El Estado-nación Bolivia era una comunidad en el imaginario criollo, configuraba una ficción no compartida por los imaginarios indígenas, campesinos, femeninos y demás grupos excluidos. La causa de esta opresión radicaba en los ámbitos de poder coloniales, puesto

que quienes se encargaron de configurar el Estado boliviano fueron los patrones, hacendados y gamonales; quienes monopolizaron las minas y grandes extensiones de tierra, logrando controlar a las poblaciones indígenas dentro de sus predios bajo condiciones de servidumbre y dominación (Prada, 2010).

A partir de la Constitución de 1851 y las sucesivas de 1861, 1868, 1871, 1878 y 1880 se estableció que para ser ciudadano se debía contar, entre otras cosas, con una propiedad inmueble o una cantidad determinada de renta anual que no hubiese sido producto de servicios prestados en calidad de doméstico. Requisitos que no podían ser cumplidos por la mayoría de indígenas, puesto que incluso quienes poseían algún tipo de predio lo hacían bajo una forma comunitaria que no estaba reconocida por la legislación, lo que implicaba la destrucción de sus tierras en aras de aspirar a la ciudadanía.

A través del poder obtenido por la ostentación de tierras y minas se configuró una estructura que pretendía ser la única autoridad sobre toda la población. Después del proceso de independencia, las clases dominantes lograron establecer un sistema de poder político que se otorgaba a sí mismo el monopolio de la producción de todas las normas, el manejo del gobierno y el control del ejercicio de la fuerza, excluyendo de la participación a la mayor parte de la población. Los sujetos dueños de las tierras detentaban, a su vez, el poder político y económico, degenerando hacia una situación severa de desigualdad y explotación, debido a su amplio control sobre la vida social de todos quienes vivían y trabajaban en sus territorios (Tapia, 2010).

Las Constituciones de la primera mitad de los noventa (1938 y 1950) suprimieron los requisitos económicos para ejercer derechos de sufragio, y solo la Constitución de 1967 no estableció ninguna condicionante para el ejercicio de la ciudadanía y los derechos políticos. No obstante, fue tal exclusión provocada que aún los sectores hacendados controlaban el ejercicio de estos derechos sobre las personas que trabajaban en sus predios, por lo que la tenencia de la tierra aún fue determinante para negar los derechos de participación política de las poblaciones vulnerables.

Dado que después de la época colonial se mantuvieron las estructuras socioeconómicas y de poder político sustentado en el monopolio de la tierra y las relaciones de servidumbre, las bases para el nuevo Estado de 1825 fueron los mecanismos de producción coloniales. Los patrones de las tierras, generalmente, eran nombrados por el gobierno central para desempeñar funciones de representación. Aún en la época de la instauración del sistema partidista, en el

último cuarto del siglo XIX, fueron los principales propietarios de las tierras quienes asumían la presidencia del país y se convirtieron en los representantes de los Poderes Públicos, puesto que constituían los principales organizadores y dirigentes de los partidos políticos (Tapia, 2010).

La resistencia indígena y su implicación en los conflictos sociales, derivados de los problemas de tierras, reforzaron —desde la percepción de lo criollo-mestizo— la imagen negativa de «indio salvaje», que se encontraba muy alejada de los ideales liberales y positivistas de la época (Do Alto, 2007). No obstante, esta resistencia respondía a una lucha por la participación entendida a través de la propiedad, ante el claro fracaso del sistema de representación en el contexto boliviano.

### **Luchas sociales por la tierra y participación**

Al margen de la exclusión de la ciudadanía a indígenas, durante los años de vida independiente en Bolivia se llevaron a cabo, de forma continua, políticas de expropiación de tierras. Los grupos indígenas fueron arrebatados de sus tierras sistemáticamente a favor de la élite criollo-mestiza. Una de las políticas más agresivas fue puesta en marcha por Mariano Melgarejo a través del Decreto de 20 de marzo de 1866, el cual exigía una muy alta suma de dinero para que los indígenas obtuvieran los títulos de propiedad sobre sus tierras originarias. Se debe destacar que esta medida no implicaba la eliminación del tributo indígena, de esta forma, fueron obligados a adquirir títulos individuales de sus propias tierras en un plazo no mayor a dos meses, con la agravante de que dichos títulos caducarían en cinco años, después de los cuales se tenía que volver a comprar la tierra y, en el caso de no poder hacerlo, se confiscarían para ser subastadas al mejor postor.

La lógica pobre que se daba a este sistema era poder incluir a los grupos indígenas en la participación política a través de la propiedad, sin embargo, en el fondo se perseguía una expropiación más sencilla, por un lado, al destruir la propiedad comunitaria -y por lo tanto también su defensa- y, por el otro, al despojar de sus tierras a quienes no pudiesen pagarlas. La condicionalidad de los títulos a la renovación para aquellos pocos individuos que pudiesen comprar tierras, implicaba también una continua compra de una expectante ciudadanía, que en la práctica no podrían ejercer por no poder expresarse por escrito y en castellano.

Más adelante y continuando con su objetivo expropiador, se dictó también durante, la administración de Melgarejo, la Ley de Tierras —28 de septiembre

de 1868—, que establecía el paso de los territorios indígenas para formar parte de la propiedad del Estado, permitiendo a este, por ejemplo, la venta de toda una comunidad indígena, dando lugar a un agresivo proceso de conversión de las tierras comunitarias en latifundios. Ante estos hechos se masificaron las rebeliones indígenas entre los años 1869 y 1870, a partir de las cuales se logró realizar una alianza estratégica en 1871 entre indígenas y las élites en desacuerdo con Melgarejo, para declarar nulas algunas de las expropiaciones (Salazar, 2013). Se produjo, así, uno de los primeros éxitos populares a través de la movilización.

Sin embargo, después de este logro relativo, solo pasaron tres años hasta que se dictó la Ley de Exvinculación (1874), mediante la cual se establecía la sustitución de la propiedad colectiva indígena —*ayllu* comunitario—, por la posesión a título individual, con el objetivo de garantizar un derecho político para los ciudadanos nuevos de la República y se dejó prácticamente sin existencia a los individuos que habían establecido su relación socio política e identitaria en la colectividad y la circulación de cargos (Ticona, 2010). Sus procesos participativos fueron abruptamente eliminados. Quienes defendían este proceso, aplicado desde 1880 de forma desestructurada, indicaban que a través de la individualización se crearía un mercado de tierras y podría promoverse el proceso de ciudadanía para indígenas. Sin embargo, las consecuencias reales fueron la desestructuración de las comunidades andinas y el sometimiento de muchas de estas al régimen de hacienda (Salazar, 2013) puesto que no pudieron acceder a la compra de terrenos y nunca pudieron ejercer derechos políticos.

La desigualdad actual en el mercado de tierras tiene sus orígenes en estos procesos. Se definió de forma muy excluyente quién y cómo podría tener acceso a la propiedad privada y con ello a la participación política, por supuesto, las condiciones impuestas dejaban fuera del mercado de tierras a los grupos indígenas, quienes veían cada vez más recrudescidas las políticas de expropiación y su sometimiento cada vez más a las haciendas, sin poder oponerse al sistema, dado que era controlado por quienes ostentaban los derechos políticos. Entre los años 1900 y 1920 fueron dictadas políticas que generaron grandes expropiaciones de tierras comunitarias.

Así, desde 1880 hasta 1930, las comunidades indígenas y campesinas pasaron de tener más de la mitad de las tierras cultivables en Bolivia, a menos de un tercio, disminuyendo en número de comunidades de 11.000 a tan solo 3.783. Una gran variedad de políticas segregadoras fue dictada a continuación, como el

Decreto Supremo de 1935, que prohibía tanto el ingreso de indígenas a la plaza principal de La Paz como el uso de las aceras, lo que reproduce los imaginarios coloniales de dominación (Salazar Lohman, 2013).

Las estrategias de movilización y participación de los sectores vulnerables han estado condicionadas por la gran diferencia entre la población boliviana, dado que se cuenta con un gran número de pueblos indígenas, variadas lenguas e importantes diferencias culturales. En estas condiciones, durante mucho tiempo, fue imposible que estos sectores pudieran organizarse para defender sus derechos. Los sistemas de comunicación precarios, así como el mal estado de las carreteras y la gran dispersión geográfica de las poblaciones fueron elementos en contra de cualquier posibilidad de movilización destinada a su inclusión en el Estado.

Durante la Guerra de Chaco (1932-1935), Bolivia comienza a estructurarse como una invención ciudadana de masas; los más de cincuenta mil muertos —principalmente campesinos e indígenas— llevaron a los distintos pueblos de Bolivia a comenzar la creación de un imaginario común a través de la tragedia (García, 2009). En muchas comunidades solo quedaron mujeres y niños, los varones fueron reclutados y llevados a la línea de fuego, mientras los no indígenas se mantuvieron en la retaguardia. Durante este proceso, las tierras de los combatientes indígenas fueron expropiadas por no contar con suficiente mano de obra y sus familias obligadas a trabajar en las haciendas en condiciones de semiesclavitud (Salazar, 2013). Todo derecho humano estaba sometido al derecho propietario.

Los grupos indígenas y campesinos fueron al mismo tiempo privados de sus tierras y sus modos comunitarios de vida, convocados para luchar en las guerras de independencia o contra otros países; utilizados como una masa movilizable en los proyectos nacionalistas, para luego ser excluidos de la administración pública y dejados sin participación en el Estado (Schavelzon, 2012). La crisis estructural en Bolivia tiene, precisamente, como elemento principal a la negación de sus derechos por una concepción monoétnica —instaurada desde 1825— que les excluyó completamente de la vida del Estado, obligándoles a morir por él y negándoles totalmente el ejercicio de la ciudadanía, al no contar con propiedad privada ni poder expresarse por escrito y en castellano.

En 1952 la definición de indio cambia legalmente por la de campesino y se promueve una Reforma Agraria en 1953, que no alcanzó a llegar al oriente boliviano. Ello tuvo el fatal impacto del desconocimiento de las propiedades comunitarias andinas. Por otro lado, el proyecto de sociedad e inclusión que debía

proveer dicha reforma solo trajo como resultado la discriminación y exclusión de quienes migraron a las urbes escapando de la extrema pobreza (Do Alto, 2010; Prada, 2010) y comenzaron el proceso de lucha por los derechos en las ciudades, que son patentes en la lucha por la participación de los asentados irregulares.

### **Estrategias de participación recientes ligadas a la propiedad**

La desigualdad creada por el modelo neoliberal permitió que el Estado administre los recursos a favor de los sectores empresariales, agroexportadores, terratenientes y banqueros, que se correspondían con la élite criollo-mestiza. Este sistema de exclusión propició la subordinación —de los grupos indígenas, negros y campesinos— a un modelo exportador y dependiente, quitándoles el derecho a la participación política, jurídica y económica; usurpando sus tierras y desestructurando sus territorios; ubicándolos en el último lugar de la escala social, en un estado de servidumbre, cuasi-esclavitud, desprecio y deslegitimación (Garcés, 2013).

En 1990 los pueblos indígenas de la zona amazónica del país, conducidos por la Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB), realizaron una marcha histórica denominada «Marcha por la Dignidad y el Territorio» ante el avasallamiento de sus tierras por parte de sectores hacendados y madereros (Defensor del Pueblo et al, 2010). Si bien se sostiene que la principal característica de esta marcha fue la incorporación del objeto «territorio» a sus demandas económicas, culturales y ambientales (Vargas y Córdova, 2003), se produjo paralelamente una transformación completa de los escenarios políticos y públicos tradicionales.

Los grupos indígenas de tierras altas y bajas, al encontrarse juntos para marchar hacia la sede de gobierno, posicionaron con gran fuerza el planteamiento de las organizaciones indígenas y obtuvieron la sanción de siete territorios indígenas por Decreto Supremo (Garcés, 2013); además y a la vez, dejaron claro que tenían amplios derechos para participar en las decisiones de la administración pública y que sus demandas debían ser escuchadas y respondidas adecuadamente. Se posicionaron con la pretensión de ser mediadores efectivos para los grupos vulnerables.

Estos colectivos luchaban por pretensiones que iban más allá de sus derechos al territorio, estaban buscando ejercer sus derechos de participación para poder conseguir una serie de derechos sistemáticamente negados. Su organización trascendió el tema agrario moviéndose a un discurso reivindicativo que clamaba la reversión de los privilegios otorgados a grupos minoritarios y una inclusión completa en todas las esferas del Estado de acuerdo con sus propias formas de vida.

En el año 1994 se realizó otra importante movilización denominada «Marcha por la vida, la coca y la soberanía», que defendía los cultivos de coca ante la creciente política de erradicación liderada por los Estados Unidos. Esta marcha, no obstante, paralelamente llevó otra premisa como elemento de consolidación de las alianzas de los pueblos indígenas: «la refundación de Bolivia» y la exigencia de la convocatoria a una Asamblea Constituyente, por lo que se comienza a buscar mayor apoyo y representación política (Do Alto, 2010), esto es, participación, con el objetivo de redactar una nueva Constitución que lleve como premisa el cambio del sistema de gobierno y la generación de un Estado con plena participación.

La continua desatención de los derechos y la ausencia de políticas de inclusión en Bolivia propiciaron la insurgencia de grupos indígenas y de la clase popular que reivindicaban el reconocimiento de los derechos a través de masivas marchas y bloqueos a falta de cauces institucionales de participación. El pueblo boliviano, con el transcurso de los años, fue lentamente, aunque de forma progresiva, estructurando sus demandas y adquiriendo mayor cohesión. La población llegó al punto en el que ya no estaba en condiciones de seguir soportando la vulneración de sus derechos y la única salida era participar activamente en la construcción de un nuevo modelo de Estado y abrir así canales permanentes e institucionales de participación.

Tres grandes levantamientos populares fueron determinantes para la reconfiguración del Estado: la *Guerra del Agua* (2000), el *Impuestazo* (2003) y la *Guerra del Gas* (2003). Estos acontecimientos pusieron en el debate político que la expansión territorial de los bloques sociales movilizados tenía ya construcciones programáticas de transformaciones estructurales, encabezadas por movimientos sociales constituidos con la voluntad de movilizar y transformar el Estado boliviano (García, 2010) con el fin de exigir su plena participación y el reajuste del sistema de gobierno para que la administración pública adopte una nueva perspectiva de «mandar obedeciendo».

La Guerra del Agua fue el propulsor determinante para la convocatoria de la Asamblea Constituyente. Esta lucha también puede entenderse a través de la vulneración a los derechos a la ciudad de los grupos urbanos empobrecidos, dado que las condiciones de acceso al agua en los barrios periurbanos de la ciudad de Cochabamba fueron siempre postergadas y supeditadas a derechos de propiedad. Los que no tenían acceso a la ciudad, en términos de derechos eran en su mayoría grupos asentados irregulares. La provisión de los servicios, lo mismo que el gas, fue hecha con criterios discriminatorios, valiéndose de sistemas de representación política excluyentes que tuvieron cimientó en los negados derechos a la propiedad de la población vulnerable.

Un mes después de los acontecimientos de la *Guerra del Gas*, las organizaciones de campesinos, colonizadores, indígenas, originarios y asalariados del campo se reunieron en Santa Cruz y decidieron construir un Pacto de Unidad para tener una participación decisiva y en bloque en la Asamblea Constituyente, cuya realidad era ya inevitable. En septiembre de 2004 se formó el Pacto de Unidad Programático que elaboró, en ese momento, una propuesta de Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, con el lema: «los excluidos no vamos a excluir a los excluidores de siempre». Allí se decidió que la Asamblea Constituyente debía ser *participativa* para borrar la lacra histórica de un país construido por una pequeña élite blancoide; y *originaria y fundacional*, para evitar que se trate de una Asamblea que intente poner parches a la estructura del Estado (Garcés, 2013).

Estos acontecimientos fueron promovidos por importantes movimientos sociales constituidos por agentes que se encontraban ya estructurados y contaban con un gran respaldo popular por representar a los diversos intereses y sectores poblacionales<sup>4</sup>. Los años 2000 a 2005 fueron el ejemplo más reciente de una lucha por apropiarse y hacer posible un conjunto de aspiraciones y anhelos de participar en el Estado. Este lapso temporal pasó a ser denominado como el periodo de «la Bolivia Rebelde» (Salazar Lohman, 2013, p. 13).

La participación no institucionalizada de los movimientos sociales a lo largo de la historia dio lugar al resultado más institucional posible: Una nueva Constitución. Los movimientos sociales lograron convertirse en mediadores efectivos de las necesidades de las poblaciones vulnerables y a través de la representación obtenida en la Asamblea Constituyente lograron insertar una serie de demandas en el debate y plasmarlas en el texto final de la Constitución.

Fue el pueblo organizado quien exigió e hizo posible la realización de una Asamblea Constituyente para reformar el Estado a través de su participación. Este proceso generó un cambio completo, asimilable a una verdadera refundación, dando como fruto el nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia. Las nuevas

---

4 Consejo Nacional de Ayllus y Markas de Qullasuyu (CONAMAQ), la Confederación de Indígenas de Bolivia (CI-DOB, antes llamada Central Indígena del Oriente Boliviano), Central de Cabildos Indígenales Mojeños (CCIM), la Confederación de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC) y la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), Asociación Nacional de Regantes y Sistemas Comunitarios de Agua Potable y Saneamiento (ANARESCAPYS), Bloque de Organizaciones Campesina e Indígenas del Norte Amazónico (BOCINAB), Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Originarias e Indígenas de Bolivia «Bartolina Sisa» (CNMCOIB-BS), Central Obrera Boliviana (COB), Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni (CPEM-B), Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), Confederación de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB), Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSTUCB), Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia «Bartolina Sisa» (FNMCB-BS), Movimiento Sin Tierra (MST-B) y Organización Indígena Chiquitana (OICH).

reglas insertas en el cuerpo constitucional por los movimientos sociales marcan un nuevo horizonte destinado a la plena participación. La premisa fundamental del Estado Plurinacional fue la democracia participativa, en la que las decisiones de la administración pública sean resultado del aval y consenso del pueblo boliviano.

## **Nuevo marco legal para la participación ciudadana**

Como parte del proceso de cambio, llevado a cabo por el gobierno de Evo Morales, se introdujeron múltiples preceptos para asegurar la plena participación de la ciudadanía boliviana en todos los niveles y procesos desarrollados por la administración pública, con el objetivo de no permitir nunca más que los derechos dependan del capricho de unos cuantos sectores y que puedan ser válidamente exigidos en cualquier etapa e instancia.

El primero de los marcos legales corresponde a la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, promulgada en el año 2009, cuya principal característica es el cambio radical de entender y aplicar la forma de gobierno, abre espacios de participación y deliberación para un nuevo tiempo de democracia participativa. El segundo de ellos es la Ley de Participación y Control Social promulgada en el año 2013, la cual, por sus características, es el marco específico que regula, o más bien, encauza la participación ciudadana en Bolivia. Ambos cuerpos legales, aplicados y enriquecidos con normativa específica, en cada caso concreto, generan canales de participación nunca antes vistos en Bolivia, dando nacimiento a una nueva era de reconocimiento legal de los derechos de participación en el Estado a todos los sectores poblacionales bolivianos sin distinción alguna.

### **Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia**

Como se ha sostenido, la Constitución actual es fruto de una serie de movilizaciones sociales destinadas a cambiar las discriminatorias y excluyentes reglas de participación política instauradas desde el nacimiento del Estado a partir de una participación no institucionalizada. La nueva norma constitucional boliviana, promulgada el año 2009, fue resultado de un extenso debate constituyente, en el que participaron diversos sectores poblacionales elegidos por voto popular. Durante el proceso asambleario participaron grupos indígenas, campesinos y sindicalistas, entre otros, haciendo de este un verdadero proceso incluyente y en el que, por primera vez, tuvieron representación los sectores vulnerables y excluidos.



Los sectores sociales a lo largo de la Asamblea Constituyente hicieron llegar propuestas desde todos los rincones del país. Estas llevaban impregnada una misma demanda: la inclusión efectiva de los grupos vulnerables en la toma de decisiones en todos los niveles del Estado. Entendiendo que ello constituía el único camino posible para lograr el cambio de las reglas del juego.

El cuerpo constitucional de 2009 representa un nuevo comienzo para la población vulnerable, dado que, por primera vez, instituye la democracia directa como una forma de gobierno en claro respeto a la soberanía que ostenta el pueblo boliviano, así, abre la posibilidad a la instauración de diversas estrategias que permitan que el pueblo sea quien debata y decida sobre su propio futuro (Art. 7 CPE). La Constitución inserta como principio rector a la «equidad social y de género en la participación» (Art. 8.II CPE), es, por lo tanto, directriz de todo el funcionamiento de las instituciones del Estado. Se adopta también como sistema de gobierno la democracia participativa (Art. 11 CPE), cambiando radicalmente la forma como se entendía y se practicaba la democracia hasta ese momento, y se instituye como derecho a la participación libre en la formación, ejercicio y control del poder político (Art. 26.I CPE).

Así también, se establece, de una forma muy extensa, en el Título VI de la Constitución, los alcances y acciones que involucran la participación y el control social (Art. 241 CPE) y lo que la participación implica en el nuevo Estado (Art. 242 CPE). A través de lo expuesto por la norma constitucional se cambia radicalmente la forma en la que se entiende y se ejerce la participación, logrando por primera vez en la historia constitucional boliviana la capacidad de dotar a la población de herramientas que permitan defender efectivamente sus derechos.

El complejo marco normativo creado por la Constitución permite diseñar y adecuar la legislación boliviana a un nuevo contexto de plena participación, puesto que todos los niveles de la administración pública deberán estar sujetos a las normas de participación y control social, abriendo espacios suficientes de participación y generando mecanismos transparentes para posibilitar el control social en cada una de las instancias posibles.

## Ley de Participación y Control Social

Si bien la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia cambió profundamente los mecanismos para ejercer la participación, ello no implicó

un cambio inmediato en la práctica, principalmente por la poca voluntad de la administración pública, que aún conserva prácticas discriminatorias y excluyentes lideradas por políticas de mercado. Los movimientos sociales estuvieron también luchando por una efectiva aplicación de la norma constitucional y, con ello, la apertura de los canales de participación a través de la institucionalidad.

Por la necesidad de realizar los derechos propugnados en la Constitución se desarrollaron una serie de cuerpos legales en distintos niveles del Estado. El principal cuerpo legal de desarrollo del derecho a la participación y control social lo constituye la Ley N.º 341, denominada Ley de Participación y Control Social (LPCS) de 5 de febrero de 2013. Dicha Ley tiene como objetivo el fortalecimiento de la democracia participativa con base en la soberanía popular y el ejercicio activo de los derechos (Art. 3 LPCS).

El alcance y objetivo de la LPCS no es una cuestión menor, puesto que, de forma explícita, busca empoderar a todos los sectores sociales, individuos y colectividades a través de la participación efectiva, buscando dar cumplimiento a la principal expectativa expuesta durante la Asamblea Constituyente: que la población pudiese formar parte de los procesos de decisión de la administración pública en todos los niveles.

Entre los principios que rigen la participación y el control social se introduce el de «mandar obedeciendo», a través del cual el pueblo ordena que se ejecute su voluntad para la consecución del bien común (Art. 4.3 LPCS); este principio deja claro el sentido nuevo que adquiere la participación a través de la norma constitucional, dado que es el pueblo boliviano quien gobierna activamente, a través de su participación en todos los niveles del Estado y en cada una de las etapas de planeación, ejecución y fiscalización de la gestión pública (Art. 8 LPCS). Esta ley, novedosa y progresista en el entorno boliviano, detalla tanto las formas de participación y control social (Arts. 13 y 14 LPCS), como sus espacios y representación (Arts. 16 al 25 LPCS).

## **La lucha por la participación de los asentados irregulares**

El fenómeno de los asentamientos irregulares tiene larga data en Bolivia y se corresponde con migraciones masivas de las zonas rurales o barrios periféricos de otros departamentos en búsqueda de mejores condiciones de vida. Dichas migraciones giran en torno a actividades económicas específicas de extracción

de materia prima. Los asentados irregulares sufren condiciones de vida indignas y sus derechos son continuamente vulnerados. En los últimos años, debido al redescubrimiento de las reservas de gas en el Departamento de Tarija, la ciudad capital ha ampliado de forma exponencial la cantidad de familias y nuevas viviendas (Ledo García, 2012). Se espera que la mancha urbana de la ciudad de Tarija pase de ocho a diez mil hectáreas el 2016 (Escalante, 2016).

El primer asentamiento irregular después de dicho redescubrimiento coincidió con la llegada del presidente Morales al poder —cuyo mandato prometía reivindicar los derechos de los sectores vulnerables—. Se trata del asentamiento las Barrancas, que luego adquirió personería jurídica con el nombre de Barrio 26 de agosto. Se debe destacar que en la zona hay una serie de barrios que han sido sucesivamente creados a medida que el asentamiento ha ido extendiéndose.

El caso del Barrio 26 de agosto muestra facetas que evidencian que es posible migrar de una participación no institucionalizada a otra que se mueva dentro de los canales institucionales, puesto que llevan como premisa que la participación es el único cauce para lograr el cumplimiento de sus derechos. También deja patente que los derechos humanos en las ciudades, en gran medida, se encuentran condicionados por los derechos propietarios.

Las características de los asentamientos en Bolivia coinciden en la forma y las motivaciones utilizadas para asentarse irregularmente. Todas ellas tienen como sustrato una profunda desigualdad política, social y económica cuyo origen está en la negación de los derechos políticos a través del desconocimiento de la ciudadanía a los sectores vulnerables; situación que provocó que no pudieran ser capaces de adquirir una vivienda en las condiciones de mercado excluyentes y discriminadoras que existen. Esta situación se vio agravada por la negación de los derechos a la ciudad de quienes viven y se asientan irregularmente.

Los múltiples asentamientos irregulares de la ciudad de Tarija han traído consigo innumerables problemas no solo desde el punto de vista urbanístico, sino sobre todo de vulneraciones a los derechos humanos de sus poblaciones. Estas han sido relegadas a una situación de estigmatización que ha contribuido a su no inclusión dentro de los planes y proyectos destinados a la provisión de servicios básicos y otras necesidades. Una vez más, los grupos más vulnerables ven subordinados sus derechos a la tenencia de títulos propietarios.

Los asentados irregulares del Barrio 26 de agosto comenzaron a estructurar una serie de estrategias de participación para lograr el reconocimiento de sus derechos. Una vez promulgada la nueva Constitución sus movilizaciones utilizaron como respaldo el gran abanico de normas que hacían posible su participación a través de los canales institucionales. No obstante, se enfrentaron con una administración pública que no se encontraba dispuesta a abrir los canales de participación, por lo que aún, a pesar de la extensa normativa, tuvieron que batallar para el reconocimiento de sus derechos a la participación. Inclusive después de la promulgación de la Ley de Participación y Control Social la vía para su participación no fue propiciada por la administración pública.

Los grupos asentados irregulares continuaron con estrategias no institucionales para el reconocimiento de sus derechos a la participación reclamando su inclusión en todos los niveles de la administración pública. Durante su movilización aglomeraron junto a ellos a habitantes y dirigentes de los demás asentamientos, organizando una plataforma colectiva para exigir el reconocimiento de sus derechos a través de la participación.

### **El Barrio 26 de agosto**

Como se ha venido sosteniendo, la participación no institucionalizada hasta hoy viene llevándose a cabo a través de una lucha en las calles por el reconocimiento de los derechos. En el caso de los asentamientos irregulares, esta es una lucha en contra de las condiciones excluyentes y discriminatorias dadas por la administración pública y en contra de la exclusión financiera, la política ineficiente de vivienda y la construcción del espacio urbano sin considerar en ningún momento las necesidades reales de la población vulnerable (Vargas, 2014). Dichas condiciones fueron producto de la herencia histórica de exclusión, en la que la expropiación de tierras a los sectores vulnerables fue uno de los elementos claves para negarles cualquier cauce de participación.

Es un hecho que los asentamientos urbanos no cuentan con títulos propietarios por la infinidad de problemas que enfrentan con la administración pública. Solo después de entre diez a veinte años pueden regularizar sus documentos y obtener un título propietario (Ministerio de Justicia et al, 2008, p. 62). No solo las empresas privadas que se dedican a la operatividad de los servicios, sino también los propios municipios, como medida normal (El nuevo sur, 2013, septiembre, 9), exigen la regularización de los asentamientos para poder

instalar las infraestructuras. De esta manera, los servicios básicos pueden tardar en llegar más de 15 años. Por esta situación continúan activamente movilizados para lograr proveerse de condiciones dignas de vida, en una clara sujeción de sus derechos a un título propietario.

La gran dimensión de los asentamientos urbanos irregulares y su componente altamente heterogéneo —dado que lo integran grupos campesinos, indígenas y pobladores de ciudades de todas las edades y sexos— sitúa las estrategias de participación no formal de estos colectivos en un rango importantísimo, puesto que están presentes en todas las ciudades de Bolivia y aglutinan prácticamente a todos los grupos vulnerables: esto hace que su lucha por la participación formal y la realización de sus derechos sea de gran relevancia.

La creciente cantidad de asentamientos en Tarija la posicionó como la ciudad en la que existen mayor número de asentamientos a nivel nacional. Según el Comité de Defensa Social de la Propiedad Privada y Pública se registraron al menos 14 grandes bloques de asentamientos sobre propiedades públicas y privadas (El País, 2013, junio,7). La tabla I muestra que, solo entre los 5 asentamientos irregulares que han podido medirse, existe una extensión aproximada de 6 millones de metros cuadrados. Sin embargo, los datos proporcionados no contemplan todo el fenómeno, dado que se desconoce no solo la cantidad de asentamientos en la ciudad, sino también la magnitud de estos, cuyos datos están aún en proceso de recopilación.

**Tabla I**

Asentamientos en Tarija

Asentamiento	Número de organizaciones	Hectáreas
Las Barrancas	11	187,34
Pampa Galana	10	257,18
Aranjuez	8	45,27
El Portillo	desconocido	49,45
Torrecillas	desconocido	58,9

**Nota:** Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Dirección de Ordenamiento Territorial de Tarija.

El asentamiento «Las Barrancas» llevó el nombre en alusión al lugar en el que se dio el asentamiento en el año 2006. Con el paso del tiempo se llegó a denominar Barrio 26 de agosto en alusión a la fecha en la que se asentó su población. Sobre él existen muy pocos estudios empíricos y se estima que entre 300 a 400 personas formaron parte de esta movilización en sus inicios.

Las familias del asentamiento pasaron alrededor de 11 meses en carpas improvisadas, a merced de las condiciones climatológicas, sin casi ningún enser ni servicio. El lugar del asentamiento era conocido como un parque nacional<sup>5</sup>, pero más adelante se constató que no tenía los registros pertinentes para adquirir tal denominación, no obstante, gran parte del terreno era de propiedad de la Alcaldía Municipal de Tarija y otra parte de una familia que no tenía registrado debidamente su derecho propietario (Vargas, 2016).

La ocupación se hizo de forma organizada y pacífica. Entre quienes se asentaron por primera vez se encontraban varias mujeres, algunas de ellas embarazadas y con niños pequeños. La condición socioeconómica de los asentados correspondía a la pobreza. Su acción organizada fue en contra de la exclusión financiera y social que los condenaba a reproducir ciclos de extrema pobreza y a no contar nunca con la posibilidad de adquirir una vivienda inmueble (Vargas, 2014).

### **La pelea por el reconocimiento y realización de los derechos del Barrio 26 de agosto**

La lucha por los derechos en el caso de los asentados comienza antes del propio asentamiento. El asentamiento en sí mismo resulta una más de las acciones que realizan los grupos pobladores vulnerables en aras de lograr participación para el reconocimiento y realización de sus derechos. Puesto que, ante las excluyentes normas de mercado, apoyadas por quienes definen el acceso a la propiedad y a la vivienda, asentarse es una manifestación en contra de las condiciones impuestas, por lo tanto, no se atienden sus necesidades.

Al momento de detentar la tierra comienzan una lucha que se encuentra definida por su ya acceso a esta. Una vez se sienten fijados a un espacio de tierra en el cual construyen sus precarias viviendas, comienza una lucha para acceder no solo a los servicios básicos sino también a todos los derechos conexos a la ciudad. No obstante, dado que no se les reconoce la propiedad formalmente no se los incluye en la planificación urbana.

La administración pública fue reacia a dotarles de la provisión de servicios básicos. Las construcciones y provisión de servicios se hicieron con las propias manos y trabajo de los grupos asentados. Cuando la administración pública entregó obras

<sup>5</sup> Declarado Parque Nacional por la Ley 3389, el Decreto Supremo 7807 de René Barrientos O. de agosto de 1966 y el Decreto Supremo 22937 de octubre de 1991.

o mejoras en la provisión deficiente de los servicios, lo hizo a hurtadillas y cuidando de que el resto de pobladores no se percatara de los cambios que se realizaban. Ello fue así por el doble discurso que manejaron: por un lado, el total repudio de los grupos asentados para no tener al resto de la población en contra, principalmente a las familias poderosas que detentan los terrenos y financian las campañas políticas y, por el otro lado, la necesidad de hacer algo en los asentamientos para captar el apoyo de sus pobladores en las urnas (Vargas, 2016).

Conscientes de que como individuos sin contar con el derecho propietario no podrían tener ni el más mínimo chance de interactuar con la administración pública, los asentados del Barrio 26 de agosto se han venido organizando metódicamente desde el 2006, interactuando con muchos otros barrios a través de la conformación de la Coordinadora Departamental de Asentamientos Humanos de Tarija (en adelante la Coordinadora). Dicha institución cuenta con personería jurídica, este hecho ha sido incluido como una forma de dotarse de legalidad y tratar de participar a partir de la institucionalidad.

Si bien a partir del nuevo cuerpo constitucional y a efectos de las nuevas disposiciones legales de desarrollo, la Coordinadora debe ser válidamente reconocida como un actor dentro del proceso de participación y control social, en el debate local se ha tratado de excluirla a través de una serie de mecanismos e interpretaciones que lesionan su derecho a la participación. Así la Ley Municipal N.º21 en su artículo 6, no incluye a los grupos asentados irregulares ni a sus estructuras organizativas como actores legitimados para participar en la administración pública, pero sí lo hace con otros colectivos. Con este precepto se ha intentado obstaculizar los derechos a la participación de los grupos asentados.

Se debe destacar que su participación en el Barrio 26 de agosto ha sido fundamental dentro de la Coordinadora, representantes del asentamiento han ocupado cargos jerárquicos importantes dentro de su estructura. Actualmente el presidente de los asentados del Barrio 26 de agosto es presidente de la Coordinadora y también ocupa la secretaría de la Coordinadora Nacional de Asentamientos Humanos, su predecesor también es poblador del barrio. Desde esta plataforma han impulsado un arduo debate sobre la necesidad de regularizar los asentamientos en diversas partes del país, consiguiendo la promulgación de la Ley de Regularización del Derecho Propietario de 2012.

A través de masivas marchas y bloqueos, por un lado y, por el otro, de acciones clientelares llevadas a cabo por distintos candidatos y autoridades en aras

de conseguir el voto de los asentados (El País, 2013, abril, 25), se abrieron calles en toda la zona, pero estas no cuentan siquiera con empedrado. Durante la época de lluvias las calles son intransitables por la cantidad de lodo que se forma, lo que afecta el desplazamiento al trabajo, a la escuela y a la universidad.

A través de la movilización constante y el interés electoral de algunas autoridades, se logró también la construcción de canchas deportivas y áreas verdes, con lo cual se da cumplimiento a la normativa municipal en cuanto a cantidad de espacios de ocio y áreas verdes que deben existir en los barrios. Por otro lado, también se ha conseguido el funcionamiento de una línea de transporte público. Se debe destacar que la continua discriminación a estos colectivos es una constante, puesto que habitantes de otros barrios los perciben como una suerte de personas aprovechadas y flojas, sin valorar su situación de desesperación, marginación económica y las dificultades que han tenido que pasar y que continúan atravesando por intentar proveer a sus familias de una vida digna.

### **El lento reconocimiento de los derechos de participación de los grupos asentados**

Los grupos asentados irregulares han ido progresivamente matizando sus formas de participación a través de los cauces que ha abierto la legislación vigente desde el año 2009, con la promulgación de la Constitución y la Ley de Participación y Control Social, principalmente. No obstante, el cambio de la participación no institucionalizada a una de tipo institucionalizada no ha sido correctamente dirigido por estos ni por la administración pública, en gran parte por la negación de su estatus como agente participativo. Se observa, de forma flagrante, el incumplimiento de las obligaciones que marca la Ley y la Constitución para abrir y garantizar los canales de participación institucionalizada a estos colectivos.

El incumplimiento de la apertura de los cauces de participación genera que paulatinamente los grupos asentados recurran a sus tradicionales estrategias de participación no institucionalizada, como bloqueos y marchas, ante la creencia de la obtención de una mejor eficacia para la realización de sus demandas. Sin embargo, han utilizado también estrategias como la solicitud de reuniones formales con los miembros de la Administración Pública local, participación en eventos a nivel nacional y la elaboración de propuestas destinadas a la satisfacción de sus demandas.

La participación de los grupos asentados irregulares en diversos foros de discusión a nivel nacional ha propiciado una mayor visibilidad de sus demandas

y un mayor entendimiento de las dificultades que les han llevado a asentarse irregularmente. Sin embargo, a nivel local, la práctica totalidad de los asentamientos enfrentan serios problemas para interactuar con la administración pública. Los asentados habían pedido, en varias oportunidades, reuniones con representantes de la alcaldía y gobernación, pero estas instancias, por no perder el apoyo político de las familias poderosas, dueñas de las tierras, se negaron sistemáticamente a tener encuentros formales con estos (Céspedes, 2014, abril, 29). Sin embargo, se reunieron con ellos varias veces en periodos de elecciones (El País, 2013, abril, 25).

La falta de atención a sus demandas generó la realización de marchas y bloqueos en diferentes oportunidades (Calizaya, 2013, septiembre, 7; Cardozo, 2016, julio, 9), con lo que se logró la obtención de sus planimetrías (*Nuevo Sur*, 2014, agosto, 25), con ello debería haber comenzado el proceso de tramitación del derecho propietario, pero al existir conflictos entre derechos con un supuesto propietario y la administración pública, el proceso de titulación continúa siendo tratado por la justicia ordinaria. No obstante, la instalación de servicios básicos debería ser realizada sin ningún impedimento, dado que, al contar con la planimetría, podrían estar incluidos en el Plan Operativo Anual y, por lo tanto, ser destinatarios y destinatarias de fondos para dichas labores.

Ya en el año 2014 el propio presidente Morales entregó un pozo de agua destinado a favorecer al menos 455 familias del asentamiento, para agregarse a las dos piletas públicas de las que se aprovisionan de agua los vecinos de la zona (*Periódico Cambio*, 2014, octubre, 7). En dicho acto el presidente reconoció que la irregularidad de los asentamientos no es causal para la no provisión de los servicios básicos, puesto que estos constituyen derechos constitucionalmente defendidos. Sin embargo, sus derechos de acceso a los recursos básicos continúan violentados hasta la fecha y supeditados a la comprobación de un derecho propietario.

## Conclusiones

Resulta evidente que Bolivia ha sido cimentada a partir de la exclusión y discriminación de las poblaciones vulnerables. Estas han sido excluidas del ejercicio de derechos políticos por causas directamente relacionadas con la tenencia de la tierra, cuyo alcance ha repercutido de forma contundente en las dinámicas llevadas a cabo por los movimientos sociales que buscaban ejercer algún grado de participación para lograr el reconocimiento y la realización de sus derechos.

Ante los inexistentes espacios para participar dentro de los canales institucionales, los movimientos sociales han situado sus estrategias de actuación en el marco de la participación no institucional, estructurando una serie de movilizaciones para lograr su inclusión en el Estado. Después de múltiples episodios, obtuvieron la promulgación de una norma constitucional que cambió completamente las normas referidas a la participación, y lograron, así, el resultado más institucional posible.

No obstante, la norma por sí sola no ha supuesto la puesta en marcha de mecanismos de participación institucionales para la población vulnerable, aunque es innegable que genera los cauces oportunos para que esta pueda fluir. De esta manera, los movimientos sociales han llevado a cabo una serie de movilizaciones para hacer cumplir lo establecido y participar activamente en todos los niveles de la administración pública.

Los grupos asentados irregulares aún continúan siendo vulnerados en sus derechos, los cuales se encuentran subordinados a criterios de mercado que aún tienen como elemento central a la propiedad. Ante esta realidad, han buscado migrar a los canales institucionales de participación a partir de estrategias no institucionales, puesto que la administración ha sido reacia a procurarles mecanismos apropiados para su participación.

A pesar de que la capacidad de participación de los sujetos miembros del asentamiento ha intentado ser invisibilizada por no ser considerados actores participativos por la administración pública, desconociéndoles cualquier capacidad de mediación y negando su legítimo derecho a participar, por no tener un título propietario, estos abrieron progresivamente espacios de participación desde el entendimiento de que ello configura la única forma de lograr la realización de sus derechos todavía negados.

Muy poco ha cambiado hoy, desde la Bolivia de 1825, con respecto a los derechos políticos entendidos como derechos a la participación en el proceso de toma de decisiones en la administración pública, para los colectivos que viven y se asientan irregularmente en las ciudades. Estos grupos asentados irregulares han sido despojados de sus derechos humanos, al no tener un derecho propietario consolidado.

Las autoridades públicas han venido subordinando la provisión de bienes y servicios, ensalzada en la Constitución como derecho humano fundamental, a un título propietario. Esta tendencia está cambiando muy lentamente y se requiere de una actuación contundente para promover sus derechos a la participación, puesto que, con ello, se podrán abrir los cauces efectivos para la lucha por los derechos.

## Referencias

- Achugar, H. (2002). Ensayos sobre la nación a comienzos del siglo XXI. En Martín-Barbero, J. (Coord.), *Imaginario de nación: Pensar en medio de la tormenta* (Cuadernos de Nación, Observatorio de Políticas Culturales). Colombia: Ministerio de Cultura.
- Burstein, P. y Linton, A. (2002). The Impact of Political Parties, Interest Groups and Social Movements on Public Policy: Some Recent Evidence and Theoretical Concerns. *Social Forces* 81, 380-408. <https://doi.org/10.1353/sof.2003.0004>
- Calizaya, Daniel. (2013, septiembre, 7). Anuncian bloqueo de caminos para homologación de manchas urbanas. *El País*. Recuperado de <http://www.elpaisonline.com/index.php/component/k2/item/100551-anuncian-bloqueo-de-caminos-para-homologacion-de-manchas-urbanas>
- Cárdenas A. F. (2010). Mirando Indio. En I. M. Chivi Vargas (Coord.), *Bolivia, Nueva Constitución Política del Estado: Conceptos elementales para su desarrollo normativo* (pp. 17-38). La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Cardozo, Saúl. (2016, julio, 9). Asentados marchan y piden destitución de juez comercial. *El País*. Recuperado de <http://www.elpaisonline.com/index.php/component/k2/item/221784-asentados-marchan-y-piden-destitucion-de-juez-comercial>
- Céspedes, Jhonny. (2014, abril, 29). Asentados exigen dotación de los servicios básicos. *El país*. Recuperado de <http://www.elpaisonline.com/index.php/component/k2/item/124414-asentados-exigen-dotacion-de-los-servicios-basicos>
- Defensor del Pueblo, Organizaciones de Derechos Humanos de la sociedad civil: Asamblea Permanente de los Derechos Humanos de Bolivia – APDHB, Asamblea Permanente de los Derechos Humanos de La Paz – APDHLP, Capítulo Boliviano de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo – CBDHDD, Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social – CEJIS, CEFREC, Programa Nina, Ibis Dinamarca, Fundación Tierra. (2010). *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Bolivia 2010*. Bolivia: Documento de las organizaciones de Derechos Humanos para el foro permanente para los pueblos indígenas.
- Do Alto, H. (2007). Cuando el nacionalismo se pone el poncho: Una mirada retrospectiva a la etnicidad y la clase en el movimiento popular boliviano (1952-2007). En Maristella SVAMPA y Pablo STEFANONI (Comps.), *Bolivia: memoria, insurgencia y movimientos sociales* (pp. 23-24). Buenos Aires: CLACSO, El Colectivo.

Escalante, S. (2016, enero, 10). Mancha urbana de la ciudad de Tarija crecerá hasta las 10 mil hectáreas. *El Nuevo Sur*. Recuperado de <http://diarioandaluz.com/2016/01/06/mancha-urbana-de-la-ciudad-de-tarija-crecera-hasta-las-10-mil-hectareas/>

El Nuevo Sur (2013, septiembre, 9). Asentados amenazan bloquear ciudad de Tarija desde el lunes. *El Nuevo Sur*. Recuperado de [http://www.cedib.org/post\\_type\\_titulares/asentados-amenazan-bloquear-ciudad-de-tarija-desde-el-lunes-el-nuevo-sur-07-09-2013/](http://www.cedib.org/post_type_titulares/asentados-amenazan-bloquear-ciudad-de-tarija-desde-el-lunes-el-nuevo-sur-07-09-2013/)

El País (2013, abril, 25). Alcaldía participó en creación de asentamientos de Aranjuez por campaña electoral. *El País*. Recuperado de <http://www.elpaonline.com/index.php/component/k2/item/87169-alcaldia-participo-en-creacion-de-asentamientos-de-aranjuez-por-campana-electoral>

\_\_\_\_ (2013, junio, 7). Asentamientos ilegales «inundan» Tarija y órdenes de desalojo no se cumplen. *El País*. Recuperado de <http://www.elpaonline.com/index.php/2013-01-15-14-16-26/centrales/item/91616-asentamientos-ilegales-inundan-tarija-y-ordenes-de-desalojo-no-se-cumplen>

FOPEVI - Foro Permanente de la Vivienda. (2009). *Política estatal de vivienda: Una propuesta construida desde la sociedad civil organizada*. La Paz: Punto de Encuentro.

Garcés, V. F. (2013). *Los indígenas y su Estado(pluri)nacional: Una mirada al proceso constituyente boliviano*. Bolivia: CLACSO, Gente Común.

García, L. Á. (2010). El Estado en transición. Bloque de poder y punto de bifurcación. En Á. García Linera, R. Prada, L. Tapia y O. Vega Camacho (Coords.), *El Estado: Campo de lucha* (pp. 9-42). La Paz: CLACSO, Muela del Diablo.

García, L., A. (2009). *La potencia plebeya: Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*. Ecuador: CLACSO, Siglo del Hombre.

Kelsen, H. (2013). *The essence and Value of Democracy*. United Kingdom: Roman & Littlefield.

Ledo, G. C. (2009). Urbanización y pobreza en la ciudad de Cochabamba. En Fernanda Wanderley (Ed.), *Estudios urbanos: En la encrucijada de la interdisciplinariedad* (pp. 117-151). La Paz: CIDES-UMSA.

Ley No 341 de 5 de febrero de 2013, *Ley de Participación y Control Social*.

- Ministerio de Justicia, Viceministerio de Género y Asuntos Intergeneracionales. (2008). *Plan nacional para la igualdad de oportunidades. Mujeres construyendo Bolivia para vivir bien*. La Paz: Ministerio de Justicia.
- Norris, P. (2002). *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. New York: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511610073>
- Nuevo Sur. (2014, agosto, 25). Alcalde Montes legaliza asentamientos de migrantes en Tarija. *Nuevo Sur*. Recuperado de <http://eju.tv/2014/08/alcalde-montes-legaliza-asentamientos-de-migrantes-en-tarija/>
- Periódico Cambio. (2014, octubre, 7). Gobierno entrega sistema de agua que beneficiará a más de 455 familias tarijeñas. *Periódico Cambio*. Recuperado de <http://www.comunicacion.gob.bo/?q=20141006/16957>
- Prada, R. (2010). Umbrales y horizontes de la descolonización. En Á. García Linera, R. Prada, L. Tapia y O. Vega Camacho (Coords.), *El Estado: Campo de lucha* (pp. 43-96). La Paz: CLACSO, Muela del Diablo.
- Salazar, L. H. (2013). *La formación histórica del movimiento indígena campesino boliviano. Los vericuetos de una clase construida desde la etnicidad*. Buenos Aires: CLACSO, Colección de Becas de Investigación, julio.
- Schavelzon, S. (2012). *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia: Etnografía de una Asamblea Constituyente*. La Paz: CEJIS, Plural editores.
- Ticona, A. E. (2010). *Saberes conocimientos y prácticas anticoloniales del pueblo aymara-quechua en Bolivia* (pp. 48-49). La Paz: Plural, Agrupo.
- Tapia, L. (2010). El Estado en condiciones de abigarramiento. En Á. García Linera, R. Prada, L. Tapia y O. Vega Camacho (Coords.), *El Estado: Campo de lucha* (pp. 97-128). La Paz: CLACSO, Muela del Diablo.

- Tarrow, S. (2011). *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. New York: Cambridge University Press, Third Edition. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511973529>
- Tarrow, S. (2012). *Strangers at the Gates: Movements and States in Contentious Politics*. New York: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511920967>
- Vargas, G. N. V. (2014). El asentamiento irregular como principal fuente de crecimiento urbano en Bolivia: Entre ilegalidad y constitucionalidad. *Salamanca: América Latina Hoy*. 68, 56-78. <https://doi.org/10.14201/alh2014685778>
- Vargas, G. N. V. (2016). Asentamientos irregulares y nuevas políticas urbanas en Bolivia: El desafío de la participación institucionalizada. En F. Carrión, y J. Erazo (Coords.), *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política* (pp. 259-280). México: UNAM.
- Vargas, R. H. y Córdova, E. E. (2003). Bolivia: Un país de reconfiguraciones por una cultura de pactos políticos y de conflictos. En J. Seoane (Ed.), *Movimientos sociales y conflictos en América Latina* (pp. 43-52). Buenos Aires: CLACSO, Programa OSAL.
- Warren, M. (2003). A Second Transformation of Democracy. En J. D. Russell, E. S. Susan and E. C. Bruce (Eds.), *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Democracies* (pp. 223-249). New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199264996.003.0010>

**Recibido:** 15/11/2016

**Aceptado:** 5/6/2017







## **Los Derechos Humanos en la formación del profesorado. Femicidios paradigmáticos en la Provincia de La Pampa, Argentina**

### **Human Rights in the Training of Teachers. Paradigmatic Femicides in the Province of La Pampa, Argentina**

### **Os direitos humanos na formação de professores. Femicídio paradigmático na província de La Pampa, Argentina**

Silvia Siderac <sup>1</sup>  
Ana Claudia Páez <sup>2</sup>

#### **Resumen**

Este artículo da cuenta de la experiencia llevada a cabo a partir de la muestra fotográfica: “La violencia en foco. Tres femicidios paradigmáticos pampeanos” que fue realizada en el interior de la comunidad educativa de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de La Pampa, en forma conjunta con la organización feminista “Mujeres por la Solidaridad” en el marco de un programa cultural de la Secretaría de Cultura y Extensión de la UNLPam. Las personas integrantes de esta

---

1 Argentina. Magíster en Evaluación (UNLPam). Especialista en Investigación Educativa. Profesora Superior de Inglés (UNLPam). Docente en Práctica Curricular de la Facultad de Ciencias Humanas de la UNLPam. Directora del proyecto de investigación “Educación sexual integral e interculturalidad: Diseño de materiales alternativos para la enseñanza de inglés en la educación pública” de la Facultad de Ciencias Humanas. Miembro integrante del ICEII (Instituto de Ciencias de la Educación para la Investigación Interdisciplinaria). Secretaria Revista Praxis Educativa UNLPam.

2 Argentina. Esp. en Educación y Nuevas Tecnologías (FLACSO). Profesora de Inglés (UNLPam). Maestranda en Inglés con Orientación en Lingüística Aplicada (UNRC). Docente de la UNLPam. Jefa de Trabajos Prácticos Nivel II Inglés, Facultad de Ciencias Humanas, ayudante de Cátedra Inglés para Propósitos Específicos, Facultad de Agronomía, adjunta a cargo de Inglés Técnico, Facultad de Ciencias Naturales y Exactas. Miembro integrante del ICEII.



actividad fueron docentes de la Facultad de Ciencias Humanas y estudiantes de diversos profesorado. Los objetivos de la muestra fueron: construir un espacio educativo en relación con los derechos humanos, visibilizar los tres feminicidios de la sociedad pampeana, trabajar de forma colaborativa aunando actores sociales de la universidad y la comunidad, y hacer de esta experiencia una instancia de formación pedagógica. La metodología es de carácter cualitativo y a través de las fotos que se presentan, estudiantes universitarias de carreras de profesorado trabajan con las categorías teóricas de violencia de género y diferentes tipos de violencia de género, avenimiento, femicidio y feminicidio en conjunto con estudiantes de secundaria. El objetivo de esta experiencia fue realizar un trabajo que permitiera integrar las funciones universitarias de docencia, investigación y extensión a partir de una problemática social tan sensible como lo son los feminicidios en la Argentina.

**Palabras clave:** Violencia de género, muestra fotográfica, feminicidios, derechos humanos.

## Abstract

This article gives an account of the experiment carried out on the basis of the photographic exhibition “The violence in focus. Three paradigmatic femicides in La Pampa” that was carried out in the interior of the educational community of the Faculty of Sciences at the National University of La Pampa (UNLPam), together with the feminist organization “Women for Solidarity” in the framework of a cultural program of the Ministry of Culture and Extension of the UNLPam. The people who took part in this activity were teachers of the Faculty of Sciences and students from various undergraduate courses. The objectives of the sample were to build an educational space in relation with human rights, to make visible the three femicides of Pampa society, to work in a collaborative manner by bringing together social actors of the university and the community, and to make this experience an instance for pedagogical training. A qualitative-designed methodology was implemented, and by means of pictures, university students from undergraduate courses worked with the theoretical categories of gender violence and different types of gender violence, compromise, and femicide; they worked in conjunction with high school students. The objective of this work was to carry out an experience that would integrate the university functions of teaching, research and extension on the basis of a so sensitive social issue such as the femicides in Argentina.

**Keywords:** Gender-based violence, photographic exhibition, femicides, human rights.

## Resumo

Este artigo relata a experiência realizada a partir da exposição fotográfica: “A violência em foco. Três feminicídios paradigmáticas Pampeanos” realizado dentro da comunidade educativa da Faculdade de Letras da Universidade Nacional de La Pampa, em conjunto com a organização feminista “Mulheres em solidariedade”, no contexto de um programa cultural do Ministério da Cultura e Extensão da UNLPam. As pessoas integrantes desta

atividade eram professores da Faculdade de Ciências Humanas e estudantes de várias faculdades. Os objetivos da exposição foram: construir um espaço educativo relacionado com direitos humanos, visibilizar os três feminicídios da sociedade pampeana, trabalhar de forma colaborativa, reunindo os protagonistas tanto da universidade como da comunidade e tornar esta experiência um treinamento formativo pedagógico. A metodologia é qualitativa e através das fotografias apresentadas, estudantes universitários de carreiras de magistério trabalham com as categorias teóricas de violência de gênero e diferentes tipos de violência de gênero, feminicídio e feminicídio em conjunto com estudantes do ensino médio. O objetivo desta experiência foi realizar um trabalho que permitisse integrar a funções universitárias de magistério, pesquisa e extensão a partir de um problema social tão sensível como são os femicídios na Argentina.

**Palavras-chave:** A violência de gênero, exposição fotográfica, femicídios, direitos humanos.

## **Introducción**

Este texto relata una experiencia llevada a cabo por integrantes de la comunidad educativa de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de La Pampa, Argentina, en forma conjunta con la organización feminista “Mujeres por la Solidaridad”<sup>3</sup> en el marco de un programa cultural de la Secretaría de Cultura y Extensión de la UNLPam.

El proyecto se presentó con el nombre “La violencia en foco. Tres feminicidios paradigmáticos pampeanos” y consistió en la realización de una muestra fotográfica relacionada con los casos de Andrea López, Carla Figueroa y Sofía Viale, tres víctimas de feminicidio en la provincia de La Pampa, Argentina. Los objetivos principales de la actividad fueron:

- Construir un espacio educativo en relación con los derechos humanos.
- Visibilizar los tres feminicidios más significativos de la sociedad pampeana.
- Trabajar colaborativamente aunando actores sociales de la universidad y la comunidad.
- Hacer de esta experiencia una instancia de formación pedagógica.

El equipo de trabajo estuvo conformado inicialmente por dos docentes, dos estudiantes y una graduada de la Facultad de Ciencias Humanas. El formato de proyectos de cultura y extensión del que fue parte esta muestra requería la participación activa de una organización o asociación externa a la Universidad. La selección de Mujeres por la Solidaridad fue realizada por la importante

trayectoria de este colectivo en relación con la problemática que se quería abordar. Su incorporación al proyecto –tal como será analizado posteriormente– fue un aporte altamente positivo.

Las fotografías fueron aportadas por Mirta Fiorucci, Dagna Faidutti, Leticia García y Andrea Pichilef, todas ellas integrantes del grupo de trabajo arriba enunciado.

Posteriormente, para guiar la muestra se conformó un equipo de 10 estudiantes universitarias que realizaron una capacitación en cuanto a la problemática de violencia de género y a los tres feminicidios incluidos en la muestra.

La actividad contó con el aval de la Facultad de Ciencias Humanas y su inauguración formal se realizó el 8 de marzo con la presencia de Julia Ferreyra, mamá de Andrea López; Noemí Ampudia, mamá de Sofía Viale y Paola Tarpín, sobrina de Carla Figueroa. Estuvieron presentes además el rector de la UNLPam, catedrático Sergio Baudino, la secretaria de Cultura y Extensión, Dra. Ana Rodríguez y la vicedecana de la Facultad de Ciencias Humanas Lic. Beatriz Coscio.

## Breve reseña de los casos

A continuación, se presentan de manera sintética los tres feminicidios que dieron lugar a esta muestra<sup>3</sup>.

**Andrea López:** Andrea nació en Santa Rosa y vivió junto a su familia hasta los 22 años. Concurría a una escuela secundaria nocturna y trabajaba para ayudar a su familia. A esa edad conoció a Víctor Purreta, un boxeador con trayectoria exitosa, comenzó una relación vincular de pareja con él y tuvieron un hijo. Esta persona la sometió a permanentes situaciones de violencia tanto física como psicológica y económica obligándola a prostituirse. En las ocasiones en que Andrea estaba lastimada concurría a la casa materna donde era contenida y cuidada, pero luego de unos días el proxeneta volvía a buscarla y así el ciclo volvía a repetirse. A inicios del año 2004, a Julia Ferreyra, mamá de Andrea, le llamó la atención no tener noticias de su hija por un período de tiempo más extenso que el habitual, por lo cual fue a buscarla. Fue entonces que su pareja le informó que hacía días que no sabía nada de ella, que se había ido y que él no tenía noticias de su paradero. Desde ese momento la familia comienza la búsqueda que no tuvo éxito. En todo momento Julia sospechó de Purreta, con el paso del tiempo y los diferentes testimonios, la historia se va reconstruyendo. En una primera instancia,

<sup>3</sup> Se presenta aquí una síntesis de los casos que pueden ser consultados en extenso en Siderac, S.; S. Orden & A. Pichilef (2015). "Femicidios paradigmáticos en La Pampa. Discursos de resistencia y enseñanza de inglés en escuelas públicas <http://www.mdp.edu.ar/humanidades/pedagogia/jornadas/jprof2015/simposios>

el boxeador fue condenado como proxeneta, pero luego, producto de permanentes reclamos a la justicia hechos desde el colectivo Mujeres por la Solidaridad, que acompañó a la familia en todo el proceso, se llevó adelante una instancia de cámara Gesell, donde el niño dio testimonio acerca de la muerte de su madre en manos de su padre. Otras personas que también habían sido sometidas a prostitución por Purreta ofrecieron testimonios que coincidieron con el del menor y fue así cómo finalmente, en un juicio oral y público llevado a cabo en el año 2014, se condenó al boxeador a 24 años de prisión por el homicidio de Andrea. Cabe aclarar que, aunque en Argentina ya existía la figura de femicidio, este no pudo ser aplicado en este caso porque su sanción fue posterior a la fecha del crimen.

**Carla Figueroa** nació en la ciudad de General Pico y creció junto a su hermana mayor, ya que su madre había sido asesinada por su padre cuando ella era una niña muy pequeña. En su adolescencia conoció a Marcelo Tomaselli y comenzó con él una relación de pareja. Tuvieron un hijo cuando Carla tenía 16 años y luego de un año se separaron. A pesar de eso, Tomaselli volvía a molestar a Carla recurrentemente y en el año 2011 la llevó contra su voluntad a un lugar a las afueras de la ciudad y la sometió sexualmente. Carla hizo la denuncia y explicó que, además de haberla violado, la había amenazado con un arma blanca. Pidió protección públicamente y dijo estar aterrada, pues sabía que la próxima vez que esto ocurriera no iba a poder salvar su vida. Tomaselli fue detenido, pero estando en la cárcel sus abogados manifiestan a Carla que estaba arrepentido y quería casarse con ella. El estado de vulnerabilidad de la adolescente más la presión ejercida en relación con la posibilidad de que quedara en libertad por la figura de avenimiento hacen que Carla acepte la propuesta de los abogados. Es así como Tomaselli queda en libertad y, tan solo una semana después, la asesina en presencia del hijo de ambos, con un cuchillo de las mismas características que el que había usado durante la violación anterior por ella denunciada. El femicida fue condenado, pero la sociedad pampeana se levantó frente a lo que consideró un abandono a la víctima por parte del Estado.

**Sofía Viale** era una niña de apenas 12 años que colaboraba con su madre en la venta de panificados elaborados en su familia. Un día de invierno del año 2012 salió a vender y jamás regresó a su casa. Ante el nulo avance de la investigación policial y el controvertido accionar del Poder Judicial, su familia la buscó incansablemente por más de dos meses, y enfrentó la estigmatización y la sospecha de haberla vendido a una red de trata. El caso adquirió un importante estado público y la única hipótesis oficial fue “fuga del hogar”. El cadáver de Sofía fue hallado 67 días después de su desaparición a escasos 100 metros de su casa materna. El femicida, que tenía antecedentes por acoso y abuso sexual, era vecino

y luego de violarla la enterró en el patio de su vivienda. Su nombre es Juan José Janssen quien intentó violar a otra niña que logró escapar y llevó a su papá hasta la casa donde intentó someterla. Ese fue el modo en que se encontró el cuerpo de Sofía. No fue hallado por el accionar de la policía ni por el accionar de la justicia. El femicida fue condenado a perpetua y la ciudad de General Pico se levantó enfurecida frente a tremenda inoperancia del sistema, que no solo no encontró con vida a la niña, sino que estigmatizó a la familia, protegió a jueces y fiscales y al procurador general de la provincia, todos ellos absueltos de juries y juicios políticos hechos bajo presión social.

### ¿Por qué estos tres feminicidios son paradigmáticos?

En cuestiones del ámbito legal, se entiende que un caso es paradigmático cuando ejemplifica una situación violatoria de los DDHH, amplia y reiterada y cuando además sienta un precedente de relevancia. Si se analiza el caso de Andrea López, es este un caso único en el que se condena al asesino sin que se haya encontrado el cuerpo de la víctima. El hijo de Andrea López y Víctor Purreta tenía solo 4 años cuando desapareció su mamá, no obstante, expresó a otras mujeres a quienes su papá sometía a situación de prostitución, que este le había pegado mucho a su mamá, tanto que esta había quedado dormida y su papá no pudo despertarla. El relato insipiente, de media lengua de un niño de esa edad fue cotejado con una cámara Gésell realizada cuando cumplió 15 años y fue prueba contundente para el juicio oral y público que tuvo lugar en octubre del año 2014. Purreta fue condenado a 18 años de cárcel y hoy el pedido de la familia es por el cuerpo de Andrea que aún no ha podido ser localizado.

El feminicidio de Carla Figueroa es considerado paradigmático porque generó dos modificaciones al Código penal. Por un lado, porque después de su muerte se derogó la figura de “avenimiento”. Esta figura arcaica consistía en el perdón que la víctima le otorgaba a un violador liberándolo de ese modo de su condena. La segunda modificación fue la incorporación de la figura de feminicidio, que una vez probado establece la pena de cadena perpetua.

Por su parte, el feminicidio de Sofía Viale toma el carácter de paradigmático en relación con la reacción popular que el mismo generó. Fueron momentos políticos y sociales muy distintos de los dos anteriores. La indignación de la ciudadanía pampeana había soportado ver cómo el letargo judicial se había cobrado la vida de Carla sin rozar siquiera el poder y las responsabilidades del Estado. La comunidad de la ciudad de General Pico había participado activamente de la búsqueda, había marchado por las calles, había acompañado a la familia. Fueron 67 días de vigilia

y tensión, se presentía un nuevo final terrible, un abandono más. Y así fue. La noche en que hallaron a Sofía la ira se apoderó de la ciudad, hubo manifestaciones, desmanes, violencia, repudios y un descontento de tal envergadura que se llegó al juicio político al procurador general de la provincia y al jury al jefe de fiscales. Los resultados, una vez más, volvieron las relaciones de poder a su sitio y todos ellos fueron absueltos, pero se llegó a instancias que nunca antes habían acontecido. A la fecha, la familia de Sofía lleva adelante un juicio al Estado.

## **La selección de las fotografías y la intencionalidad de su mensaje**

Las fotografías intentan reflejar el pensamiento, sentir y representación social de la sociedad pampeana en relación con los feminicidios. Son tomas de diferentes manifestaciones de lucha y resistencia de las comunidades de Santa Rosa y General Pico, las dos ciudades más importantes de la provincia y recorren la historia de estos tres casos desde las muertes hasta la fecha. En la muestra puede observarse cómo la sociedad fue avanzando en lo que podría definirse como la toma de consciencia y sensibilización en esta problemática. Desde las primeras fotos de Julia Ferreyra, mamá de Andrea López en el 2004, casi en absoluta soledad y en ámbitos cerrados vinculados a la justicia, salas de los juzgados y tribunales, la policía y la investigación, a la posterior aparición de manifestaciones, demostraciones públicas, intervenciones artísticas y performances en los últimos años en n relación con las tres muertes. La muestra expresa –desde las lentes de estas tres fotografías, que son además de universitarias, militantes feministas– cómo la indignación y la lucha por los derechos vulnerados de las mujeres se fue encarnando en la sociedad pampeana, modificando sus representaciones sociales, encarnando el dolor y la indignación en sus vivencias y sentires .

El camino desde la desaparición de Andrea López con la condena reciente de su asesino en un juicio público; el jury realizado en el caso de Carla y el juicio político por la muerte de Sofía no fueron producto de decisiones políticas de un Estado con perspectiva de género y preocupado por los derechos humanos de las mujeres, fueron consecuencia de una gran presión popular que se expresó en las calles, las plazas y las instituciones públicas de las ciudades mencionadas. El sentido de la muestra fotográfica es darle visibilidad a esa trayectoria que la sociedad ha realizado, para marcar lo mucho que se ha avanzado, pero también para explicitar toda la violencia institucional que la justicia y el Estado, desde sus diferentes ámbitos, siguen sosteniendo con sus políticas y accionares machistas y patriarcales.

## DDHH como eje transversal de la formación del profesorado

El equipo de trabajo que llevó adelante la muestra *Violencia en Foco* considera que la extensión universitaria encuentra su sentido en la relación dialéctica entre las problemáticas sociales externas a esta y las construcciones de conocimiento que en las universidades se realizan. Si esto no ocurre, si los claustros universitarios se vuelven burbujas de cristal aisladas de sus pueblos y sus gentes, las construcciones epistemológicas no tienen sentido alguno. La letra explícita de documentos institucionales que pregonan consignas relacionadas con la sensibilidad social, el compromiso político y las elaboraciones teóricas que promuevan bienestar, son frases huecas, si el inicio de las investigaciones no ocurre en los conflictos de la sociedad.

Es el correlato entre las funciones de docencia, investigación y extensión lo que da sentido y razón al acontecer universitario. Una formación desmembrada de la realidad no puede generar graduados y graduadas con compromiso con su comunidad y su país; no puede promover ciudadanía crítica ni relaciones empáticas con quienes viven situaciones de injusticia y vulnerabilidad.

La Facultad de Ciencias Humanas tiene, además, un compromiso muy significativo con la sociedad, ya que es en esta unidad académica donde se forma el futuro profesorado que será quien educará a las nuevas generaciones en las instituciones educativas públicas de nuestra provincia. Esta responsabilidad toma como dimensión fundante la tarea de enseñar y es la intencionalidad profesional la que les instituye como profesoras y profesores.

En la formación docente el conocimiento y pasión constituyen como proyecto el acto pedagógico, donde el amor al saber y el amor al *otro y a la otra* dan sentido a esa formación. En ese contexto, se propone entender y valorar la educación como espacio de poder y de práctica informada, y volver la mirada sobre los espacios de la formación. Esto quiere decir que la universidad lleva adelante ni más ni menos que un proyecto político, lo que implica preguntarnos qué tipo de persona se quiere formar, qué saberes exige esa formación y a favor de quiénes se desarrollará la enseñanza. Este proceso ofrecerá comprensiones distintas respecto al sentido de la docencia universitaria. Este proceso aleja a quienes lo llevan adelante de instancias de transferencia del saber erudito para percibir, en cambio, los espacios de la formación como si fueran “lentes” a través de los cuales examinamos las cuestiones de la vida (Apple y Beane, 2000, p. 7).

Desde la perspectiva expresada, el equipo de trabajo consideró que era oportuno introducir la problemática de los feminicidios en las aulas universitarias

y -al mismo tiempo- hacer que la Universidad tuviera una actitud de acercamiento y reconocimiento con las familias de las víctimas.

Los contenidos de derechos humanos debieran ser –en términos de Magendzo (2008) curricularizados en la formación universitaria, ser parte transversal de la formación que reciban las nuevas generaciones. Este proyecto promueve, entonces, la conjunción de las funciones de docencia, investigación y extensión, dando así posibilidad a sus integrantes de entamar la academia con el activismo o militancia.

Las preocupaciones centrales de las que la muestra quiso dar cuenta fueron: expresar con claridad la importancia y condición paradigmática de los tres feminicidios; comprender la vinculación de estos con la identidad cultural y mostrar cómo, en el transcurso de tiempo que va desde la muerte de Andrea López en el año 2004 hasta la actualidad, se modificaron las representaciones sociales en relación con el tema.

La muestra contó con tres gigantografías con los rostros de las víctimas ubicadas al ingreso mismo a la sede central de la UNLPam y con 38 fotografías que abarcan los tres feminicidios desde los aspectos antes enunciados. Las fotos obviamente no son de Andrea, ni de Carla, ni de Sofía, sino de marchas, manifestaciones, juicios, intervenciones callejeras, actos, murales y actividades organizadas por los colectivos feministas locales.

### **El trabajo con las estudiantes universitarias: Una instancia de formación**

La muestra tiene a su vez carácter pedagógico, además de estar abierta a la comunidad, es visitada por estudiantes de secundaria. Estos recorridos explicativos son realizados por estudiantes universitarias. En abril la muestra se trasladó a la ciudad de General Pico donde tuvo la misma dinámica de presentación.

Las categorías teóricas más relevantes que se abordaron con las estudiantes universitarias en la capacitación realizada durante el mes de febrero se centraron en:

Violencia de género: se trabajó acerca de la definición que de la misma ofrece la actual ley nacional N.º 26.485 que comprende la violencia hacia las mujeres en los siguientes términos:

Toda conducta, acción u omisión, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como el privado, basada en una relación desigual de

poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también seguridad. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes. (Ley 26.485, 2009, art.4º)

Esta Ley fue sancionada en marzo del año 2009 con el nombre de: Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales. La violencia contra las mujeres, o personas feminizadas es -como puede observarse- claramente definida por la ley mencionada y dentro de estas violencias están comprendidas también las realizadas por el Estado o por sus diferentes agentes. Expresando claramente que se considera violencia indirecta toda práctica que, de manera discriminatoria, coloque a una mujer en situación de desventaja en relación con un varón.

Esta ley clasifica con detalles las posibilidades de violencia de género definiendo los diferentes tipos y modalidades. Dentro de los tipos se describen los que a continuación y de manera sintética se presentan:

La violencia física comprende, de acuerdo con esta ley, los actos que se realicen contra el cuerpo de una mujer generándole daño o dolor. Es, sin dudas, la que es más fácilmente percibida como tal, no ocurre lo mismo con los otros tipos. En relación con la violencia psicológica, también definida en la ley, podría decirse que es la de mayor frecuencia y consiste en el daño emocional que a través de insultos, amenazas, acosos o manipulaciones hace que las mujeres se sientan humilladas, degradadas, ridiculizadas o con serios problemas de autoestima. La violencia sexual también tiene una fuerte recurrencia e implica vulneración, que puede ser con acceso genital o sin él, siempre que no permita la decisión plena de la mujer en el ejercicio de su vida sexual. Violaciones, hostigamientos, abusos, como también el ejercicio compulsivo o bajo amenaza de la prostitución, son lamentablemente de amplia frecuencia a veces en situaciones de pareja o parentesco. En el caso de la prostitución, existe un importante debate en Argentina respecto a si es posible reglamentarla y que se la considere un trabajo o no. La violencia económica y patrimonial está fuertemente naturalizada, se vincula con el menoscabo de los recursos económicos de las mujeres y puede tomar diversas formas, no solo la sustracción de sus ingresos sino también la posesión de sus bienes, su administración o un control de sus gastos. Este tipo de violencia es frecuente en todas las clases sociales. Continuando con los tipos de violencia que presenta la ley 26.485, la violencia simbólica está íntimamente relacionada con la construcción social de estereotipos y valores que generan y

refuerzan la desigualdad entre los hombres y las mujeres, posicionando a estas en lugares de desventaja. Este tipo de violencia es preponderante desde los medios de comunicación, las redes sociales y en lo educativo, donde, al respecto, es importante señalar que los materiales de enseñanza como libros de texto y manuales reproducen los mismos estereotipos.

La ley 26.485 complementa los tipos de violencia con las modalidades y especifica los ámbitos en que los primeros se desarrollan. En ese sentido, presenta la violencia doméstica como la que ejerce un integrante del grupo familiar, ya sea dentro o fuera del hogar. Están incluidos entre los integrantes: parientes y parejas, sean estas actuales o ya finalizadas, pudiendo convivir o no al momento de la agresión. Luego, la ley define que la violencia institucional contra las mujeres es aquella realizada por personal profesional o cualquier agente que pertenezca a una institución pública, y que con su accionar obstaculice, de algún modo, el acceso a políticas públicas o a derechos de las mujeres. Es muy importante también mencionar la violencia laboral, que es la que discrimina a las mujeres en los ámbitos de trabajo públicos o privados y dificulta accesos a trabajos, ascensos, mejoras salariales, etc. Se considera también violencia laboral cuando se requiriere tener determinados atributos como cierta edad, apariencia física o que deban hacerse, por ejemplo, un test de embarazo para acceder a una fuente laboral. Constituye también violencia contra las mujeres que no reciban el mismo pago por el mismo trabajo que realicen los hombres. Por violencia contra la libertad reproductiva, la ley comprende toda acción que vulnere el derecho de las mujeres a decidir de manera libre y responsable cuántos embarazos o intervalos entre los mismos tener. Por violencia obstétrica la ley comprende aquella ejercida por el personal de salud, ya sean hospitales o postas sanitarias de cualquier tipo, ejercidas sobre el cuerpo y los procesos reproductivos, se incluye además los malos tratos, el abuso de medicamentos o la patologización de los procesos que puedan ser evitados o realizados de manera natural. Finalmente, por violencia mediática se comprende la publicación o difusión de mensajes e imágenes estereotipados que desde los medios lleve a la explotación de mujeres o atente contra la dignidad de estas mismas.

Esta ley fue un importante triunfo de las luchas feministas en el país y sigue generando importantes debates vinculados a las desigualdades de género en todos los aspectos y ámbitos de desarrollo de las personas.

Otra de las categorías trabajadas con las estudiantes fue la de “avenimiento”. Esta es la figura legal que le fue concedida a quien fuera posteriormente el femicida de Carla Figueroa. Consistía en la reconciliación, entendimiento o acuerdo dirigido

a evitar un juicio o ponerle fin a uno pendiente, es decir, darle el perdón por parte de la víctima a su victimario. Esta figura legal fue considerada por la Comisión Nacional Coordinadora de Acciones para la Elaboración de Sanciones de la Violencia de Género (CONSAVIG) como “arcaica y patriarcal” y fue derogada del Código Penal en el año 2012 como consecuencia de este feminicidio. Ley 26.791- Sancionada: noviembre 14 de 2012-Promulgada: diciembre 11 de 2012. Esta norma prevé ciertas reformas al Código Penal. Tras dicha reforma se incorporó el femicidio, en el cuerpo normativo, como figura agravada del delito de homicidio simple.

Una de las herramientas analíticas cruciales en esta experiencia fue la de “femicidio” tomada de la modificación realizada al Código Penal Argentino y que expresa:

Art. 80: Se impondrá reclusión perpetua o prisión perpetua, pudiendo aplicarse lo dispuesto en el artículo 52, al que matare a una mujer cuando el hecho sea perpetrado por un hombre y mediare violencia de género.

El Código Civil incluye, en las modificaciones realizadas a los causales relacionados con el placer, la codicia, el odio -ya sea racial o religioso-, motivos de género o de orientación sexual o de identidad de género. La modificación a la que aquí se hace referencia es una ampliación que se hizo del inciso 1° del artículo 80 del Código Penal en el año 2012, después de fuertes demandas de parte de los colectivos feministas en todo el país. Este inciso prevé una pena de reclusión o prisión perpetua para la persona que mate a una mujer o sujeto feminizado con quien tenga o hubiera tenido una relación afectiva de pareja. Otros aspectos importantes de esta modificación fueron la incorporación que señaló la motivación a realizar el femicidio por odio de género, orientación sexual o identidad de género. La pena que se atribuyó a este delito fue de prisión perpetua. Es importante aclarar, a su vez, que se contempla la misma pena cuando se mata a alguien para causarle sufrimiento a una persona, el frecuente caso de hombres que matan a hijos o hijas de mujeres para generarles dolor.

Durante la capacitación se trabajó también el concepto de “femicidio” comprendido como: “los asesinatos de mujeres por motivos de género, es decir, los asesinatos que no se explicarían si no fuera por la condición y el lugar que tienen las víctimas en la sociedad en tanto mujeres” (Berlanga Gayón, 2016, p. 106). Se trabajó, asimismo, la importancia que tiene en este sentido la inacción o incumplimiento de las diferentes convenciones internacionales por parte de

los Estados, tal lo denuncia Marcela Lagarde (2012), quien propuso utilizar este término con esa intención.

En relación con la incorporación de la figura de femicidio al Código Penal, la ley 26.791 fue sancionada el 14 de noviembre de 2012 y promulgada el 11 de diciembre de 2012. Es este un tema de alta sensibilidad y muy preocupante en Argentina donde, de acuerdo con las estadísticas llevadas a cabo por la Organización No Gubernamental llamada La Casa del Encuentro, existe un promedio de una mujer muerta diaria por femicidio y, si bien la consciencia social ha crecido y es un tema socialmente instalado, no existe, por parte del Estado, un abordaje sistémico y serio con políticas públicas acordes con la gravedad de la situación.

## **Conclusiones**

El equipo de trabajo que llevó adelante esta experiencia considera que la fundamental función del sistema formador en tanto bien público consiste en asegurar la construcción de saberes; esto deja claro que enseñar es una tarea moral, que compromete a quien la realiza, es decir, se percibe como una práctica humana, social, política e históricamente situada, que busca la construcción de la ciudadanía en democracia. Pensar la enseñanza desde esta mirada implica retomar lo que para Raewin Connell (1997) equivale a ejercer justicia curricular, es decir, pensar la tarea docente desde el lugar de las personas más desfavorecidas, con un currículo común para toda la población y con consciencia de que la desigualdad es una construcción social.

Pretendemos, desde la formación docente de la Facultad de Ciencias Humanas de la UNLPam, abordar los contenidos para promover estrategias que permitan enfrentar los problemas de la vida cotidiana, al tiempo que se interpelen las relaciones de injusticia y desigualdad. Poner en tela de juicio el pensamiento hegemónico o naturalizado permitirá, a nuestro estudiantado, prepararse para ejercer la docencia desde sitios de compromiso y autonomía, defendiendo los derechos humanos desde posturas críticas que desestiman todo aquello que se presenta como neutro, objetivo o de únicas miradas.

La realización del proyecto de la muestra fotográfica “Violencia en Foco” implicó construir un espacio de formación y reflexión con colegas y estudiantes, a fin de poder pensar la enseñanza desde el conflicto, entendido este como un proceso inherente a la vida social. En esa dinámica micro política, el conflicto



oculta racionalizaciones *universales* -las explicaciones de la cultura- y evidencia una situación problema. Desde allí se analiza la desigualdad –en este caso de género y clase- y su consecuente dominación. Se problematizan las relaciones de poder y se da lugar a comprender posibilidades transformadoras y de resistencia.

Las propuestas de enseñanza desde el conflicto (Freire, 2006) habilitarán a nuestro estudiantado para realizar intervenciones críticas en sus prácticas docentes. A su vez, las perspectivas basadas en las pedagogías descoloniales (Walsh, 2010) le permitirán situarse en nuestro contexto socio político de país latinoamericano, para comprender las problemáticas sociales vigentes, los lugares de opresión, las expresiones de lucha y resistencia necesarias para desarrollar curiosidades epistemológicas que les habiliten a nuevas construcciones de conocimiento en favor de nuestro pueblo.

El equipo de trabajo que llevó adelante la muestra fotográfica *Violencia en foco* está convencido que son experiencias como esta las que permiten un crecimiento cooperativo del grupo desde la visibilización de lo que hasta ahora habían sido “voces desoídas o silenciadas del currículum” (Torres, 2011, p. 14). El autor es claro en advertir que existen dos modos, ambos hegemónicos de subestimar o despreciar las voces subalternas. Uno de esos modos es ignorarlas por completo, es decir, no incluirlas en los currículos, en los materiales escolares, en las planificaciones de nuestras clases; el otro modo es abordarlas, pero de un modo irrespetuoso que las trivializa o tergiversa. En ambas instancias se está contribuyendo a construir pensamiento hegemónico. Por ello, en este trabajo se intentó un acercamiento a las familias de las víctimas y a las organizaciones feministas que habían estado presentes en el seguimiento de los casos para –de ese modo- velar por la veracidad de los hechos desde sitios de respeto y empatía.

Puede afirmarse, entonces, que esta actividad dio lugar a un fuerte debate para el grupo de trabajo y generó formas organizativas y un espacio de reflexión y formación colaborativa; para las estudiantes universitarias que realizaron la capacitación dio la posibilidad de abordar la problemática en vínculo directo con su formación como futuras profesoras relacionando lo disciplinar con la formación docente y la realidad social y política; para estudiantes de escuelas secundarias que visitaron la muestra ofreció la oportunidad de abordar desde el conflicto una problemática que en la mayoría de los casos desconocían y que les movilizó para poder visualizar la violencia de género, sus características y consecuencias desde un lugar de empatía y compromiso; para las familias de las víctimas la universidad pudo, en este caso puntual, ofrecerles el lugar de reconocimiento y acompañamiento en el dolor como así también la construcción de un espacio para la memoria.

Las tres gigantografías que permanecerán para siempre en el hall de entrada de la Universidad Nacional de La Pampa intentan gritar –en lo que Paulo Freire (2006) llamaría un “grito manso”, el terrible dolor de estas tres mujeres pampeanas que reclaman por ellas y por todas las víctimas de violencia de género en nuestro país, ya que al decir de Judith Butler (2010, p. 11), se vuelve imprescindible “considerar las condiciones para que la violencia sea menos posible, las vidas más equitativamente dignas de duelo y, en general, más merecedoras de vivirse”.

## Referencias

- Apple M. y J. Beane. (2000). *Escuelas democráticas*. Madrid, España: Morata.
- Argentina. (2016). Código Penal Procesal Argentino. Autor.
- Berlanga Gayón, M. (2016). “Feminicidio” en H. Moreno y E. Alcántara (Coords.), *Conceptos clave en los estudios de género*. México, PUEG/UNAM.
- Butler, J. (2010). *Marcos de guerra. Las vidas lloradas*. Barcelona, España: Paidós Ibérica.
- Connell, R. (1997). *Escuelas y justicia social*. Madrid, España: Morata.
- Freire, P. (2006). *El grito manso*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Ley 26. 485. (2010). Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Argentina.
- Lagarde, M. (2012). *El feminismo en mi vida. Hitos, claves y topías*. México: Inmujeres.
- Magendzo, A. (2008). Pensamiento e ideas – fuerza de la educación en derechos humanos en Iberoamérica. *Cátedra UNESCO EDH/UAHC. VII*. Fundación IDEAS. Santiago, Chile.
- Siderac, S., Orden S., & Pichilef, A. (2015). Femicidios paradigmáticos en La Pampa. Discursos de resistencia y enseñanza de inglés en escuelas públicas. En *Actas VIII Jornadas Nacionales y I Congreso Internacional de Formación del Profesorado*. UNMDP, noviembre 2015.
- Torres, J. (2011). *La justicia curricular. El caballo de Troya de la cultura escolar*. Madrid, España: Morata.

**Recibido:** 20/2/2017

**Aceptado:** 5/6/2017







## Vaivenes y claroscuros de la enseñanza de los derechos humanos en Argentina

### Ups and Downs and Contradictions of Human Rights Teaching in Argentina

### Vaivéns e claroscuros de ensino dos direitos humanos na Argentina

Isabelino A. Siede<sup>1</sup>

#### Resumen

¿Cuánto y cómo el sistema educativo argentino ha asumido su compromiso internacional de enseñar los derechos humanos? ¿Qué distancias y distorsiones ha habido entre las prescripciones curriculares y las prácticas pedagógicas de las escuelas? Este artículo considera algunos matices condicionantes de la enseñanza de los derechos humanos en Argentina. Para ello desarrolla un somero recorrido genealógico por el proceso de inserción curricular de los derechos humanos como contenido específico, controvertido y polifacético de la educación primaria y secundaria, en relación con los debates políticos de cada momento, a lo largo de casi siete décadas, desde 1949 hasta la actualidad. En función de aproximarse al currículo real de las escuelas, el texto incluye algunos testimonios de docentes de diferentes regiones, que expresan sus enfoques y dudas en relación con este contenido y los criterios para su enseñanza. Finalmente, al autor reseña algunos riesgos y tensiones en las modalidades de inserción curricular y las políticas públicas desarrolladas en los últimos años para incluir el abordaje de los derechos humanos en el sistema educativo formal de la Argentina.

**Palabras clave:** Educación, derechos humanos, currículo, enseñanza.

---

<sup>1</sup> Dr. de la Universidad de Buenos Aires, mención Ciencias de la Educación. Licenciado en Ciencias de la Educación (UBA). Docente e investigador en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), la Universidad Nacional de Moreno (UNM) y la Universidad Nacional de la Patagonia Austral (UNPA). Nacionalidad: argentino.



## Abstract

How and how much has the Argentine education system assumed its international commitment to teach human rights? What distances and distortions have there been between curricular requirements and pedagogical practices of schools? This article considers some conditioning nuances of human rights teaching in Argentina. For this, it develops a brief genealogical journey through the process of curricular integration of human rights as specific, controversial and multi-faceted content of the elementary and secondary education, in relation with the political debate of each moment, over the course of nearly seven decades, from 1949 to the present. In order to analyze the actual curriculum of schools, the article includes some testimonies of teachers from different regions. They share their approaches and doubts in relation with this content and the criteria for its teaching. Finally, the author reviews some risks and tensions in curricular integration modalities and public policies developed in recent years so as to include the human rights approach in the formal education system in Argentina.

**Keywords:** Education, human rights, curriculum, teaching.

## Resumo

Quando e como o sistema educacional argentino tomou o seu compromisso internacional de educação em direitos humanos? Quais distâncias e distorções têm estado entre as prescrições curriculares e práticas pedagógicas de escolas? Este artigo considera alguns nuances que condicionam a educação dos direitos humanos na Argentina. Desenvolve-se um caminho genealógico do processo de inclusão curricular dos direitos humanos como um conteúdo do ensino primário e secundário específico, controverso e com muitas facetas, relativos aos debates políticos de cada momento, ao longo de quase sete décadas, desde 1949 até o presente. Com a ideia de aproximar-se do currículo real das escolas, o texto inclui alguns testemunhos de professores de diferentes regiões, expressando as suas abordagens e dúvidas relacionadas com este conteúdo e os critérios para seu ensino. Finalmente, o autor descreve alguns riscos e tensões nas modalidades de integração curricular e políticas públicas desenvolvidas nos últimos anos para incluir a abordagem dos direitos humanos no sistema de ensino formal da Argentina.

**Palavras-chave:** Educação, direitos humanos, currículo, ensino.

Durante los últimos años, ha habido importantes avances en la enseñanza de los derechos humanos en el sistema educativo argentino. Sin dudas, el contexto político de la primera década del milenio implicó, tras una fuerte crisis

institucional, económica y social, dar renovado rumbo a las políticas culturales, tal como desarrolla Fernández (2016), en un número anterior de esta revista. La autora presenta una visión bastante consensuada acerca del desarrollo de la EDH<sup>2</sup>, según los contextos políticos de la democracia posterior a la dictadura cívico-militar de 1976-1983. El presente artículo, sin embargo, busca matizar algunos aspectos de ese desarrollo, para contribuir a comprender cabalmente los logros y el camino pendiente. Me interesa desarrollar esos matices en tres tiempos. En primer lugar, con referencia al pasado, considero conveniente analizar los vaivenes previos de los DDHH en el currículo escolar, a partir de 1949, el primer ciclo lectivo posterior a la Declaración Universal de Derechos Humanos. En segundo lugar, apreciar las condiciones de recepción, apropiación y resignificación de las orientaciones oficiales que operan actualmente en el currículo real de las escuelas. En tercer lugar, sopesar las tensiones y riesgos que algunas modalidades de la inserción curricular actual pueden abrir hacia el futuro.

En mi tesis de doctorado (Siede, 2013)<sup>3</sup>, me propuse indagar los significados que ha cobrado el significante “derechos humanos” en su recorrido curricular, desde las sucesivas prescripciones hasta las experiencias de aula, pasando por las particulares traducciones de los textos escolares de cada época. Tomo de Ernesto Laclau (1996) la noción de “significante vacío” como categoría que da cuenta de disputas hegemónicas dentro del proceso mismo de la significación, que son objeto de lucha ideológica entre actores de la sociedad. Un “significante vacío” o parcialmente vacío, en su sentido más literal, por la pluralidad de conflictos que ocurren en torno a él, no puede ser fijado a una única articulación discursiva. En tal sentido, aquella definición trasnacional que se inauguró en 1948 no reunía los mismos significados que tales derechos fueron cobrando en las décadas siguientes, por agregados y desplazamientos, reinterpretaciones, énfasis de época y variados sesgos políticos, en el mundo y en cada contexto particular. Si la DUDH constituye el acto fundacional del sentido actual de los derechos humanos, es también el inicio de un derrotero en que dicho sentido se ha ampliado, precisado, diluido o tergiversado, a través de extensas deliberaciones en ámbitos jurídico-políticos, en instancias académicas y en intercambios cotidianos. Por lo tanto, una investigación sobre la enseñanza debe considerar los problemas de polisemia de la noción “derechos humanos”, que no se ha mantenido inmutable. En consecuencia, las preguntas que orientaron mi investigación fueron: ¿Cómo ingresaron los

2 La sigla EDH suele usarse para hablar de la “educación en derechos humanos” o para la “enseñanza de los derechos humanos”. En este artículo, me refiero a esta segunda acepción, bastante más acotada que la primera, ya que solo abordaré la incorporación sistemática de los derechos humanos como contenido del currículo escolar.

3 Buena parte de esa tesis fue publicada en Siede (2016).



derechos humanos al currículo escolar de la Argentina? ¿Qué se ha entendido por “derechos humanos” en cada momento de inserción curricular? ¿Qué factores operaron sobre la definición curricular de los derechos humanos, favoreciendo u obstaculizando su ingreso, tensionando su significado, contextualizando su traducción en prácticas de enseñanza? ¿Qué vacancias y licuaciones se han producido en el ingreso de los derechos humanos al currículo escolar?

## Vaivenes de los derechos humanos en los programas de enseñanza escolar

Argentina fue uno de los países que firmaron, en diciembre de 1948, la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establecía el compromiso de incluir este contenido en el sistema educativo. ¿De qué modo se desarrolló ese compromiso liminar, repetidas veces reafirmado en numerosos documentos posteriores? La indagación del significado que fue adoptando la expresión “derechos humanos” a través del tiempo implicó la adopción de algunas coordenadas de análisis, tales como los enunciados progresivos sobre derechos humanos en la legislación internacional y local, su resonancia en el contexto intelectual argentino y su inserción en los programas oficiales, en los libros de texto y en las prácticas de enseñanza. Se trata de coordenadas múltiples y complejas que, a la manera de capas yuxtapuestas permiten comprender la construcción de significados en cada época y por parte de cada actor social.

La periodización entre el primer ciclo lectivo posterior a la DUDH y el presente se sustenta en cambios institucionales de la Argentina que, durante la segunda mitad del siglo XX, han sido muchas veces traumáticos e implicaron desgarradoras vueltas de página en un derrotero atravesado por rupturas y continuidades. Una lectura de la enseñanza de los derechos humanos en Argentina habilita a diferenciar dos períodos: de 1949 a 1983 y de 1984 a la actualidad. El primer tramo abarca los ciclos lectivos transcurridos desde la DUDH hasta el final de la última dictadura cívico-militar, mientras que el segundo se inicia con la transición democrática. A su vez, propongo dividir el primer período de prescripción curricular (de 1949 hasta 1983) en cuatro tramos o subperíodos: de 1949 a 1955 (el primer peronismo), de 1956 a 1973 (el peronismo proscripto), de 1973 a 1976 (el retorno del peronismo al poder) y de 1976 a 1983 (la dictadura cívico-militar). Denomina a este lapso *período de la inclusión intermitente*, porque los derechos humanos ingresaron y egresaron de la prescripción curricular en repetidas ocasiones.

Un segundo período de prescripción curricular abarca desde 1984 hasta la actualidad, dividido en tres subperíodos: de 1984 a 1989 (la transición

democrática), de 1989 a 2001 (la experiencia neoliberal) y de 2002 a 2015 (la experiencia kirchnerista<sup>4</sup>). Denomino a este *período de la inclusión reactiva*, dado que los derechos humanos se mencionan casi siempre sesgados por la experiencia del terrorismo de Estado. El estudio de estos tramos históricos tiene una relevancia académica considerable, desde el punto de vista historiográfico, pero también reviste una considerable importancia para comprender las prácticas actuales de enseñanza, ya que el personal docente que hoy trabaja en las escuelas estudió en las etapas anteriores y guarda memoria de las inflexiones discursivas de los derechos humanos. Como veremos en el siguiente apartado, su propia trayectoria escolar suele tener mayor peso en las decisiones de enseñanza que las prescripciones actuales o las instancias de capacitación profesional. En tal sentido, plantea Steiner que “ninguna forma semántica es atemporal. Y cuando usamos una palabra despertamos la resonancia de toda su historia previa” (2001, p. 46).

Abordo, en particular, lo sucedido en los niveles primario y secundario del sistema educativo, aunque es este último el que más claramente muestra los cortes y cambios de rumbo en la educación ciudadana escolar. Todavía hay mucho por explorar en el pasado de la educación ciudadana escolar de Argentina, aunque algunos estudios han abierto la brecha de análisis<sup>5</sup>, pero se trata en general de trabajos acotados a un período o una problemática específica, sin que se haya configurado aún una lectura integral de lo que han sido los espacios curriculares de educación ciudadana a lo largo de un siglo y medio. Desbrozarlos nos permite apreciar énfasis y omisiones de la educación ciudadana en cada época y su relación con los derechos humanos.

En el *período de la inclusión intermitente*, se da una situación que resulta paradójica desde el presente: quienes incluyeron este contenido en los programas de estudio son las dictaduras militares de 1955 y 1976, en tanto no lo incluyeron los gobiernos populares que las precedieron. Esta situación merece desagregarse en cuatro preguntas vinculadas cronológica y argumentativamente entre sí: ¿por qué no incluye la categoría “derechos humanos” el programa propiciado por el gobierno peronista en 1953? ¿Por qué sí incluye la categoría “derechos humanos” el programa aprobado por el gobierno militar en 1955? ¿Por qué no incluye la categoría “derechos humanos” el programa presentado por el gobierno peronista en 1973? ¿Por qué sí incluye la categoría “derechos humanos” el programa propiciado por el gobierno militar en 1976 y modificado en 1978?

4 Néstor Kirchner presidió Argentina de 2003 a 2007 y su esposa, Cristina Fernández de Kirchner, gobernó durante los dos períodos siguientes, de 2007 a 2011 y de 2011 a 2015.

5 Entre los más recientes, destaco los trabajos de Bottarini (2007), Cardinaux (2002), Plotkin (1994), Porro e Ippolito (2003), Postay (2004) y Romero (2007).

A partir de 1953, la asignatura *Cultura Ciudadana y Doctrina Nacional* ocupó la carga horaria que antes estaba destinada a *Moral y Religión*. En ella se reunieron contenidos de adoctrinamiento que expresaban la visión primigenia del justicialismo como un movimiento social, económico y político, presentado como alternativa al capitalismo, definido con los rasgos decimonónicos de acumulación irrefrenable, y al comunismo, entendido como anulación del individuo por parte del Estado. Los cursos se organizaban en tres tramos, correspondientes a los primeros años del nivel secundario, del siguiente modo: I. La sociedad argentina; II. La economía argentina; III. La política argentina. Según el Decreto 4870/53, “cada uno de los programas de esta asignatura responde a uno de los nuevos postulados fundamentales del Preámbulo de la Constitución Justicialista y el estudio de los tres habrá de conducir a la más adecuada comprensión de la doctrina en que la Constitución se inspira”. Es decir, la materia traducía el ideal de construir una nación “socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana”, tal como rezaba la constitución recientemente aprobada. Estos programas expresaban la intención de adoctrinamiento y la voluntad de formar al estudiantado en una concepción ideológica que daría sustento a una nueva ciudadanía e insertaban en el nivel medio los lineamientos de la propaganda oficial que el peronismo desplegó por aquellos años, en consonancia con la crisis económica que dificultaba la continuidad de su modelo. Este programa no alude a la expresión “derechos humanos”, aunque hay abundantes referencias a derechos de los grupos trabajadores y sus familias reconocidos en la constitución de 1949. Esos derechos se fundan en la ciudadanía argentina, con énfasis en la ciudadanía social, que se ampliaban contemporáneamente, y con cierta animadversión hacia las libertades clásicas que se mencionan menos profusamente.

En síntesis, ¿por qué los derechos humanos no se incluyeron entre los contenidos de enseñanza durante el primer peronismo? Porque se los identificaba con una trama discursiva opuesta a la que enarbolaba y difundía el movimiento gobernante; porque su sustento legal y disciplinar echaba raíces en enunciados transnacionales que recordaban demasiado los énfasis del liberalismo decimonónico y que el peronismo exorcizaba como extranjerizantes; porque la adscripción de derechos al individuo, finalmente, parecía menoscabar las expectativas de lealtad hacia la nación y la conquista de derechos sociales que el peronismo había logrado para los grupos trabajadores. Los derechos del ser humano serían, entonces, bandera discursiva de la oposición. Un golpe militar reuniría, bajo la advocación de la libertad, a sujetos seguidores de raigambre heterogénea que abrirían las puertas del currículo escolar a los derechos humanos.

Entre sus primeras medidas, el golpe militar de 1955 borró aquella asignatura de las escuelas, al mismo tiempo que perseguía al personal docente que la había dictado y a los autores y las autoras de los textos de estudio. El gobierno de facto asumió como eje principal de su accionar la tarea de “desperonizar” al país. El neologismo aludía a la revisión de todo lo actuado en el decenio anterior, pero también incluía una intervención fuerte en la cultura, a fin de combatir las representaciones y valoraciones que el peronismo había levantado como banderas.

*Educación Democrática* fue la nueva materia que llevaría adelante ese propósito en la enseñanza media. La categoría central de esa asignatura es la ‘democracia’, tal como podían concebirla los propulsores del golpe militar, quienes consideraban al peronismo como una dictadura de la cual habrían librado al país. Los contenidos centrales y la estructura de la materia revelan su carácter de texto consensuado entre diversas vertientes políticas adscriptas al golpe, no siempre coherente ni respondiendo a una secuenciación justificada. En las unidades de carácter histórico, al relato sucinto de los sucesos políticos se agregan juicios de valor a favor de la democracia y en detrimento de las tiranías (primera en la unidad cuatro, dedicada a Juan Manuel de Rosas, y segunda en la unidad décima, dedicada al gobierno de Juan Domingo Perón). En las unidades de carácter cívico-político se desarrollan categorías centrales de la tradición liberal sobre la política, la justicia, el sufragio, la libertad de pensamiento y el patriotismo. Entre los contenidos de la bolilla 5 de primer año, “Patria y humanidad”, se menciona: “La Organización de las Naciones Unidas. Su Carta. Declaración de los derechos humanos de 1948”. Tal fue la puerta de ingreso de los DDHH a la prescripción curricular de nivel medio. También en el nivel primerio los derechos humanos se incorporaron como contenido específico de la prescripción curricular y se ubicaron en el último grado, que entonces era 6°. Estos programas se mantuvieron incólumes durante los gobiernos civiles posteriores, erigidos bajo la proscripción del peronismo y una considerable inestabilidad política y económica.

En líneas generales, se aprecia en los textos de enseñanza un marcado tono antiperonista que, en los años subsiguientes iría virando hacia un énfasis anticomunista, acorde con los discursos de la Guerra Fría. En el debate político de la época, los derechos humanos comenzaron a agitarse como ariete recurrente contra la revolución cubana, réplica cercana de los crímenes estalinistas denunciados por la prensa occidental. Allí los ubicaba buena parte de los textos escolares, que denunciaba violaciones a los derechos humanos en la Unión Soviética, en China o en Camboya, mientras omitían cualquier objeción a las “naciones civilizadas” del planeta. En definitiva, los derechos humanos habían entrado al currículo escolar

de la mano de una trama conceptual que pronto se vio devaluada y desvirtuada por las contradicciones políticas de la época: la democracia sin votos y los derechos sin estado de derecho.

Ante el regreso del peronismo al poder, en 1973, el reemplazo de aquella asignatura era un trámite previsible y los derechos humanos serían expulsados del currículo junto a las categorías legalistas y moralizantes que los habían acompañado, para dejar lugar al “hombre nuevo” y la “liberación nacional”. Buena parte de las militancias políticas que emergían de la dictadura portaban una desmesurada convicción de que el cambio social era necesario e inevitable. La mayoría lo denominaba “revolución”, aunque la amplitud semántica de este término pronto desembocaría en embates violentos, trágicos e irreversibles. La nueva materia se denominó *Estudio de la Realidad Social Argentina* (ERSA) y fue aprobada por Resolución Ministerial 368/73, que no establecía un programa oficial, pero daba orientaciones en sus Anexos. Allí se fijaban objetivos destinados a fomentar el diálogo y la participación, alcanzar una acción solidaria y lograr un conocimiento de la realidad del país suficientemente crítico y fundado. Había en este programa un intento de superar el tono abstracto de la materia a la que reemplazaba, para centrarse en el análisis de la realidad social en sus diferentes escalas. Sin embargo, también expresaba una clara adhesión a las consignas políticas entonces en boga, centradas en la lucha de los pueblos por su liberación y la denuncia de las condiciones de dependencia económica, cultural y política. Lo paradójico es que estos contenidos se ponían en manos de los mismos cuerpos docentes que antes habían dictado *Educación Democrática*. Cuando brillaba el foco de la revolución, los derechos humanos tenían sabor a poco. Más aún, el camino hacia la revolución, en tanto fuera violento, podría reclamar una suspensión temporaria o definitiva de todos o algunos de los derechos enunciados, como ejemplificaban ciertos procesos revolucionarios en curso.

Las discusiones en torno al estado de derecho en Cuba contribuyeron a que, progresivamente, la defensa de los derechos humanos fuera quedando en manos de las vertientes liberales, mientras la izquierda y el peronismo desdeñaban el problema o denunciaban su carácter pro capitalista, burgués y extranjerizante. Hasta mediados de los años 70, la categoría “derechos humanos” siguió siendo una expresión rara y ausente de los discursos militantes que predominaban en la época, todavía fascinados por la liberación y el “hombre nuevo”. Su emergencia se dio como cachetazo de la realidad tras el golpe militar en Chile, donde se instaló un aparato represivo desembozadamente aterrador, que mereció denuncias y repudios del otro lado de la cordillera. En ese marco, comenzaron a gestarse las primeras

organizaciones de defensa de los derechos humanos y familiares de víctimas de la represión estatal y de los grupos paramilitares de derecha que arrollaban a militantes y dirigentes. Hasta entonces, los discursos públicos la miraron de soslayo y, entre ellos, las prescripciones curriculares le quitaron el carácter de contenido obligatorio que habían adquirido durante el golpe militar de 1955.

La dictadura cívico-militar que comenzó en 1976 implantó la nueva materia *Formación Cívica*, al mismo tiempo que se perseguía y cesanteaba al profesorado que antes habían adherido al programa de ERSA. Los contenidos prescriptos tomaban como sujeto al ser humano y analizaban diferentes dimensiones de la vida humana en el pasado y el presente. El marco categorial del programa es la visión oficial del catolicismo ensamblado con cierto nacionalismo cultural y territorial, que describe a la sociedad argentina como un cuerpo homogéneo. El eje de la materia es la recuperación y consolidación del “hombre argentino”, tal como la dictadura percibía el legado moral y cultural de la historia nacional.

La ciudadanía activa, participativa e inquisitiva que se postulaba en la gestión anterior cedía su lugar a una ciudadanía adaptada a la comunidad en que vive, con conciencia del legado de sus mayores, que le indica ciertos deberes y responsabilidades. Los contenidos de la unidad 6 del programa de segundo año remiten a los derechos humanos entre las nociones vinculadas con las Naciones Unidas: “Principios que reglan las relaciones internacionales: Igualdad de las Naciones. Autodeterminación de los pueblos. La no intervención. Solución pacífica de los conflictos. El arbitraje. La cooperación internacional. Organismos internacionales: Las Naciones Unidas. La Carta. Organización. La protección internacional de los Derechos del Hombre”. En documentos de la época, se puede apreciar que los “derechos humanos” defendidos por la dictadura no necesariamente aludían a la Declaración de 1948 ni a los pactos posteriores del orden transnacional, sino a la tradición del iusnaturalismo más conservador y clerical, presente en los documentos preliminares que dieron origen a la DUDH, aunque la enunciación acordada luego había trascendido tales fuentes, enhebrándolas con otras concepciones y tradiciones ideológicas. Los “derechos naturales de la persona humana”, reivindicados por la tradición tomista llegaban al discurso militar ensamblados con la doctrina de la seguridad nacional, que no los desdeñaba de cuajo, sino que los reducía a aspectos, beneficiarios y oportunidades dependientes de compromisos ideológicos más profundos: si bien se mentaban en la disputa retórica con la órbita socialista, no podrían argüirse, en cambio, para cuestionar la lealtad nacional, la preservación de las costumbres y el triunfo definitivo de la cristiandad. El sentido último, detrás del cual deberían alinearse tanto la represión como el modelo económico impuesto por la dictadura, era el reordenamiento moral

de la sociedad, el retorno a una concepción de la autoridad concebida como natural, omnimoda y perpetua, en tanto estuviera avalada por la fe católica.

La misma dictadura, mientras desplegaba su minuciosa maquinaria de terrorismo estatal e intentaba aniquilar toda forma de resistencia, revisó su primera versión de la educación ciudadana y la reemplazó por una nueva prescripción. Entre diciembre de 1978 y diciembre de 1980 se llevó a cabo una minuciosa revisión de los programas de educación ciudadana en la escuela media, que conllevó el reemplazo de la asignatura *Formación Cívica* por *Formación Moral y Cívica* y su extensión a todas las modalidades de la enseñanza secundaria. Entre sus contenidos, se abordan conceptos como soberanía, autodeterminación y participación de la Argentina en los organismos internacionales, pero sin mención explícita de los derechos humanos, que ya entonces se enarbolaban en los foros internacionales para denunciar la desaparición y muerte de miles de militantes políticos, sindicales y sociales. La jerarquía eclesiástica motorizó la capacitación de docentes y buscaba mantener el interés público por la asignatura. Sin embargo, el desgaste del régimen y el tono anodino de los contenidos coadyuvaron a que este espacio curricular fuera cada vez menos relevante dentro y fuera de las escuelas.

El *período de la inclusión reactiva* se inicia con la transición democrática. El triunfo de Alfonsín despertó innumerables expectativas en la sociedad y muchas preguntas se abrían sobre el futuro de los derechos humanos como patrón de enjuiciamiento de lo acontecido, pero también como parámetro de construcción de un orden social nuevo. Esta categoría, que en las décadas anteriores había ingresado de modo intermitente a la cultura política argentina y al currículo escolar, echaba raíces para su emplazamiento definitivo en ambos. No cabían dudas de que la transición democrática iniciada en diciembre de 1983 enunciaría una nueva prescripción curricular para la educación ciudadana.

Una comisión especial trabajó con premura durante ese verano y aprobó el programa oficial de *Educación Cívica*. Los contenidos prescriptos enfatizaban la democracia y la participación ciudadana, categorías centrales del discurso político alfonsinista, sin que eso implicara un sesgo político partidario. Por el contrario, en la enunciación de este programa y en la variedad de textos escolares que se editaron en los primeros años de la transición democrática se advierte un marcado debilitamiento del adoctrinamiento monolítico que había caracterizado experiencias anteriores. Los contenidos se secuencian de forma espiralada, comenzando por ámbitos sociales cercanos y avanzando hacia otros contextos. Del mismo modo, se aprecia cierta progresión desde el análisis de información

sobre la realidad social hacia el abordaje de categorías abstractas, aunque esta progresión no se sostiene claramente. En el programa de tercer año, figuran los derechos humanos como contenido explícito: “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Declaración de los Derechos del Hombre de 1948 (ONU). Formas manifiestas y encubiertas de violación de los Derechos Humanos: terrorismo, represión, censura, miseria, ignorancia, racismo”.

Mientras la agenda política del gobierno mencionaba los derechos humanos en directa relación con las violaciones cometidas durante el régimen militar que acababa de concluir, la prescripción curricular buscaba diluir ese lazo tan fuerte y asociar esta categoría con una variedad de situaciones, al mismo tiempo que evitar un tratamiento escolar demasiado apegado a los acontecimientos políticos del momento. Algunos organismos de defensa de los derechos humanos ya habían comenzado a desarrollar propuestas educativas<sup>6</sup>, con resultados dispares en su ingreso a las escuelas: algunas instituciones los buscaban o recibían con brazos abiertos, mientras otras de apegaban a cierta neutralidad política para dejar fuera esta temática.

Desde el punto de vista de la recepción, es probable que este programa haya sido más valorado en sus primeros años, como expresión de una sociedad que buscaba torcer el rumbo de los procesos formativos que ofrecía en la escuela media y que paulatinamente hayan quedado en evidencia sus falencias mayores, debido a la prolongada vigencia que alcanzó. Mientras tanto, el gobierno creía necesario suturar más temprano que tarde la revisión de los años previos, para dedicarse a construir nuevos consensos y reformas administrativas en el Estado. Esa contradicción interna de la gestión, junto con los alzamientos militares ocurridos entre 1986 y 1989, explican que la gestión alfonsinista haya decidido inmolar su bandera de defensa de los derechos humanos a cambio de defender la gobernabilidad y mantener la expectativa de darle continuidad a la democracia incipiente.

Al asumir Carlos Menem como presidente, en 1989, pocos podían anticipar cuáles serían los lineamientos centrales de la nueva gestión, aunque el saldo que dejaban las políticas económicas del alfonsinismo y las nuevas condiciones del contexto internacional anunciaban el final del ciclo del Estado benefactor, iniciado por el primer peronismo casi medio siglo antes. Tras enarbolar repetidas veces la defensa de sus principales postulados, ahora serían los mismos dirigentes justicialistas quienes liderarían el desmonte prolijo y exhaustivo de sus últimos retazos.

---

6 Particularmente, el MEDH (Movimiento Ecueménico por los Derechos Humanos) y la APDH (Asamblea Permanente por los Derechos Humanos).

Por otra parte, la urgencia con que el gobierno radical había optado por promover el cierre y archivo de las causas pendientes por las violaciones a los derechos humanos cometidas en la última dictadura desembocó en políticas reconciliatorias, que no solo implicaban la clausura de los juicios que permanecían abiertos, sino también dar fin a las condenas que habían sufrido tanto miembros de las juntas militares como principales dirigentes de las organizaciones armadas. También el contexto internacional había virado raudamente, pues la década de 1990, signada por la caída del Muro de Berlín, la disolución de la Unión Soviética y la conformación de un mercado global, suponía el declive de los debates ideológicos que habían atravesado el siglo XX, con la suposición de que el capitalismo habría, finalmente, doblegado tanto las experiencias de socialismo real como todas las demás formas y expectativas del socialismo. En esas circunstancias, esta asignatura fue revisada en el contexto de una reforma profunda de todo el currículo y no de modo aislado y presuroso, como hemos apreciado en cambios anteriores.

Cabe aclarar que las escuelas de educación media habían pasado a depender de los gobiernos provinciales, por lo que la discusión curricular incluía, por vez primera, un componente federal antes nulo. Tras la aprobación de la Ley Federal de Educación (Ley 24195/93), a fines de 1994 se aprobaron los nuevos Contenidos Básicos Comunes (CBC) para la Educación General Básica, cuyo tercer ciclo abarcaba el primer tramo de la anterior escuela secundaria. Allí figuraba un capítulo denominado *Formación Ética y Ciudadana*. Su redacción había sido, como en los demás capítulos, fruto de una serie de consultas a personal académico, docente y administrativo, coordinado por el especialista, Carlos Cullen, convocado a tal efecto. Aunque la jerarquía eclesíastica había sido consultada, tanto como muchos otros sectores de la sociedad civil, a poco de ser aprobados los CBC se suscitó un conflicto que movilizó la discusión sobre los fundamentos ideológicos de la educación, pocos meses antes de las elecciones presidenciales.

Los obispos impugnaron diferentes partes de los CBC, denunciando su carácter “ateo y anticristiano”. Tras un breve escándalo mediático, el gobierno se avino al reclamo y estableció la modificación de los CBC, incorporando todas las sugerencias presentadas, que incluían enunciados sutiles pero contundentes, que le dieron un sesgo confesional al capítulo de Formación Ética y Ciudadana, entre otros. En ese listado de contenidos, los derechos humanos ocupan un lugar relevante, teñidos de una perspectiva más filosófica que jurídica o política, pero abiertos a un conjunto de aspectos que podrían luego enriquecerse en las definiciones curriculares provinciales. En el título “Derechos Humanos”, los contenidos que se presentan son los siguientes:

- Primer ciclo: El respeto a la dignidad de la persona. Derechos de los niños. Respeto de las diferencias. Reconocimiento de los demás. La relación de las situaciones de injusticia con el respeto a la dignidad de la persona. Las discriminaciones como violación de los derechos. La paz.
- Segundo ciclo: Textos de las declaraciones universales de los derechos humanos. Relaciones entre democracia, estado de derecho y derechos humanos. El derecho a la vida y a la libertad: libertad de conciencia, de expresión, de asociación, de tránsito. Derecho a la no discriminación por religión, raza, género o ideología.
- Tercer ciclo: Motivos de las declaraciones de derechos humanos. La necesidad de universalización de los derechos. La necesidad de la defensa de la condición humana ante el hambre, el genocidio, la ignorancia y la persecución. Los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales. La responsabilidad individual, grupal, social y política en la defensa de los derechos humanos. La defensa y el mejoramiento del medio natural y la cuestión de la ampliación histórica de los derechos. La violencia como atentado contra la convivencia. Las discriminaciones sociales a la mujer, a los discapacitados y a otros como violación de derechos humanos. Algunos estereotipos como violación de derechos humanos. (Consejo Federal de Cultura y Educación, 1995, pp. 360-361)

Se aprecia una formulación genérica, aunque bastante extensa de los derechos humanos, si se compara esta presencia con la habida en los programas y diseños anteriores. No era la memoria del terrorismo de Estado lo que motorizaba el ingreso de los derechos humanos al currículo sino una preocupación más amplia y abarcadora que, de modo sutil, permitía alusiones al pasado reciente, pero no las exigía ni las propiciaba de modo específico. Simultáneamente, mientras se cerraban los caminos de la justicia y los derechos humanos abandonaban el centro de la escena política, en las calles comenzaba a expresarse una demanda sostenida por mantener viva la memoria del horror. Fue emblemática la manifestación de 1996 por los veinte años del golpe cívico-militar y, tanto en las escuelas como en muchos textos escolares de la época, comenzaron a solaparse los derechos humanos con la memoria de la dictadura.

Cada jurisdicción inició su propio proceso de definición curricular. Las primeras expresiones provinciales oscilaron entre una copia casi textual de los CBC y la dilatación o el rechazo del vértigo reformista en pocos casos como Neuquén y la

Ciudad de Buenos Aires. Hacia fines de los 90, el panorama general estaba dividido en esas dos opciones: quienes iban incorporando paulatinamente *Formación Ética y Ciudadana* a los niveles que reformaban y quienes sostenían la continuidad de *Educación Cívica*, cuyos programas no se modificaron, aunque sí lo hicieron muchos libros de texto. En la primera década del siglo XXI, tras la caída estrepitosa del gobierno en diciembre de 2001, el sinceramiento de las variables económicas con un enorme costo social y la profunda crisis de representación política, se inició un nuevo ciclo cuyo rasgo más claro ha sido el rechazo de la experiencia anterior.

La Ley de Educación Nacional (Ley N.º 26206/06) reemplazó a la que había dado marco legal a la reforma. Entre otros propósitos, pretendía ordenar el caos existente en el sistema educativo y disminuir la variedad de formatos que había adoptado en distintas provincias. Si eso se logró, en alguna medida, en términos de la estructura de niveles y ciclos, no ocurrió lo mismo con este espacio curricular. En él se ha dado lo que podríamos llamar un “estallido federal”, que llevó a que cada jurisdicción elaborara sus propios espacios, con contenidos muy diferentes unos de otros. Entre las jurisdicciones más numerosas, la provincia de Buenos Aires incorporó en 2004 la materia *Derechos humanos y ciudadanía* en el nivel polimodal. Poco después, en el contexto de una nueva reforma provincial, prescribió el espacio *Construcción de Ciudadanía* para el primer tramo de la educación secundaria y las asignaturas *Política y Ciudadanía y Trabajo y Ciudadanía* para el tramo superior.

La Ciudad de Buenos Aires mantuvo la denominación de *Educación Cívica*, para la cual definió nuevos contenidos en 2002, solo para los dos primeros años del nivel secundario. En 2009 renovó los contenidos sin cambiar el nombre de la materia, aunque sí disolviendo en ella lo que hasta entonces seguía siendo *Instrucción Cívica* en el último año del bachillerato. Mientras tanto, adoptó la denominación de *Formación Ética y Ciudadana* en el nivel primario, según el Diseño Curricular de 2004. Córdoba inició una reforma en 2009, dentro de la cual definió un área llamada *Identidad y Convivencia* en el nivel inicial y primer ciclo del nivel primario, que encuentra continuidad en *Ciudadanía y participación* durante el segundo ciclo de ese nivel y los primeros años del nivel secundario. Santa Fe, como otras jurisdicciones, mantiene su espacio de *Formación Ética y Ciudadana*.

Neuquén mantiene los contenidos de *Educación Cívica* e *Instrucción Cívica* definidos hace décadas a nivel nacional. La elaboración de un mapa actual de contenidos es sumamente intrincada, en un espacio curricular cuya fragmentación no es tanto indicio de legítimas diferencias federales cuanto de falta

de parámetros comunes. La formulación de *Núcleos de Aprendizaje Prioritario* a escala nacional, una especie de CBC renovados y mucho más acotados, no parece suficiente para resolver este estallido. Junto a esta dinámica de renovación curricular muy dispersa, el gobierno kirchnerista fue dando señales cada vez más explícitas de que los derechos humanos ocuparían un lugar relevante de su agenda y lo harían de la mano de los organismos que los defendían. Tras la anulación de las leyes de impunidad, el gobierno apoyó la reanudación de los juicios a los sujetos responsables del terrorismo de Estado y llevó adelante una fuerte campaña cultural para sostener la memoria de la dictadura, para reivindicar a sus víctimas y darle protagonismo a las organizaciones de derechos humanos que habían bregado en el desierto por muchos años. Como parte de esa política, se les dio mayor relevancia a las fechas emblemáticas de la memoria (24 de marzo, 2 de abril, 16 de setiembre), tanto en las instituciones educativas como en las plazas y actos públicos. Es decir, mientras los programas de enseñanza se multiplicaban y diferenciaban en sus matices, el gobierno federal azuzó la presencia de los derechos humanos a través del formato de las efemérides, un dispositivo tradicionalmente ligado a la reivindicación de la nacionalidad.

En este sucinto recorrido diacrónico, hemos visto que los derechos humanos han ocupado diferentes espacios y han adoptado variados enunciados en la propuesta curricular del sistema educativo argentino. Las prescripciones fueron acompañando el pulso de los avatares políticos y se tiñeron de los énfasis de cada etapa. Ahora bien, ¿podemos suponer que ese paralelismo siguió un curso semejante en las prácticas de enseñanza de las escuelas? ¿Son tan maleables las instituciones como para menearse al ritmo de las prescripciones escritas que la burocracia emana? Estos son los interrogantes que nos llevan a indagar el currículo real de las escuelas.

## Aproximación al currículo real de las escuelas

El segundo problema que nos interesa abordar es el grado de apego o distanciamiento entre la prescripción curricular y la enseñanza escolar. Elsie Rockwell denomina “currículum real” a “los contenidos que efectivamente se han integrado a la enseñanza cotidiana en las primarias, se encuentren o no en los programas y libros de texto vigentes” (Rockwell, 1995, p. 204). Esta caracterización, útil para cualquier nivel educativo, admite la posibilidad de una confrontación entre un universo acotado y tangible (la normativa) y otro extenso e inasible (las prácticas de enseñanza de todas las escuelas). En el caso que analizamos,

la incorporación de los derechos humanos a la prescripción curricular no necesariamente conlleva su inserción en el currículo real ni que dicha inserción se realice según los criterios y condiciones previstos en la normativa. Flavia Terigi, en su estudio sobre el currículo, advierte que “se trata de discutir una ilusión: que la escuela pone a disposición de los alumnos versiones fieles del conocimiento valioso socialmente construido. Anticiparemos que esta ilusión sólo puede sostenerse sobre el supuesto de una doble fidelidad: 1) la fidelidad del currículum al saber y 2) la fidelidad de la escuela al currículum” (Terigi, 1999, p. 54).

¿Cuál es el lugar efectivo de los derechos humanos en el currículo del aula? Es difícil atrapar en una mirada abarcadora la circulación efectiva de contenidos en las prácticas de enseñanza, pero buscamos relevar lo que dicen los cuerpos docentes sobre su tarea en el aula, a través de once grupos focales con profesorado de nivel primario y secundario de cinco jurisdicciones del país: la Ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Santa Cruz<sup>7</sup>. El diálogo en esos grupos focales versó sobre la educación ciudadana y sobrepasó largamente la presencia de los derechos humanos en el currículo, pues los participantes expresaron numerosas preocupaciones sobre las condiciones y límites de su trabajo cotidiano. En sus voces, se pudo apreciar una enorme dispersión de intereses, enfoques y propósitos, semejante a la que hemos mencionado sobre las prescripciones curriculares de diferentes jurisdicciones, aunque esto no lleva a descartar parámetros comunes, sino a sospechar que estos mismos se asientan en otros ámbitos que no derivan de las prescripciones curriculares actuales.

En el caso específico de los derechos humanos, el primer dato es que su presencia es sensiblemente menor en las prácticas efectivas de enseñanza que en las prescripciones oficiales. En muy pocos casos, los grupos docentes han mencionado los derechos humanos como uno de los ejes centrales de la asignatura que dictan. Sin embargo, cuando se les pregunta específicamente por ellos, la mayoría de participantes dan cuenta de ellos como contenido<sup>8</sup>:

Acá [el tema] derechos humanos abarca todo tercer año y es como una profundización de lo que vieron en primero y en segundo. En cambio, en [la escuela técnica] el programa que manejan es un poco más extenso. Si bien habla sobre derechos humanos y le da un lugar también se habla sobre situaciones de otras prácticas políticas como movimientos u organizaciones. (Siede, 2016, p. 530)

<sup>7</sup> La consulta incluyó a setenta y dos colegas, entre octubre de 2010 y julio de 2012.

<sup>8</sup> En este artículo, transcribo algunos testimonios significativos, seleccionados de un conjunto mucho más amplio que se encuentra en Siede (2013) y Siede (2016).

A veces nos cuestionamos esto también: '¿Hasta qué punto uno enseña algo que, en la realidad, por allí, no está pasando?' Y nos da temor, por allí, esto de decirles a los chicos 'Mirá, un ciudadano tiene tales derechos, frente a determinados hechos de discriminación...;', pero los chicos viven esto todos los días. Entonces ellos te dicen: 'Pero, ¿cómo? Ustedes nos hablan de derechos y sabemos que esos derechos no existen. ¿Dónde están?'. (Siede, 2016, p. 531)

Los objetivos, en realidad, en el colegio, de incorporar los derechos humanos es darles instrumentos, es decir, darles instrumentos legales que ellos tengan para saber que no siempre la reacción a la falta de respeto de los derechos humanos tiene que ser una reacción igual. Es decir, conocer que hay instrumentos legales en los cuales ellos se pueden amparar para hacerlo, para poder defenderse. (Siede, 2016, p. 531)

Cuando uno habla de derechos humanos habla plenamente de participación. Y venimos o traemos a colación siempre que esto es un poco heredado... A ver, en la época del '70 los chicos eran más críticos tal vez. Hoy lo siguen siendo, pero tal vez es como que critican, pero, o sea, en el buen sentido de la palabra, pero también se callan. (Siede, 2016, p. 531)

Yo también hago hincapié en la definición de derechos, en el contexto en el que surgen. Es decir, no surgen de la nada una lista de derechos, sino que es una construcción que en realidad hace la ciudadanía porque cada derecho responde a una necesidad en un contexto particular y, bueno, que después se van universalizando. (Siede, 2016, p. 533)

En todos los grupos focales hubo participantes que mencionaron el vínculo entre los derechos humanos y la última dictadura, ya sea en relación con la efeméride del 24 de marzo o porque asumen la tarea de preservar y comunicar la memoria como un ingrediente relevante en la enseñanza vinculada con ellos. No aparecen voces de reivindicación de la dictadura y, por el contrario, quienes la mencionan lo hacen como puntal de apoyo de la construcción de convicciones actuales sobre los derechos humanos:

Nosotros en primaria, trabajamos algunas fechas patrias .... En las fechas patrias se trabaja con las Madres de Plaza Mayo, en la Historia Argentina. ... Usamos el tema no tanto como derechos humanos, sino que partimos

nosotros, o sea, yo por lo menos hago más hincapié desde los derechos del niño, de dónde surgen, por qué surgen, y bueno ahí trabajamos con imágenes, ya sea afiche, fichas y todo... canciones. ... Esto tenemos planificado más o menos agosto, octubre también, donde se trabaja la familia, pero arrancamos desde agosto más o menos para el Día del Niño. (Siede, 2016, p. 534)

Siempre se trabajó en esta escuela sobre la temática de derechos humanos, por lo menos desde que yo estoy... En el 2006, en la oportunidad de los 30 años del golpe, ahí sí le empezamos a dar forma en el papel. Con un proyecto al que todos los años le vamos agregando cosas, modificando otras. Nosotros trabajamos fundamentalmente el tema de la última dictadura, las violaciones de los derechos humanos durante la última dictadura y el tema de la memoria. (Siede, 2016, p. 534)

Te puedo plantear mi propósito. Primero... la memoria. La verdad que yo enseño los derechos humanos a partir del terror, no generalizo la cuestión de los derechos humanos en la discusión, a lo mejor, actual sobre los derechos económicos, sociales actuales, sino que yo educo sobre la violación de los derechos humanos en la dictadura, para que no se olvide, fundamentalmente. Porque por ahí pienso que si no se trabaja sobre el recuerdo de las nuevas generaciones esto va a volver. ... Yo trabajo derechos humanos a través de recordar la dictadura. (Siede, 2016, p. 535)

El tema de la dictadura es muy fuerte. ... Sin duda, el tema por antonomasia que está muy presente en nuestra sociedad argentina es la violación de los derechos humanos cometidos en la última dictadura militar. ... Hay inquietudes en función de cómo esta situación es un golpe tan trágico en nuestra sociedad que, de alguna manera, cada vez que tomamos violación de los derechos humanos, es como que nos detenemos y nos atraviesa el dolor y la angustia, incluso a aquellos que no hemos recibido ese tipo de violación. Es una sangría que tiene nuestra sociedad y nosotros como docentes estamos atravesados por ello. Incluso en la literatura, los escritores todavía se preguntan cómo describir el dolor. Y ese es de alguna manera un mecanismo que es tan potente en nosotros que a veces hasta nos empantanamos en el medio de la enseñanza. (Siede, 2016, p. 535-536)

Asimismo, varios docentes mencionan los derechos humanos al establecer relaciones contrastantes entre la dictadura y la democracia, a la que juzgan en perspectiva presente y futura, con numerosos desafíos pendientes de resolución en este campo:

Estuvimos trabajando con el Centro de Estudiantes para cuando fue la época del 24 de marzo. A mitad de año, más o menos, le pedí ... al centro de estudiantes que si podíamos hacer una charla o algo para que los chicos vieran la diferencia entre lo que es un país en democracia y un país en dictadura, qué pasa con los derechos durante la democracia y qué pasa con los derechos cuando hay dictadura. Y de hecho se los mostraron bastante ... Creo que la mayoría terminó diciendo: 'Gracias a Dios que estamos en democracia.' (Siede, 2016, p. 537)

Cuando trabajamos el 24 de marzo, sí logramos ver esto de lo que eran la violación de los derechos humanos, bien fuerte, bien marcada, y lo que pueden hacer hoy. Es decir, esas luchas ese compromiso, de los adolescentes de los setenta, llegando a los ochenta, esa visión. Hoy es distinto por toda esta diferencia y todo lo que es el espíritu de la democracia. En ese sentido sí marcamos y trabajamos lo que fue uno y lo que fue el otro tiempo. (Siede, 2016, p. 537)

Elegimos con los docentes tres derechos, que son el derecho al trabajo, el derecho a la salud. Entonces ahí trabajamos todo el tema de la alimentación, de la vacunación, bulimia... o sea, el derecho llevarlo bien a lo concreto. ... Y también, por supuesto, le damos importancia a la fecha vinculada al 24 de marzo. ... En la escuela hay posiciones bastante indiferentes con respecto a este tema, a los derechos, y puntualmente a los derechos que tienen que ver con, bueno, con los años de la dictadura. (Siede, 2016, p. 538-539)

Una parte de docentes escogen un abordaje histórico de los derechos humanos, vinculándolos con las luchas de diferentes grupos y sectores que, en el mundo, enarbolaban demandas puntuales que luego confluyeron en enunciados normativos. Esta visión de los derechos humanos como fruto de una construcción sociohistórica es coincidente con tendencias de las prescripciones curriculares recientes:

Todos los años por ahí voy cambiando, depende el curso, pero lo trabajo dándole un marco general, y después les doy determinadas consignas donde ellos pueden investigar acerca de las características, cómo surgieron, pero donde más hago hincapié es en decir que los derechos humanos los tenemos gracias a luchas, movimientos, compromiso social, compromiso de los ciudadanos, desde eso lo trabajo sobre todo los derechos humanos. ... Es decir, cómo

surgen, por qué surgen, quiénes son los que impulsaron los determinados derechos humanos. Más bien, digamos, como el marco teórico... Y me remonto, sobre todo, a la Revolución Francesa, después Revolución Industrial, movimientos obreros, de mujeres, después los movimientos ecologistas, en esos movimientos me enfoco. (Siede, 2016, p. 542)

Nosotros, cuando hicimos un trabajo transversal del mundial, tomamos las luchas de los distintos sectores. Por ejemplo, los negros en un momento histórico y la defensa de sus derechos humanos, y después tomamos sobre el compromiso y el rol de la mujer, cuando hablamos sobre movimientos sociales, las transformaciones y los distintos protagonistas a lo largo de la historia, especialmente la mujer argentina. ... La defensa, los movimientos, las luchas de los movimientos, y esa defensa por sus derechos, que es el tema de la igualdad con todos los sectores. Pero tomaba estos dos ejemplos como para poder ver, estos dos ejemplos concretos. (Siede, 2016, p. 542)

Yo empiezo desde el Código de Hammurabi, ¿le hago toda una línea histórica y llegamos ahora a todos los movimientos ...? y hoy quedaron trabajando con un profesor sobre lo que era derecho a la protección de los animales, que es con una fundación de la protección de animales. Estamos haciendo todo un trabajo social, tratamos de hacer un censo en la ciudad. O sea, hacemos toda la propuesta, cosa que uno pida, diríamos así, como propuesta y después surge de ellos. De lo que están viviendo, de lo que ellos sienten. (Siede, 2016, p. 542)

Como contracara de esa mirada histórica, contingente y abierta a nuevos enunciados, otra parte de docentes enfatizan convicciones valorativas de aspiración universal, en torno a la vida, la dignidad humana y el respeto a las personas:

Parto del respeto por la vida humana, la dignidad humana, y después empezar a buscar otros tópicos, como los que mencionaron los compañeros, pero partiendo de lo más elemental: el derecho a la vida, el derecho a tener hijos, cosas que parecen muy obvias, que son inherentes a la condición humana, estuvieron en duda, entonces no se respetaron. Entonces pienso que es fundamental esa base. ... Y el respeto por el otro. Respeto por el otro, el cuerpo del otro, la psicología del otro, ¿no? Que el otro es otro ser humano que hay que respetar. (Siede, 2016, p. 543)

Primero era el debate que nos llevó varias clases para llegar a un consenso, ¿desde dónde comenzaba la vida? Los derechos humanos comienzan desde que hay vida, entonces era, cuando él bebé está en el momento de la concepción, o cuando el chico nace; por eso se armó un gran debate, porque había distintas visiones desde dónde se inicia la vida, ¿no? (Siede, 2016, pág. 543).

Lo principal es eso, respeto del otro. Porque por ahí lo más importante es eso: respeto por la otra persona, por la opinión de la otra persona, por su fisonomía, por su religión, por su raza. (Siede, 2016, p. 544)

Frecuentemente, los derechos humanos se vinculan con alguno de sus componentes o con temáticas específicas que preocupan en el entorno cercano o en la coyuntura temporal. Uno de los tópicos más frecuentes en las aulas, tanto como en los textos escolares, es la discriminación:

Para mí siempre es importante lo de Derechos Humanos y lo trabajamos. También trabajamos a fin de año lo que es discriminación, así que estuvimos hablándoles de los derechos que tenía cada uno, de lo que es la tercera edad, lo que es el derecho de las mujeres... Después estuvimos trabajando también lo que es los derechos relacionado con discriminación. (Siede, 2016, p. 544)

Se trabaja todo el año con los derechos. Desde todo esto de la discriminación ... Todo relacionado con los Derechos Humanos. ... Yo hago primero una encuesta ..., a ver que les interesa y después hacer algún proyecto. Trabajamos mucho con el tema solidaridad, discriminación ... Y bueno, entonces, se relaciona con todo. (Siede, 2016, p. 544-545)

Hay mucha discriminación por el que viene de un país limítrofe. Porque no es la discriminación por nacionalidad, ni al inglés, ni al francés, ni al italiano. Es al que viene de un país limítrofe. Y hay mucha cargada, mucha situación de burla, que no es sola de los chicos. Uno ve que atrás de eso hay también una familia que sostuvo y que ese chico creció dentro de ese núcleo familiar que rechazó esto y que sigue tratando a esta cuestión de esa manera. (Siede, 2016, p. 545)

Agrego xenofobia, que se trabajaba ya desde la discriminación, con la población boliviana o chilena, porque acá hay mucha diversidad cultural también. ... Porque muchas veces hay comentarios muy despectivos a la

comunidad boliviana y tienen compañeros que, pobrecitos, se quedan mirando al compañero que comparten casi toda la tarde diciendo: ‘Ustedes vienen a quitarnos el trabajo...’ ‘Que vienen y usurpan esto...’ ‘Que hacen esto...’ Pobre chico está ahí que... Y bueno, romper con todas esas estructuras que ya trae el chico yo no sé si de la familia. (Siede, 2016, p. 545-546)

También en consonancia con los textos escolares actuales, un grupo pequeño de docentes vincula los derechos humanos con el medio ambiente:

[El contenido Derechos Humanos] Siempre por algún lado llega. Todo. Da ecología, contaminación... Hay derechos humanos con la Constitución... Yo estoy dando eso, derechos ambientales. Pero me cuesta, yo les doy el tema de ecología que estoy haciendo ahora y es muy, relativamente, sencillo identificar casos. Les doy la Cuenca Matanza-Riachuelo. Sí, se enganchan, te traen cosas, hay actividades. Pero en cuanto empezás con el tema de los derechos ahí es como un tema más abstracto y cuesta más. Y cuesta más aceptar que ellos tienen derechos, hacerles ver que el derecho es algo que tienen, que se los da la ley. Ese tipo de cosas que creo que tiene que ver con esto de la participación. (Siede, 2016, p. 546)

Acá, en derechos humanos, me da la impresión como que hay dos temas: uno que tiene que ver con la discriminación que aparece siempre: el problema de la igualdad y la diversidad y que somos todos iguales y entonces las diferencias, ¿qué hacemos con las diferencias? Ese tema de discriminación aparece cuando vemos distintos tipos de derechos. Y después aparecen problemáticas más actuales como medio ambiente. Por ahí, claro a diferencia de adultos, donde el derecho del trabajador está todo el tiempo y permanentemente, acá no, porque son adolescentes pero el tema de lo actual, el medio ambiente, las demandas, bueno el género también. A mí me ha aparecido menos pero sí las problemáticas más actuales, el medio ambiente... (Siede, 2016, p. 546-547)

Los derechos de la niñez son, como en las prescripciones curriculares de los años 90, uno de los puntos de articulación más frecuentes en el campo de los derechos humanos. Lo que se destaca entre docentes es el contrapunto entre los derechos enunciados y la realidad de sus propios estudiantes o de chicos y chicas de la misma edad que viven en barrios cercanos a sus escuelas, pero no concurren a ellas:

Yo a principio de año les dije algunos de los temas que podríamos abordar y si se les ocurría alguna otra cosa; entonces me dijeron que, dentro de esos temas, lo que querían ver eran los derechos de ellos. (Siede, 2016, 547)

Se trabajó sobre derechos del niño ... y yo les decía: 'cuando vean una situación x, que hay un niño que es maltratado, ustedes tienen, sepan que tienen derechos, que ese niño tiene derechos'. Se analizaron situaciones, se escribieron situaciones, o que ustedes tienen derechos a la alimentación, que tienen derecho a ser vacunados, a una asistencia médica, tienen derecho al juego. Y después poníamos los pros y los contras: tienen derecho el juego, pero no tienen derecho a jugar todo el día; tienen derecho al estudio, a la educación, pero tienen la obligación de estudiar, de asistir todos los días a la escuela, y si no, porque los papás no los llevan, ustedes háganse valer sus derechos 'yo tengo que ir a la escuela'. Entonces por ahí se quedaban y te miraban así como diciendo '¿Qué? ¿Qué me dice?' Entonces, bueno, se buscaba eso de cómo surge el derecho, yo les decía que esto no surgió de la nada, porque antes, y todos tenemos derechos, ustedes como niños, las mujeres tienen sus derechos, las personas en general tienen sus derechos, y que antes no era así. (Siede, 2016, p. 547)

La violencia, tanto física como simbólica, es mencionada en algunos casos como reverso de los derechos humanos y demanda social del presente:

A veces llevaban una noticia de violencia doméstica y terminábamos hablando de cualquier otra cosa porque arrancaban por ahí y salían para cualquier lado. A veces terminábamos con esa misma noticia, enganchando otro tema que nada que ver. Alcoholismo e íbamos por los derechos, pero.... Porque las adicciones también son cosas que los llevan a tocar derechos después, o al revés, arrancan por los derechos y terminan en las adicciones. (Siede, 2016, p. 548)

Muchos no saben, son chicos, les falta la lectura, que la violencia puede ser verbal, puede ser simbólica, puede ser física, entonces se marca bien la diferencia entre violencias. ... Surgió el tema de las Torres Gemelas, o sea, todo porque se deriva de la misma palabra, de violencia y formas de violencia política. Entonces, terrorismo. ... Y los chicos la tienen más clara. (Siede, 2016, p. 549)

En una mirada de conjunto, estos y otros testimonios de docentes expresan tonos y énfasis contrastantes con el discurso de las prescripciones curriculares vigentes. Los derechos humanos ocupan un lugar en la enseñanza, pero bastante más acotado del que se puede apreciar actualmente en los programas oficiales y textos escolares. Por otra parte, se percibe en las decisiones didácticas docentes, la persistencia de lógicas y tensiones desplegadas en las últimas décadas desde los comienzos de la transición democrática:

- quienes empujan los derechos humanos hacia el territorio de la moral para despolitizarlos y quienes los traccionan hacia la política para darles potencialidad crítica;
- quienes ponen en foco la última dictadura, quienes omiten mencionarla y quienes se centran en los puentes que se pueden construir entre el pasado reciente y los desafíos pendientes;
- quienes se preocupan por sostener la integralidad de los derechos humanos y quienes recortan aquellos aspectos o tópicos que consideran más relevantes para las necesidades formativas de sus estudiantes.

Esta persistencia de lógicas y tensiones heredadas de definiciones curriculares previas y de las discusiones vigentes en el contexto político actual expresa la movilidad y la tensión en que se definen los contenidos de enseñanza, motivo de disputa dentro de las instituciones y en cada docente. No necesariamente esa disputa cobra la forma de una controversia expresa, sino que generalmente se presenta como capas yuxtapuestas de sentidos no siempre compatibles. En ninguno de los grupos focales se presentó una discusión abierta entre participantes, alguna impugnación de la tarea o la experiencia de otras personas o una cuestión que funcionara como divisoria de aguas. Por el contrario, las tensiones aparecen después, en el papel del diálogo transcrito, cuando es fácil advertir la deliberada evasión de conflictos entre docentes.

Si el recorrido histórico por las prescripciones curriculares daba cuenta de marchas y contramarchas, en un derrotero político sesgado por las exclusiones, la violencia y los cimbronazos institucionales, el testimonio de docentes muestra los efectos de esos procesos sociales alterados en la vida cotidiana de las escuelas. Allí el currículo del papel toma distancia del currículo del aula. Los programas son hoy muchos, variados y dispersos. Sin embargo, tras la dispersión aparente de

los papeles, es posible vislumbrar una trama discursiva común que funge como magma de los juicios y las acciones docentes en el aula. Hay nociones frecuentes como ciudadanía, democracia, ética y participación, entre las cuales figuran también los derechos humanos, aunque en una proporción bastante menor.

La referencia a los intereses del estudiantado como motor de decisiones pedagógicas puede explicar la dispersión temática o bien funcionar como vía de validación de decisiones que cada docente toma sin demasiadas trabas ni necesidad de justificación. Del mismo modo, la inclusión del contexto de la escuela como variable de definición curricular y como punto de partida didáctico es un aspecto valorable y puede potenciar la propuesta formativa. Sin embargo, no queda claro que esas lecturas se realicen desde parámetros validados públicamente o, al menos, desde argumentos sólidamente justificados. En algunos casos, esta referencia a los contextos podría funcionar como vía de consolidación de prejuicios y sostén de visiones sesgadas. En este punto, si combinamos esos aspectos aparentemente dispersos, podemos considerar que el soporte común a las decisiones profesoraes es, precisamente, esa yuxtaposición de intereses estudiantiles, contextos socioculturales y jerga de asignatura a veces vaciada de sentido específico. Con algún cambio en las proporciones, la combinación de esos tres elementos permitiría que los testimonios de una jurisdicción se trasladaran a cualquier otra.

En un trabajo anterior (Siede, 2010) llamamos *curriculum residual o inercial* al que perdura en las prácticas de aula más allá, o al margen, de las renovaciones en la prescripción. En el área de ciencias sociales, las tradiciones de enseñanza, las costumbres institucionales y, a veces, también el peso de las expectativas de la comunidad va configurando un corpus de temas y actividades que se resisten a cualquier cambio y parecen reafirmarse cuando los diseños y programas se actualizan con demasiada celeridad, sin llegar a instalarse en las prácticas. Del mismo modo, en los espacios curriculares de educación ciudadana, se percibe una dinámica curricular inercial, con escaso apego a las prescripciones vigentes y que, más bien, parece nutrirse de las creencias y valoraciones del personal docente. No se trata solo de lo que cada cual decide, en tanto profesional, las prioridades de su práctica, sino de la persistencia de nociones y énfasis procedentes de sus experiencias como estudiantes, sus rasgos de clase o de generación y de representaciones sociales vigentes en el sentido común de cada comunidad.

El calificativo de “residual” no busca menospreciar este aspecto del currículo efectivamente existente en la escuela, sino atender a la perdurabilidad de contenidos que habían sido prescriptos en programas anteriores y no lo están



en los vigentes, pero se mantienen más allá de las políticas adoptadas por cada gestión. El término “inercial” pone en foco la dinámica institucional que motoriza las decisiones docentes, frecuentemente poco propensas a develar las novedades que cada cambio de prescripciones supone y más decididas a entremezclar lo nuevo en la vertiente de sus prácticas usuales. Su relevancia es considerable al analizar las políticas curriculares, pues este currículo parece dificultar o impedir que ingresen nuevos enfoques, en tanto asimilan y deforman la novedad en una trama representacional precedente.

### **Prospectiva: Algunas tensiones y riesgos en la enseñanza de los derechos humanos**

Entre los vaivenes de un pasado sinuoso y los claroscuros de un presente que no se deja atrapar por las orientaciones oficiales, la enseñanza escolar de los derechos humanos es un problema aún por resolver. No cabe duda de que las políticas desplegadas en los últimos años han favorecido la circulación de este contenido por el sistema educativo y su instalación como demanda de las comunidades, pero también es factible advertir algunos riesgos que conviene no soslayar. Quisiera referirme a dos de ellos: la adopción del formato de efemérides para el ingreso al currículo escolar y el solapamiento de los derechos humanos con la memoria reciente.

La opción por las efemérides para el ingreso al currículo escolar supone recuperar un formato ya ausente en la experiencia escolar europea o de otras regiones del mundo (Carretero, 2007), presente en varios países americanos y con una enorme vigencia en Argentina. Se trata de actos escolares que comprometen a todos los niveles educativos, que suelen incluir alguna representación teatral o producción audiovisual y palabras de docentes o estudiantes hacia toda la comunidad. Este formato, que se repite anualmente, suele simplificar los relatos históricos para hacerlos comprensibles a niñas y niños de todas las edades. En la sociedad argentina actual es indispensable enseñar sobre el terrorismo de Estado, así como en el mundo es necesario abordar la Shoáh, el genocidio armenio, junto con otras atrocidades que avergüenzan al género humano. Ahora bien, ¿es necesario hacerlo desde la sala de tres años del nivel inicial? La mayoría de quienes apuestan al formato de las efemérides consideran que sí y lo propugnan como contenido a trabajar en todas las etapas, en torno a una fecha luctuosa. El resultado es que gran cantidad de docentes, con la mejor intención de cumplir la normativa, adoptan relatos sobre “buenos-muy-buenos” y “malos-muy-malos”

en una guerra binaria que confirma toda la dualidad del pensamiento infantil sobre el mundo social y moral. Por el contrario, entendemos que este mecanismo conlleva renunciar al estudio oportuno y sistemático de procesos complejos y eventos cargados de matices y contradicciones solo aprehensibles a partir de cierta etapa madurativa y con ciertas herramientas cognitivas.

El intento de abordar tempranamente temas complejos, a través de relatos convenientemente simplificados, no solo no contribuye a fomentar un pensamiento crítico estudiantil, sino que frecuentemente lo obstaculiza, pues en el momento de poder invitarlos a pensar seriamente en esos procesos deberán desmontar las ficciones edulcoradas y los juicios ingenuos. Más de una vez, la juventud se ha sentido estafada cuando descubre que los personajes no eran moralmente tan consistentes (ni malos siempre malos ni buenos siempre buenos) o que los circunstancias no eran tan lineales como se les habían presentado. Por mi parte, considero que la estrategia de subsumir los derechos humanos y la enseñanza sobre el terrorismo de Estado en Argentina al formato de las efemérides es un error o una trampa, pues obtura el abordaje crítico por el cual abogamos.

En segundo lugar, al hablar de un solapamiento de los derechos humanos con la memoria reciente, me refiero a que, en programas vigentes y en la voz de un grupo de docentes, el sentido de los derechos humanos queda atrapado en la interpretación de un fenómeno o conjunto de fenómenos asociados a una coyuntura histórica específica, a la cual se remiten con exclusividad. Al amparo de la memoria reciente, los derechos humanos se utilizan como vara de medición de las violaciones ocurridas durante la última dictadura militar y solo tienden a apelar en el futuro a prevenir regímenes semejantes. El significado de los derechos humanos recibe una pregnancia opositiva en relación con la dictadura, lo que opaca la posibilidad de utilizar la categoría en el juicio acerca de las deudas pendientes de la democracia postdictatorial. No caben dudas de que la dictadura cívico-militar ha sido el hito fundante de nuestras deliberaciones actuales sobre derechos humanos y que la revisión de sus horrores motorizó la dinámica institucional de la transición democrática; pero, pasadas varias décadas, cabe preguntarse si la memoria del terrorismo de Estado contribuye a pensar los desafíos actuales de los derechos humanos o, por el contrario, retarda y obtura las disquisiciones sobre el presente.

Considero cuestionable que los derechos humanos solo ingresen a la enseñanza por esa vía, pues de ese modo se reducen únicamente a los derechos civiles y políticos. Paradójicamente, los reclamos por el destino de muchos grupos



militantes políticos y gremiales han contribuido a deformar las demandas de justicia social que ellos mismos enarbolaban en sus luchas. Hoy es más frecuente que se mencionen en las escuelas los derechos humanos para dar cuenta de lo sucedido durante la dictadura que para aludir a las condiciones de desigualdad y exclusión profundizadas durante varios tramos de los gobiernos electos por el voto. Los testimonios de la mayoría de docentes dan cuenta de estas búsquedas más que varios programas oficiales, excesivamente detenidos en una asociación que reduce excesivamente el potencial político y pedagógico de los derechos humanos.

A modo de cierre, quisiera destacar que estas advertencias no desmerecen los logros alcanzados, sino que apuntan a anticipar riesgos que vale la pena evitar. Como sociedad y como sistema educativo, hemos avanzado mucho en la incorporación de los derechos humanos como categoría ética, jurídica y política de interpelación de la realidad social. Si me detengo a señalar algunos matices de ese proceso es para ahondar la huella donde vamos bien y ajustar el rumbo, si es necesario. “O inventamos o erramos” expresa el famoso apotegma de Simón Rodríguez, pero solo errando muchas veces llegamos a inventar algo que vale la pena.

## Referencias

- Carretero, M. (2007). *Documentos de identidad. La construcción de la memoria histórica en un mundo global*. Buenos Aires: Paidós.
- Bottarini, R. (2007). La educación ciudadana en el vendaval político argentino. En G. Schujman, y I. Siede (Eds.), *Ciudadanía para armar. Aportes para la formación ética y política*. Buenos Aires: Aique.
- Cardinaux, N. (Noviembre 2001- abril 2002). La formación jurídica en la enseñanza media. *Revista de Sociología del Derecho* 21/22.
- Carretero, M. (2007). *Documentos de identidad. La construcción de la memoria histórica en un mundo global*. Buenos Aires: Paidós.
- Consejo Federal de Cultura y Educación. (1995). *Contenidos Básicos Comunes para la Educación General Básica*. Buenos Aires: MCEN - CFCyE. Aprobado como Resolución N.º 39/94 del 29 de noviembre de 1994.

- Fernández, M. (2016). Educación en derechos humanos en Argentina. Notas sobre el proceso de incorporación de los derechos humanos en los contextos educativos. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 27(2), II Semestre 2016.
- Laclau, E. (1996). *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.
- Plotkin, M. (1994). *Mañana es San Perón. Propaganda, rituales políticos y educación en el régimen peronista 1946-1955*. Buenos Aires: Ariel.
- Porro, I. e Ippolito, M. (2003). Educación política y régimen político. Un recorrido por la enseñanza de lo político en la escuela media argentina (1953-2003). Trabajo presentado en el 6<sup>to</sup> Congreso de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político. Universidad Nacional de Rosario. 5 al 8 de noviembre de 2003.
- Postay, V. (2004). *Los saberes para educar al soberano. 1976-1989. Los libros de texto de civismo de las escuelas secundarias entre el proceso y la transición democrática*. Córdoba: Ferreyra Editor.
- Rockwell, E. (1995). En torno al texto: Tradiciones docentes y prácticas cotidianas. En *La escuela cotidiana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Romero, L. A. (Coord.) (2004). *La Argentina en la escuela. La idea de nación en los textos escolares*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Siede, I. (2016). *Peripecias de los derechos humanos, en el currículo escolar de Argentina*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Siede, I. (2013). *Los derechos humanos en las escuelas argentinas: Una genealogía curricular* (Tesis doctoral). Universidad de Buenos Aires., Mimeo.
- Siede, I. (2010) (Comp.). *Ciencias sociales en la escuela. Criterios y propuestas para la enseñanza*. Buenos Aires: Aique.
- Steiner, G. (2001). *Después de Babel. Aspectos del lenguaje y la traducción*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Terigi, F. (1999). *Curriculum. Itinerarios para aprehender un territorio*. Buenos Aires: Santillana.

**Recibido:** 17/2/2017

**Aceptado:** 5/6/2017







## **Sistematización de experiencias: Reconstrucción de la memoria histórica del Frente Nacional de Pueblos Indígenas (FRENAPI), dilucidando las experiencias de contraste y las acciones contenciosas en procura de construcción de derechos humanos<sup>1</sup>**

**Systematization of Experiences: Reconstruction  
of the Historical Memory of the National Front  
of Indigenous Peoples (FRENAPI). Clarifying  
Experiences of Contrast and Contentious  
Actions to Construct Human Rights**

**Sistematização de experiências: reconstrução  
da memória da Frente Nacional de Povos  
Indígenas (FRENAPI), elucidando experiências  
de contraste e ações pertinentes que buscam a  
construção dos direitos humanos**

David Quesada García<sup>2</sup>

### **Resumen**

El propósito del presente artículo es reflexionar sobre las luchas por los derechos humanos de los pueblos indígenas costarricenses, a partir de un ejercicio de sistematización de experiencias, que consistió en una reconstrucción del proceso vivido por el Frente

---

1 Este trabajo parte de algunos resultados de una tesis de investigación del grado de licenciatura en Sociología de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA) denominada *Derechos humanos. Un ejercicio de sociología de las ausencias y las emergencias, desde el Frente Nacional de Pueblos Indígenas en su propuesta de construcción y promoción de derechos humanos*.

2 Costarricense, Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de Costa Rica, Bachiller en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica, docente de la Universidad Técnica Nacional para el Centro de Formación Pedagógica y Tecnología Educativa, e integrante del Servicio Paz y Justicia (SERPAJ-CR).

Nacional de Pueblos Indígenas desde el 2001 hasta el 2014, a través de la recuperación de parte de su memoria histórica, de su caminar y de su identidad como movimiento. Este acercamiento se hace desde una mirada sociológica, cuyo énfasis es conocer el proceso de producción y los aprendizajes intrínsecos a las luchas por la defensa y la promoción en derechos humanos llevadas a cabo por la plataforma de movimientos indígenas. Entre sus conclusiones se destaca el crecimiento de las acciones llevadas a cabo, por medio de la organización, sensibilización y concientización en derechos humanos de estos pueblos indígenas.

**Palabras clave:** Sociología, derechos humanos, experiencias de contraste, pueblos indígenas, sistematización de experiencias.

## Abstract

The purpose of this article is to reflect on the indigenous peoples' struggles for the rights in Costa Rica, based on an exercise of systematization of experiences. This exercise consisted in a reconstruction of the process experienced by the National Front of Peoples from 2001 until 2014, through the recovery of part of its historical memory, its trajectory, and its identity as a movement. This approach is made from a sociological perspective whose emphasis is to know the process of production and learning. This learning is intrinsic to the struggles for the defense and promotion of human rights the platform of indigenous movements has carried out. Among its conclusions, the growth of the actions is noteworthy. These actions have been carried out through the organization, sensitization, and awareness-raising on human rights of these indigenous peoples.

**Keywords:** Sociology, human rights, experiences of contrast, indigenous peoples, systematization of experiences.

## Resumo

O objetivo deste artigo é refletir sobre as lutas pelos direitos humanos dos povos indígenas a nível da Costa Rica, através de um exercício de sistematização de experiências, por meio da reconstrução vivida pela Frente Nacional dos Povos Indígenas, desde 2001 até 2014, partindo da recuperação da memória histórica, sua caminhada e sua identidade como um movimento. Esta abordagem é feita a partir de uma perspectiva sociológica, cuja ênfase é conhecer o processo de produção e as aprendizagens intrínsecas na luta para defender e promover os direitos humanos que foram realizados pela plataforma dos movimentos indígenas. Entre as conclusões o destaque está no crescimento das ações levadas a cabo, pela organização, sensibilização e conscientização dos direitos humanos dos povos indígenas.

**Palavras-chave:** Sociologia, direitos humanos, experiencias de contraste, povos indígenas, sistematização de experiências.

## **A manera de introducción**

En este artículo se busca reflexionar sobre el proceso<sup>3</sup> y los aportes del Frente Nacional de Pueblos Indígenas<sup>4</sup> en torno a la construcción de derechos humanos en Costa Rica; en este sentido, se aborda la reconstrucción y la recuperación de su memoria histórica, “de su caminar”, por medio, de un proceso de sistematización de experiencias, orientado sobre las luchas por la defensa, con un carácter reivindicatorio, de derechos humanos de los pueblos indígenas. Debido a la lucha histórica de los movimientos de base indígena como FRENAPI y en su propuesta o proyecto por la autonomía y autodeterminación, lo anterior, se enmarca desde el análisis de sus acciones colectivas contenciosas y hasta sus experiencias de contraste<sup>5</sup>. Las primeras son definidas así:

El acto irreductible que subyace en todos los movimientos sociales y revoluciones es la acción colectiva contenciosa. La acción colectiva adopta muchas formas: puede ser breve o mantenida, institucionalizada o subversiva, monótona o dramática. En su mayor parte se produce en el marco de instituciones por parte de grupos constituidos que actúan en nombre de objetivos que difícilmente harían levantar una ceja a nadie. Se convierte en contenciosa cuando es utilizada por gente que carece de acceso regular a las instituciones, que actúa en nombre de reivindicaciones nuevas o no aceptadas y que se conduce de un modo que constituye una amenaza fundamental para otros o las autoridades. (Tarrow, 1998, p. 24)

Tarrow (1998) denota que los movimientos sociales son desafíos colectivos, “planteados por personas que comparten objetivos comunes y solidaridad en una interacción mantenida con las élites, los oponentes y las autoridades” (p. 21) por medio de una acción colectiva contenciosa, que es la base de los movimientos sociales. Es oportuno precisar y articular lo anterior con características específicas de los movimientos de pueblos indígenas, de esta forma, se debe destacar, según Valdés (2007), la construcción de pueblo, es decir, la reivindicación de la condición de pueblo y de sujetos de derechos con cosmovisiones propias, además de su búsqueda por la autonomía, en el

3 Evidencias recuperadas en el proceso investigativo en las actividades del encuentro nacional FRENAPI (2014) [taller de sistematización] y entrevistas (2014) a Luisa Bejarano (coordinadora), Carmen Villanueva, (integrante), Sergio Rojas Ortiz, (coordinador) y Gustavo Cabrera, Comité Nacional de Apoyo a la Autonomía Indígena.

4 En adelante FRENAPI

5 Este tipo de acciones y en el sentido de este trabajo no se sustenta en el ámbito de acciones jurídicas, sino en la orientación de acciones en contra de todo tipo de violaciones a derechos humanos que sufren las personas.

ámbito político y epistemológico, aunada a las luchas por la consolidación, reclamo y reivindicación de sus territorios como espacios de reproducción simbólica y social.

El siguiente eje de análisis son las experiencias de contraste:

Una experiencia de contraste resulta de la capacidad humana de “tomar distancia” de lo experimentado o inmediatamente vivido mediante emociones (irritación), sentimientos (resistencia), signos y símbolos, comunicación. Las experiencias de contraste son culturales, es decir no existen en abstracto, sino que se gestan en la matriz del sistema social de dominación. ... Una experiencia de contraste popular se caracteriza por un sentimiento o emoción de irritación o protesta que pugna por moverse hacia la necesidad de una negativa, de una oposición o resistencia, embrión de la aspiración a algo distinto. (Gallardo, 2006, pp. 82-83)

Asimismo, las experiencias de contraste se caracterizan por tomar distancia de lo vivido, un deseo de cambiar la situación, el discernimiento/sentimiento de causas mucho más allá de las inmediatas que generan los problemas y violaciones [dinámicas y dominaciones en los espacios culturales, sexuales, económicos, políticos, epistémicos, entre otros]. Se traducen en la aspiración de algo distinto, por medio de acciones colectivas.

Es de sumo interés anotar que FRENAPI es una plataforma de movimientos indígenas que está conformada por delegados y delegadas indígenas de diferentes territorios indígenas, principalmente del sur de Costa Rica como La Casona, Rey Curré (Yimbaa kaj), Maleku, Duchi, Salitre, Conte, Térraba y Cabagra, como, por activistas de derechos humanos, organizaciones y personas pertenecientes a movimientos sociales solidarios en el Comité Nacional de Apoyo a la Autonomía Indígena.

Además, es oportuno especificar que transversalmente todo el trabajo esta guiado por el ejercicio de la sociología de las ausencias y la sociología de las emergencias (Sousa Santos, 2011), donde es posible transformar ausencias en presencias, es decir, lo que ha sido producido como experiencias negadas y prácticas sociales marginadas o subalternas en derechos humanos, que contraen la visión del mundo. Por esta razón, la primera tarea radica en identificar estas experiencias y prácticas (vistas también como conocimientos) que son desperdiciados, desaprovechados y invisibilizados, finalmente, la investigación de esas alternativas posibles a las producidas como existencias.

**Tabla 1**

Territorios indígenas: Lugar de procedencia y pueblo perteneciente de la población participante (delegados/as)

<b>Territorio indígena</b>	<b>Provincia</b>	<b>Pueblo Indígena</b>
La Casona	Puntarenas, cantón Coto Brus.	Ngöbe
Rey Curré (Yimba Caj)	Puntarenas, cantón Buenos Aires	Brunca
Maleku	Alajuela, cantón Guatuso	Maleku
Duchi	Limón, cantón Limón	Cabécar
Salitre	Puntarenas, cantón Buenos Aires	Bribri
Conte	Puntarenas, cantón Buenos Aires	Ngöbe
Térraba	Puntarenas, cantón Buenos Aires	Bribri, y Teribe
Cabagra	Puntarenas, cantón Buenos Aires	Bribri

**Nota:** Elaboración propia, 2014.

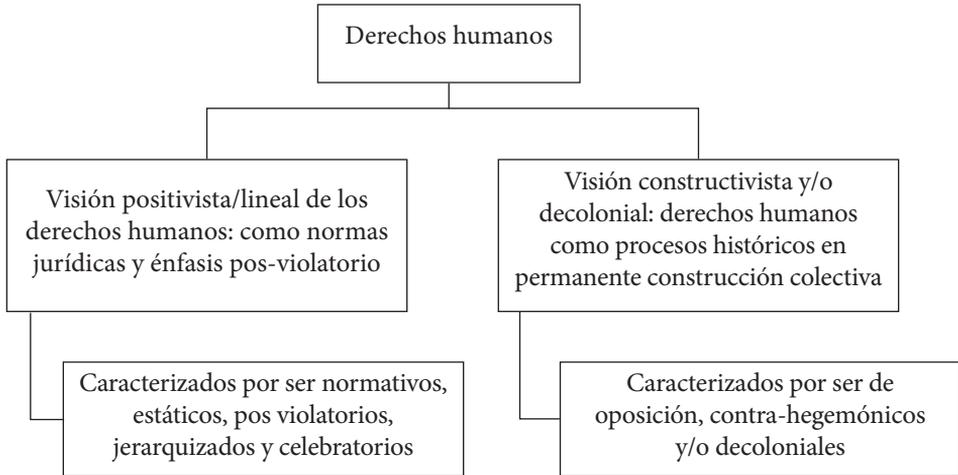
### **Las experiencias de derechos humanos desde movimientos sociales plantean un cuestionamiento al enfoque universalista-jurídico, tradicional de derechos humanos<sup>6</sup>**

El espacio que da origen “a los derechos humanos y los mantiene vivos, es la lucha y la acción social por su defensa” (Mardones, 2012, p. 102), tiene un carácter reivindicativo cuya finalidad, según Gallardo (2006), es la de producir humanidad: es este proceso de prácticas y experiencias de construcción y consolidación de derechos humanos, entendidos como luchas y movilizaciones de los sectores populares y excluidos. Además, movimientos como FRENAPI, buscan una redefinición del enfoque universalista, jurídico y posterior a la violación de los derechos humanos, promoviendo acciones de reivindicación desde su propio proyecto autónomo.

Consecuentemente, y en relación con lo anterior, es importante contar con una memoria histórica que permita entender estas prácticas y conocimientos, que contribuyen a la vida del movimiento y que logren visualizar aprendizajes intrínsecos a las luchas, desde la inquietud de cómo se van construyendo derechos humanos en la posición y memoria de FRENAPI, desde una visión sociohistórica de derechos humanos (Gallardo, 2006) y no desde una visión simplemente normativa.

<sup>6</sup> Gallardo problematiza que emplear al artículo (“los”) posiciona a derechos humanos como (normativos), de esta forma los reifica/petrifica, es decir, los vuelve estáticos, ya dados, completos”. (2008, párr. 2)





**Figura 1.** Enfoques sobre derechos humanos. Elaboración a partir de los aportes de Gallardo (2006), Sánchez (2010) y Sousa Santos (2011).

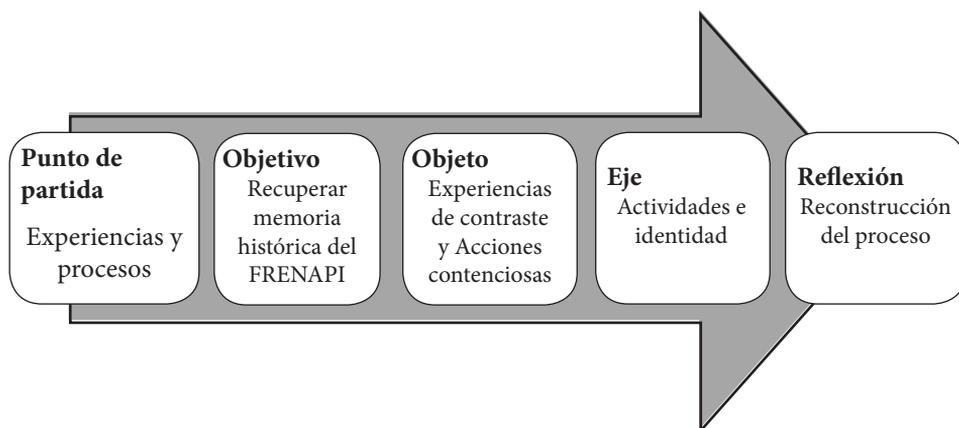
La figura 1 presenta dos enfoques sobre derechos humanos, el de la izquierda en términos de normas jurídicas, centrado en el enfoque universalista tradicional de “los” derechos humanos, el de la derecha, cuyo énfasis es una visión constructivista y decolonial<sup>7</sup>, de los movimientos sociales.

### **El punto de partida de la reconstrucción de la memoria histórica del Frente Nacional de Pueblos Indígenas a través de la sistematización de experiencias**

Como punto de inicio para la recuperación de la memoria histórica, se toman como base las experiencias y conocimientos adquiridos a lo largo del recorrido del movimiento en torno a la lucha por derechos humanos desde el año 2001 hasta el año 2014. Lo anterior, se realizó mediante un proceso de sistematización de experiencias (realizado principalmente en el taller nacional del FRENAPI, de junio del 2014); de esta forma, el ejercicio de recuperar la memoria, primeramente, se orientó a definir el objetivo o el para qué queremos sistematizar. Este para qué corresponda al objetivo de recuperar buena parte de la memoria histórica del FRENAPI y aprender de las experiencias en torno a derechos humanos:

<sup>7</sup> Entendida desde este trabajo como una sensibilidad transversal crítica sobre la lógica de la colonialidad, y sus formas de dominación, exclusión, opresión y producción de conocimientos que se cuestiona las relaciones de poder, dogmas naturalizados, posiciones de privilegio entre otras.

En una sistematización buscaremos rescatar los aprendizajes y comprender mejor cómo se desarrolló el proceso de la experiencia y por qué se desarrolló de esa manera y no de otra ... identificar las etapas que tuvo un proceso ... comprender la relación que hay entre las distintas etapas del proceso. (Jara, 2010, p. 103)



**Figura 2.** Plan de sistematización. Elaboración propia, 2017.

Lo anterior estuvo orientado por técnicas de educación popular<sup>8</sup>, donde las personas delegadas de los territorios indígenas participantes (tabla 1) reflexionaron a partir de los siguientes ejes: ¿el porqué del movimiento?, ¿qué actividades y con quiénes se han realizado?, ¿cuáles eran y son los objetivos? ¿qué resultados se obtuvieron?, entre otros. De igual forma, se completó el proceso con entrevistas a profundidad y un análisis documental.

Por tanto, el proceso de sistematización se define como “aquella interpretación crítica de una o varias experiencias, que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explicita la lógica del proceso vivido, los factores que han intervenido en dicho proceso, cómo se han relacionado entre sí, y por qué lo han hecho de ese modo” (Jara, 1994, p.22). Dicho proceso estuvo concentrado en las experiencias para derechos humanos y por estos, con la finalidad de realizar reflexiones de fondo, y encontrar los puntos de llegada, permitiendo así aprender y retroalimentar estos aprendizajes, desde la reconstrucción del trabajo y vida del movimiento.

<sup>8</sup> Se debe destacar y reconocer al SERPAJ-CR por su apoyo en las metodologías y técnicas utilizadas en el trabajo de campo del proceso investigativo (el caminar como movimiento, el árbol de la identidad).

Es importante destacar, además, que en derechos humanos las experiencias de contraste se encuentran en todo el contexto de sus luchas, dado que “por incumplidos y bárbaramente recortados y violados, derechos humanos constituyen permanentemente experiencias de contraste con valor político popular” (Gallardo, 2006, p. 206).

## La recuperación del proceso vivido por FRENAPI en derechos humanos

En el año 2002, en una actividad realizada por la FECON (Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente), se llevó a cabo una reunión de movimientos sociales de derechos humanos y ecologistas, a la que asistió la organización no gubernamental Servicio Paz y Justicia Costa Rica<sup>9</sup>, y Sergio Rojas Ortiz, presidente de la Asociación de Desarrollo Integral (ADI) de Salitre hasta abril del 2015, y coordinador/líder del movimiento. Ahí se planteó:

Hacer algo diferente frente al movimiento indígena, generar esta otra propuesta, la propuesta de visibilizar la realidad indígena, visibilizar sus derechos, entonces romper con la dominación e imposición, asumir un proceso más autónomico, hacer denuncia con respeto a las violaciones de derechos humanos y generar procesos de fortalecimiento de sus propias culturas y autoridades para generar autonomía para generar procesos autónomicos. (G. Cabrera Vega, comunicación personal, diciembre 2014)

En esta actividad se entabló una conversación entre SERPAJ y la representación del territorio de Salitre, lo que dio como resultado y acuerdo que se realizaría un trabajo conjunto, dado que se enfatizó en el tema de derechos humanos indígenas, es decir, la lucha por tierra-territorio, cultura e identidad (autoridades propias y derecho propio) y sobre todo visibilizar las violaciones a derechos humanos indígenas sucedidos en sus territorios. Esta reflexión sitúa las experiencias de contraste a partir de un proyecto impuesto y el irrespeto a derechos humanos de los pueblos indígenas.

Porque en todo lado hay la violación a los derechos humanos y a derechos humanos indígenas, porque cuando no hay una organización propia del indígena, en todas las comunidades, la gente no indígena hace en las comunidades lo que ellos mejor le parezca, explotan los recursos, amenazan, se meten por las caserías ... (Bejarano, L, comunicación personal, julio 2014).

9 En adelante (SERPAJ-CR), tiene como fundadores (indígenas a Enrique Rivera y Digna Rivera del territorio indígena de Térraba, y a Porfirio Páez Segura del territorio indígena de Bajo Coen en Talamanca, desde su fundación en 1990, tiene un elemento común y movilizador desde 1990 que es el acompañamiento y lucha por la defensa de los derechos humanos de pueblos indígenas.

Partiendo de esta experiencia, ¿cuál era la necesidad de realizar un trabajo en conjunto sobre derechos humanos de pueblos indígenas, desde la reflexión de SERPAJ y Sergio Rojas Ortiz en torno a la temática indígena? Se planteó la existencia en el país de movimientos funcionalistas y movimientos indígenas institucionales, y se reconoció la necesidad de un movimiento indígena de cambio-estructural, en la lucha por derechos humanos indígenas, generado desde los territorios indígenas afectados por las violaciones a derechos humanos, lo que hacía necesaria la tarea de articular ese movimiento de base indígena, alternativo y organizado: “hablando con Sergio le planteamos que podíamos hacer un trabajo en conjunto estructural de cambio que generará un movimiento desde las comunidades afectadas por la violencia y que fuera una cuestión orgánica” (G. Cabrera Vega, comunicación personal, diciembre 2014).

El acuerdo y objetivo planteado fue un trabajo de acompañamiento y lucha por la defensa y promoción de derechos humanos, que fortaleciera la construcción de un movimiento alternativo de pueblos indígenas; este viene a ser de suma importancia, en un contexto que presenta y registra la violación a derechos humanos de los pueblos indígenas, en la realidad costarricense. Por tanto, la finalidad del movimiento es el fortalecimiento de capacidades, la difusión de información, la realización de acciones colectivas contenciosas y la asesoría legal.

En el año 2003, con el antecedente inmediato de que el Proyecto de Ley N.º 14.352 Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas, estaba por archivar<sup>10</sup>, se propuso en conjunto, desde SERPAJ-CR y Sergio Rojas Ortiz, promover un movimiento de incidencia política con el objetivo de que fuera respaldado por las personas diputadas del periodo 2002-2006 en la Asamblea Legislativa, para posicionar, en la corriente legislativa, el proyecto de ley. De esta forma, con este antecedente, se crea el Foro Nacional de Pueblos Indígenas (FONAPI), cuya finalidad consistía en ser un foro permanente para luchar por la aprobación del proyecto de ley, el cual estaba conformado por delegados y delegadas indígenas de los territorios indígenas del país. Este foro se instaló en la Asamblea Legislativa y mensualmente realizaba actividades de incidencia.

Las personas delegadas indígenas señalaron que las actividades que se ejecutaron en el marco del FONAPI fueron la realización de talleres sobre el proyecto de ley derechos humanos de pueblos indígenas, talleres de resolución y manejo alternativo de conflictos (RAC/MAC), con la finalidad de concientizar y

<sup>10</sup> La moción para reactivar el proyecto se vencía en el año 2003, según lo señalado por las delegadas y los delegados en el taller de sistematización (2014).

capacitar en estas temáticas, debido a que “las y los diputados ignoraban lo que eran los indígenas, ignoraban los derechos, los convenios internacionales” (G. Cabrera Vega, comunicación personal, diciembre 2014).

Lucha por la aprobación del proyecto de desarrollo autónomo de los pueblos Indígenas, los derechos de la Educación, Tierra, Gobernabilidad, Cultura, Economía, Medio Ambiente y Políticas; que son derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas. Para lograr lo anterior (FONAPI), desarrolla actividades del taller de divulgación y concientización de la toma de decisiones para el apoyo de los Pueblos Indígenas. (FRENAPI, 2005, acta 15-7, párr. 2)

La principal conclusión derivada de este proceso inicial es visibilizar la existencia de una gran desinformación e ignorancia sobre la realidad histórica de los pueblos indígenas, sobre su autonomía, la tierra territorio, las autoridades propias y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y la Ley Indígena N.º 6172, y de la misma cultura e identidad indígenas.

Es importante rescatar que, en el año 2004, la labor de incidencia política y capacitaciones se mantuvo por medio de talleres con el objetivo de lograr el apoyo necesario en la Asamblea Legislativa para presentar mociones,<sup>11</sup> para impedir que se archivara el proyecto de ley N.º 14.352. El resultado principal alcanzado por el Foro entre 2003 y 2004 fue el de conseguir que el proyecto de ley transitara a la corriente legislativa y se colocara en la agenda de la Comisión de Asuntos Sociales.

Lo anterior conduce a la siguiente reflexión de suma importancia para la vida del movimiento indígena autónomo, dado que se presenta un hito, es decir, un momento significativo de gran relevancia en el FONAPI, pues, al alcanzarse el objetivo de posicionar en la agenda legislativa el tema de los pueblos indígenas y en la corriente legislativa el proyecto de ley parecía que se acababa su función.

Se veía que el foro había terminado su vida política, que era hacer que los diputados se interesaron por el proyecto, el foro desaparece porque el objetivo se cumplió, generar una especie de incidencia política para que el proyecto no se archivara y se pusiera en la corriente, se puso en un lugar preferente en la Comisión de Asuntos Sociales. (G. Cabrera Vega, comunicación personal, diciembre 2014)

<sup>11</sup> Señalado por las personas delegadas en el taller de sistematización (2014) para el proceso investigativo.

De esta forma, se consideró que se había terminado el ciclo de vida de FONAPI, pero en este momento se reflexionó sobre la importancia de aprovechar la base social de las comunidades con las que se trabajó en el FONAPI en los diversos territorios, para presionar por la aprobación del proyecto de ley; asimismo, como lo señalan las personas delegadas en el taller de sistematización, se buscaba fortalecer un movimiento indígena, que no fuese funcional o institucional, sino un movimiento articulado y organizado, que pudiera realizar acciones directas (acciones colectivas contenciosas), por la defensa de derechos humanos desde los mismos territorios indígenas.

Este hito representa un momento significativo para la vida y reconstrucción de la memoria histórica del movimiento: el nacimiento del Frente Nacional de Pueblos Indígenas, cuyo propósito es:

Ser un movimiento (organización) de base indígena costarricense, integrada por representantes indígenas que, en asocio con los no indígenas, luche por los derechos humanos de los Pueblos Indígenas, especialmente por el derecho a la tierra, la cultura y la autonomía. (FRENAPI, 2015, p. 2)

Con el objetivo de trabajar por el cumplimiento de derechos humanos de los pueblos indígenas en el país, enfatizando sobre la tierra-territorio, autonomía y cultura, y en cómo lograrlo, las personas delegadas señalaron en el taller de sistematización (2014) que, por medio de un proceso de concientización e información, a través de capacitaciones con talleres en las comunidades indígenas, sensibilizando en temas como el proyecto de ley N.º 14.352, derechos humanos de pueblos indígenas y por medio de la organización de acciones directas (acciones de presión en la Asamblea Legislativa) y otras instituciones del Estado.

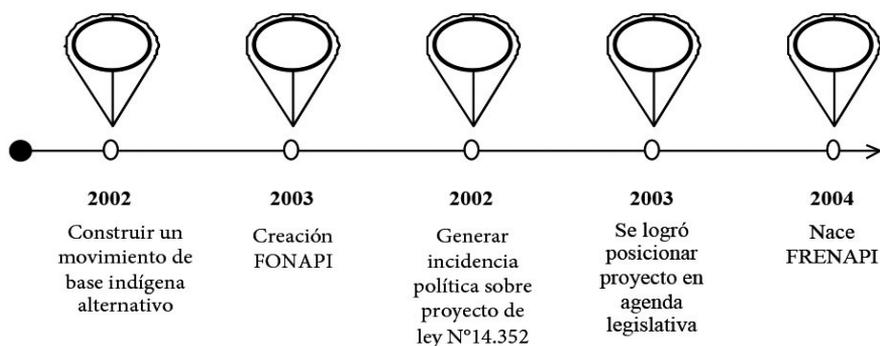


Figura 3. Recorrido 2002 al 2004. Elaboración propia, 2017.

En el año 2005, ya constituido formalmente FRENAPI, se prosigue con la tarea de continuar con el proceso de concientización e información sobre el proyecto de ley N°14.352 y su consulta, a través de capacitaciones con talleres, y encuentros, teniendo como objetivo principal en este período desarrollar un fortalecimiento de capacidades del movimiento en su lucha por derechos humanos de pueblos indígenas.

En este periodo se realizaron reuniones con personas delegadas oficiales que fueron nombrados en cada territorio indígena para realizar una consulta sobre el proyecto de ley, reconocidos por el Tribunal Supremo de Elección (TSE) y reuniones con delegados y delegadas no oficiales, que asistían a las convocatorias de las comunidades, donde “FRENAPI convocaba y reunía para capacitar sobre derechos humanos indígenas” (Cabrera Vega, G, Comunicación personal, diciembre 2014) , de igual forma, se daban otras reuniones en las que se discutía el proyecto de ley para realizar una reforma integral al proyecto, trabajando con el apoyo de la Mesa Nacional Indígena:

Dado el caso de prioridad de la consulta sobre el Proyecto de Ley 14.352 y la necesidad de la preparación información como Pre-consulta a los Indígenas. Se trata de abrir un diálogo con vecinos en los territorios esperando tener mayor información al habitante indígena. (FRENAPI, 2005, acta 18-2. Párr.7)

Además, se realizaron reuniones con las personas delegadas oficiales y líderes de esas comunidades y territorios indígenas del sur en las oficinas de Aradikes, y en Talamanca en las oficinas de Namaso, como lo es señalado por las personas delegados en el taller de sistematización.

En el año 2006, la Mesa Nacional Indígena y otras entidades del Estado asumen la convocatoria de los delegados oficiales, por lo que FRENAPI decide comenzar a trabajar con delegaciones de las comunidades independientes, es decir, personas delegadas identificadas con las propuestas del FRENAPI, en torno a la base indígena que continuó con el proceso de capacitación e información por medio de talleres:

En la capacitación en derechos humanos en los talleres de FRENAPI tenemos una posición clara, no solo era hablar del proyecto de ley o el tema de la autonomía, sino como se entiende la autonomía desde los territorios, además el tema de la consulta y les hablamos claro la tierra es de los indígenas, los no indígenas no tienen derechos en los territorios. (G. Cabrera Vega, comunicación personal, diciembre 2014)

El objetivo de este proceso de capacitaciones fue buscar la articulación de la base de un movimiento de incidencia política desde FRENAPI, fortaleciendo capacidades, movilizándolo y generando sensibilidad en las mismas comunidades, para informar y difundir sobre temáticas como la autonomía, el tema tierra territorio, el derecho de la consulta, el Proyecto de Ley N.º 14.352.

Un ejemplo de las actividades en ese periodo fueron los talleres<sup>12</sup> en las comunidades Rey Curré, Ujarrás, Amubri, Nairí Awari y territorios indígenas de Tayni, Salitre, Térraba, La Casona, Alto San Antonio, Abrojo Montezuma, Conte, Ujarrás, Quitirrisí. Además, el FRENAPI seguía aún con la labor de incidencia política, en función del proyecto de ley, ya que se realizaron reuniones con los diputados y las diputadas, la Defensoría de los Habitantes, y el gobierno, con la finalidad de buscar que el gobierno de turno convocará el proyecto de ley de autonomía indígena, uno de los objetivos del movimiento en ese periodo.

Para el año 2007, FRENAPI continuaba con un proceso de fortalecimiento de capacidades, es decir, de sus integrantes y de las comunidades, puesto que se quería avanzar paso a paso con la construcción de una línea autonómica y consolidar una agenda propia, a través de talleres en las comunidades y talleres nacionales con las personas delegadas de los territorios, para ello se establecieron prioridades:

Capacitación en derechos humanos y en No Violencia Activa (NOVA), en análisis de realidad, y derechos humanos indígenas, evaluar el caminar de la lucha (evaluar el proceso realizado por el FRENAPI) y establecer estrategias y líneas de acción: planeación estratégica (G. Cabrera Vega, comunicación personal, diciembre 2014).

Un aprendizaje que se destaca es la importancia que se le atribuye al proceso de capacitación en derechos humanos: “la lucha, se ha venido dando con capacitaciones en diferentes comunidades, tanto a nivel nacional como dentro de las comunidades” (L. Bejarano, comunicación personal, diciembre 2014) desde el movimiento FRENAPI, como mecanismo de fortalecimiento de este mismo.

La unión de pueblos indígenas en la figura del FRENAPI con el apoyo y acompañamiento del movimiento social solidario se comienza a presentar de forma más visible en este periodo con el apoyo de organizaciones, sindicatos, federaciones estudiantiles como los son las Comunidades Ecológicas de la Ceiba

---

<sup>12</sup> Lo señalan las personas delegadas en el taller de sistematización (2014), en el encuentro FRENAPI de junio.

(Coecoceiba), Los Claretianos (JPIC), el Sindicato de Trabajadores de la UCR (SINDEU), la Asociación Nacional de Educadores (ANDE), la Federación de Estudiantes de la UCR (FEUCR), la Pastoral Indígena en la diócesis de Limón.

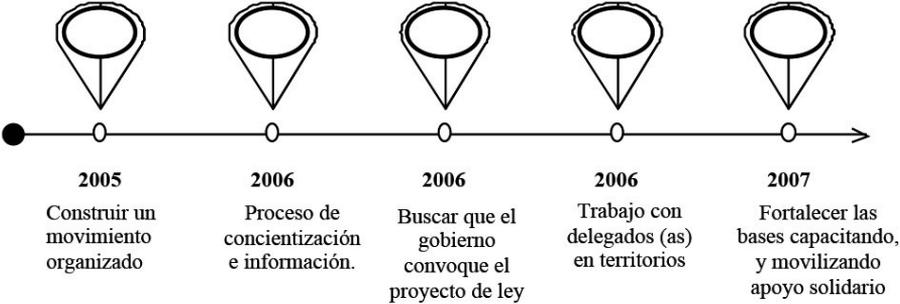


Figura 4. Recorrido del 2005 al 2007. Elaboración propia.

En el año 2008, un FRENAPI fortalecido con el apoyo del movimiento solidario, y prosiguiendo con los procesos de capacitación en derechos humanos e incidencia política y difusión de información, presenta una nueva consigna que marca un hito en la reflexión estratégica del FRENAPI, como lo denotan las delegaciones indígenas en el taller de sistematización (2014), ya que, se demanda al poder legislativo que se convoque el proyecto de ley N.º14.352, y si no, que se archivara del todo.

Para impulsar esta nueva estrategia, se acordó organizar acciones directas, es decir, acciones colectivas contenciosas de diferente nivel, para presionar e incidir en el Estado. Las actividades realizadas reflejan la organicidad, la preparación del FRENAPI y los frutos de las capacitaciones, de esta forma, desde el movimiento se apoya, se organiza y se impulsa una acción contenciosa:

Realización de un Cierre de carreteras en Rey Curré, en el marco del día internacional de medio ambiente (5 de junio), por un espacio de dos horas, para poner al tanto sobre la situación de los pueblos indígenas en el país. (G. Cabrera Vega, comunicación personal, diciembre 2014)

Se manifiesta, así, una forma de visibilizar la realidad de los pueblos indígenas con la preparación y realización de dicha acción directa por la lucha por la autonomía y en contra de la represa hidroeléctrica Diquís en la carretera interamericana sur, a la altura de Rey Curré.

En el año 2009 el objetivo del FRENAPI se enfoca en lograr que el Estado convoque o archive el proyecto de ley, de esta forma, se realizan una serie de acciones colectivas contenciosas que tuvieron un proceso de planificación, entre ellas la vigilia por la autonomía en la Asamblea Legislativa y Casa Presidencial por espacio de 8 meses<sup>13</sup>, con la participación de varios territorios, además, de una toma del aeropuerto local en Buenos Aires de Puntarenas, y una toma de la Sala de Beneméritos en la Asamblea Legislativa con el objetivo de presionar por la aprobación del proyecto de ley, para visibilizar la situación de los pueblos indígenas, en un contexto de casi 20 años sin avances, y sin la aprobación del proyecto de ley.

... otra de las cosas importantísimas que ha hecho el FRENAPI tiene que ver con acciones directas de presión y de incidencia como por ejemplo la vigilia indígena por ocho meses, la toma del aeropuerto en Buenos Aires, con el presidente Arias, allí para obligarlo a que enviará el proyecto a la Asamblea Legislativa, [...], todas estas acciones en función de visibilizar la agenda indígena, de obligar al Estado a cumplir con los compromisos internacionales de derechos humanos. (G. Cabrera Vega, comunicación personal, diciembre 2014)

Como lo señalan las personas delegadas indígenas del FRENAPI, en abril del 2009 se planificó la acción [contenciosa] de la toma del aeropuerto de Buenos Aires de Puntarenas, con el objetivo de que el presidente del país Óscar Arias Sánchez, en sus últimos meses de mandato, enviará el proyecto de ley a la Asamblea Legislativa para ser discutido sobre su aprobación o no:

Se sabía que Arias iba para el sur, entonces se planificó con el territorio de Salitre y los Terrabas que pudieran llegar, que eran los que estaban muy activos en la lucha indígena, para realizar una Acción Directa no violenta, como la toma del aeropuerto, donde finalmente y para salir del aeropuerto el presidente Oscar Arias se comprometió a enviar el proyecto de ley, pero lo mando 5 días antes de terminar su mandato. (G. Cabrera Vega, omunicación personal, diciembre 2014)

Paralelamente a la vigilia, FRENAPI proseguía con su labor de capacitación y difusión de información a través de talleres, lo que refleja que el proceso de capacitación es transversal a la existencia del movimiento y que los frutos logrados en cada año se deben, en parte, a dicho accionar.

---

<sup>13</sup> Lo señalan las personas delegadas en el taller de Sistematización (2014).

Sumado a la articulación del FRENAPI con el apoyo solidario del movimiento social se crea el Comité Nacional de Apoyo a la Autonomía indígena, integrado por activistas de derechos humanos, organizaciones y personas pertenecientes a movimientos sociales solidarios, que se sumaron en las actividades de preparación de la vigilia. Así, se preparó la acción de la toma de la sala de Beneméritos de la Asamblea Legislativa, 9, 10 de agosto:

... todo ha sido un proceso que se ha venido dando por la lucha por el proyecto de desarrollo autónomo y la lucha por la defensa de las tierras, la autonomía y la cultura, FRENAPI ha estado al frente por todas estas luchas, por ejemplo, la Vigilia que se dio fueron 8 meses, no fue así como muy fácil, se dio 8 meses frente a la asamblea legislativa, frente a la casa presidencial... (L. Bejarano, comunicación personal, julio 2014)

El objetivo de esta acción fue que las personas indígenas que llegaron a la Asamblea Legislativa obtuvieran una respuesta sobre la razón de la poca voluntad y lentitud en la aprobación del Proyecto de Autonomía de los Pueblos Indígenas, y de las violaciones a derechos humanos, pero fueron desalojadas de la sala de Beneméritos de la Patria de la Asamblea Legislativa, por la seguridad a altas horas de la noche:

Nos sacaron arrastrados de la Asamblea Legislativa, que nos habían dicho que la casa de la Asamblea era casa nuestra, nos sacaron a la 1: 00 am ..., sin embargo, ellos nos han querido ayudar, han hecho oídos sordos, no han querido darles ese derecho a los pueblos indígenas, porque dentro de ese proyecto de desarrollo autónomo, están un montón de cosas que nos vienen a beneficiar, y el gobierno no ha querido apoyarnos (L. Bejarano, comunicación personal, julio 2014)

En el 2010, se marca otro hito de suma importancia para el movimiento, desde su reflexión propia, sobre el resultado negativo con el desalojo violento:

... Se concertó que tras los sucesos del año anterior el movimiento autonómico ya no buscaría regresar a la capital, por lo que se acordó que si el Estado y Asamblea, rechazan a los indígenas, en su capital no indígena ellos y ellas regresarían a sus territorios para construir la autonomía desde sus propias comunidades. (C. Villanueva, comunicación personal, julio 2014)

Por tanto, este momento es significativo para la vida del movimiento FRENAPI, dado que el énfasis principal cambia a construir la autonomía desde cada territorio:

A través del proceso de capacitación en derechos humanos [objetivo es detener el irrespeto cultural], a partir de leyes e instrumentos internacionales ratificados con suficiente legalidad, iniciar procesos de saneamiento territorial: (hacer cumplir la ley, donde la exclusividad de los territorios es de los indígenas, de los pueblos indígenas), y construir, establecer y formalizar autoridades e instituciones propias autónomas, sobre las impuestas por el Estado. (S. Rojas, comunicación personal, julio 2014)

Al desplazar el tema de la aprobación del proyecto de ley, se produce un viraje de las demandas y objetivos, desde el eje de fortalecer y construir autonomía desde los territorios.

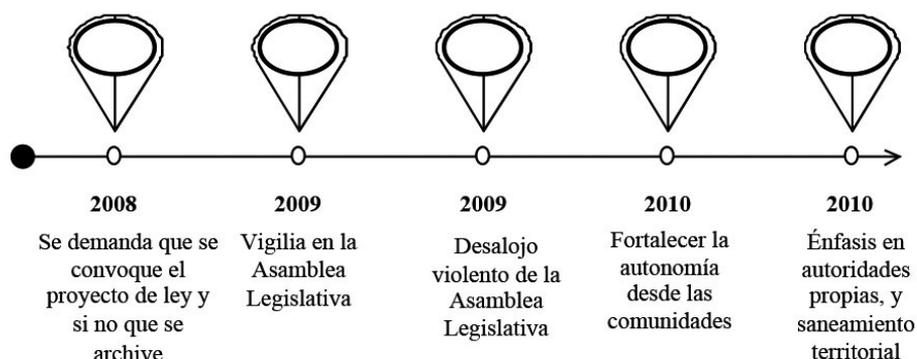


Figura 5. Recorrido del 2008 al 2010. Elaboración propia.

En el 2011, FRENAPI prosigue con el objetivo de construir autonomías desde las comunidades, enfocándose en el proceso de fortalecimiento de capacidades con talleres en las comunidades, y el acompañamiento a los procesos de recuperación de tierra-territorio, que consiste en el proceso de afirmación territorial autónoma como una forma de construir autonomía, sustentada en el fortalecimiento de capacidades que venía realizando el movimiento.

Por tanto, el fortalecimiento de la autonomía y de capacidades se orientó desde la dimensión cultural propia de derechos humanos, planteando acciones

colectivas contenciosas, para establecer y respetar autoridades propias y para la recuperación de tierra-territorio:

Recuperar las tierras de aquellos no indígenas, entonces ellos han hecho un proceso de recuperación de territorio, un procedimiento establecido a los no indígenas que han invadido, se les manda a pedir que demuestren que ellos tienen un título de buena fe, que han adquirido esa tierra de buena fe, es decir, anteriores al año 1977, sino, se instala a una familia indígena en virtud que él no indígena no tiene ningún derecho, ... porque según la ley, la titularidad de las tierras está en manos de la comunidad y la comunidad la representa el gobierno local. (G. Cabrera Vega, comunicación personal, diciembre 2014)

El control territorial mediante el proceso de afirmación de autonomía territorial, que promueve y acompaña el FRENAPI como parte de la agenda propia indígena construida desde el movimiento autonómico, es un aporte a la lucha por derechos humanos de los pueblos indígenas, ya que está enfocada en la construcción de la autonomía desde las comunidades indígenas y con ellas.

En este mismo periodo, a través del taller de sistematización (2014), las personas delegadas denotan que el directorio de la Asamblea Legislativa tomó la decisión de realizar una acción de desagravio, debido a los acontecimientos de agosto del 2009, con el desalojo violento, donde se le informa al FRENAPI que “el desagravio consistiría en abrir los portones de la Asamblea Legislativa, para invitar a los compañeros y compañeras indígenas a ingresar, para disculparse”. (S. Rojas, comunicación personal, julio 2014).

El movimiento “Se negó a ese acto, las y los [sic] compañeros de FRENAPI ¡dijeron no!, la muestra más concreta que pudieron haber hecho los diputados para que esto sea arreglado es que voten el proyecto de ley aprobándolo o archivándolo ... El presidente legislativo Mendoza mantuvo la acción e invitó a otros indígenas que decidieron ir como la Mesa Nacional Indígena (L. Bejarano, comunicación personal, julio 2014).

La decisión anterior entró en consonancia con lo establecido por FRENAPI en el año 2010, de no volver a la capital, sino luchar por la construcción de la autonomía desde las comunidades y con estas.

En el 2012 se presenta un contexto que registra varios hechos de violencia y violaciones a derechos humanos indígenas, por ejemplo, señalan las personas delegadas indígenas en el taller de sistematización (2014):

- En junio del 2012 a Pablo Sibar, líder indígena teribe (Bröran) del FRENAPI lo persiguen no indígenas en un vehículo, y lo amenazan en Térraba.
- En julio del 2012 se presenta un enfrentamiento en Salitre donde agreden a la familia de Magdalena Figueroa (líder indígena Bribri del FRENAPI), a su esposo e hijo en una zona de tierra recuperada mediante el proceso de afirmación territorial autónoma.
- En julio de 2012 se declara no grato a Sergio Rojas Ortiz (líder del FRENAPI) por parte de la municipalidad de Buenos Aires de Puntarenas.

Tras estos hechos, se decide crear, por parte del movimiento solidario y del FRENAPI, un observatorio de derechos humanos sobre la situación indígena en Costa Rica, con el nombre de Observatorio de Derechos Humanos y Autonomía Indígena (ODHAIN). Su objetivo es:

Realizar trabajo de observación en los territorios indígenas con el fin de documentar futuras agresiones contra las comunidades indígenas por parte de personas no indígenas, empresas locales o transnacionales, de los distintos entes y órganos estatales, y de colectivos de cualquier tipo, cuyos intereses riñan con el de los legítimos propietarios de la cultura y de los territorios indígenas. (Observatorio de Derechos Humanos y Autonomía Indígena, 2012, p. 5)

Así, se podrán documentar violaciones a derechos humanos de los pueblos indígenas, recuperar testimonios e información, además de ello, es importante destacar que se han realizado varias misiones de observación, por ejemplo:

- Sexta Misión internacional (agosto del 2013) territorio Bribri de Salitre, para informar a la comunidad nacional e internacional de las violaciones a derechos humanos de pueblos indígenas, la usurpación de territorios, como así, las amenazas y agresiones. (Observatorio de Derechos Humanos y Autonomía Indígena, 2013)
- Séptima Misión (julio del 2014) territorio Salitre, en esta oportunidad se logró documentar agresiones y violencia de no indígenas que invadieron territorio para amedrentar los procesos de recuperación de territorio, que conllevó a que se establecería un acuerdo entre la comunidad y el gobierno. (Observatorio de Derechos Humanos y Autonomía Indígena, 2014)

En el año 2013, se prosiguió con la planificación y realización de acciones colectivas contenciosas, llegando a un punto donde el Estado costarricense crea una Mesa de diálogo:

El Gobierno reconoce la conflictividad con niveles violentos, por el reclamo de Tierra/Territorio, de parte de las Comunidades Indígenas, especialmente en el Sur y que, de no resolverse pronto, amenaza con empeorar, con consecuencias graves. Por la situación de conflicto en los territorios del sur, una Comisión de Alto Nivel del Gobierno, instaló una “Mesa de Diálogo” integrada por miembros de los Pueblos Indígenas ubicados dentro del Cantón de Buenos Aires. (Observatorio de Derechos Humanos y Autonomía Indígena, 2013, p. 14)

Esa mesa se crea como un mecanismo de concertación, pero desde la perspectiva del FRENAPI existió un inconveniente:

Esta mesa con delegados de comunidades del sur, en su mayoría, no son representantes ni representativos por la comunidad, son delegados muchos de ellos y ellas que el mismo gobierno de Chinchilla los nombró ... el único en la línea autonomía fue Sergio Rojas Ortiz que traía una agenda indígena. (G. Cabrera Vega, comunicación personal, diciembre 2014)

Por consiguiente, la línea autonómica que refleja el pensamiento del FRENAPI tiene como énfasis construir autonomía desde los pueblos indígenas y defender derechos humanos desde lo cultural, la principal crítica se centró en que dicha mesa de diálogo no propició la discusión de una agenda indígena en términos de autonomía.

Las personas delegadas del FRENAPI en el taller de sistematización (2014) mencionan en un ejercicio de evaluación de la mesa de diálogo, que esta ha cumplido con demandas de los territorios del sur, tales en los temas de viviendas, becas del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), y del Fondo Nacional de Becas (FONABE), entre otras, pero que estas peticiones son de una agenda de políticas públicas y obligaciones del gobierno para todo el territorio nacional, pero que la agenda indígena autonómica no se cumplió y se invisibilizó, “la agenda de Salitre no se cumple que era el saneamiento del territorio, la inclusión de áreas que estaban fuera del territorio, eso no avanzó” (G. Cabrera Vega, comunicación personal, diciembre 2014).

En año 2014 se prosiguió con el proceso de fortalecimiento de capacidades a través de talleres y actividades, y en el encuentro nacional de FRENAPI de dicho año, las personas delegadas indígenas retomaron aportes de años anteriores y declararon una agenda propia indígena:

... desde que se viene dando la lucha, se ha venido dando con capacitaciones en diferentes comunidades, tanto a nivel nacional como dentro de las comunidades, este por esa razón que ha sido muy interesante [... todo ha sido un proceso que se ha venido dando por la lucha por el proyecto de desarrollo autónoma y la lucha por la defensa de la tierra, la autonomía y la cultura, este FRENAPI ha estado al frente por todas estas luchas. (L. Bejarano, comunicación personal, julio 2014)

Se visualiza este componente como indispensable en la lucha por derechos humanos de pueblos indígenas en los territorios indígenas, donde el movimiento FRENAPI ha hecho muchas capacitaciones a fin de fortalecer las capacidades de las delegaciones indígenas.

La tabla 2 presenta la agenda autonómica FRENAPI construida desde los aportes en colectivo de las delegadas y los delegados del movimiento.

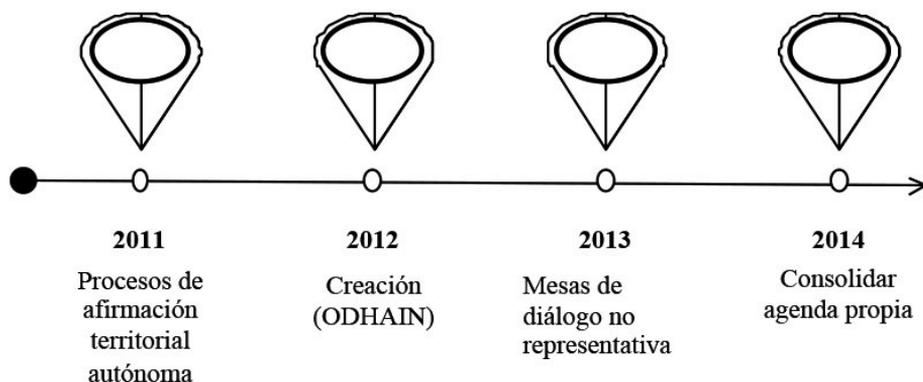
**Tabla 2**

Agenda FRENAPI

<b>Temas prioritarios</b>	<b>Contenido</b>
Gobiernos propios y estructura ancestral	Practicar autonomía por medio de gobiernos propios, es decir, desde los pueblos y autoridades, ya que las Asociaciones de Desarrollo Integral Indígena (ADIS) no son una estructura tradicional ni representativa de los pueblos indígenas; dado que estas son entidades impuestas por el Estado, al igual que la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI).
Recuperación de tierras-territorio	Es un derecho ancestral, puesto que preserva la identidad, en donde la tierra es la madre, y dicha recuperación se busca lograr por medio de un proceso de saneamiento territorial o afirmación territorial autónoma.
Identidad cultural	Las costumbres, las tradiciones, la historia de las generaciones mayores, el idioma propio y el derecho propio, son un sustento para la vida de los pueblos indígenas, por tanto, se busca que se fortalezca la base cultural de los pueblos indígenas.
Aplicación de derechos indígenas	Los pueblos son los que tienen que ejercer, apropiarse, aplicar sus derechos, buscando el respeto por estos, por ejemplo, tener una educación propia, el derecho propio/consuetudinario, los gobiernos propios, el derecho de la consulta, la participación política, la tierra-territorio, entre otros.

**Nota:** Elaboración a partir de lo planteado por las personas delegadas en el encuentro nacional FRENAPI 2014.





**Figura 6.** Recorrido del 2011 al 2014. Elaboración propia.

En el año 2015, en uno de los principales territorios que constituye y acompaña FRENAPI, que es Salitre, se acrecentaron los conflictos tierra-territorio entre personas no indígenas que históricamente han desconocido la Ley Indígena de 1977, por ejemplo:

Artículo 3. Las reservas indígenas son inalienables e imprescriptibles, no transferibles y exclusivas para las comunidades indígenas que las habitan. Los no indígenas no podrán alquilar, arrendar, comprar o de cualquier otra manera adquirir terrenos o fincas comprendidas dentro de estas reservas. ... Todo traspaso o negociación de tierras o mejoras de estas en las reservas indígenas, entre indígenas y no indígenas, es absolutamente nulo, con las consecuencias legales del caso. (Ley 6172, 1977, art. 3)

Por lo tanto, el 30 de abril del 2015, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos solicitó a Costa Rica, en la resolución 16/15 Medida cautelar n.º 321-12 Pueblo indígena Teribe y Bribri de Salitre, la protección de los habitantes indígenas de Salitre, con el objetivo de proteger la integridad y vida de las personas CIDH (2015).

## Identidad del Frente Nacional de Pueblos Indígenas

FRENAPI ha buscado, por medio de procesos participativos, fortalecer las capacidades de las personas y territorios indígenas de sus integrantes, con instrumentos y técnicas de educación popular, ya que “desde el movimiento los

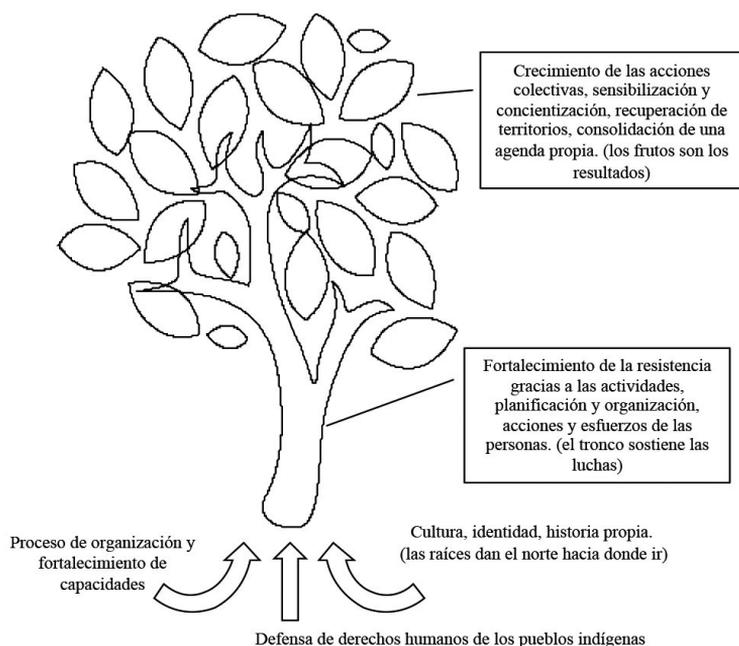
talleres son ‘una construcción conjunta donde cada uno pone su herramienta, su saber, es un intercambio de saberes’” (G. Cabrera Vega, comunicación personal, diciembre 2014), para la elaboración conjunta, donde cada persona emplea su saber para fortalecer conceptos, robustecer las acciones y experiencias, un ejemplo es la construcción de un concepto de autonomía dentro del movimiento.

... en los talleres en las comunidades indígenas ellas y ellos responden diciendo que para mí autonomía es que se nos respete nuestro derecho propio, o nos dicen que autonomía significa que nosotros tengamos nuestra tierra para nosotros solos, que la tierra sea solo de los indígenas y que no haya no indígena invadiendo nuestras tierras, o autonomía es que se nos respete nuestras prácticas culturales, o tradiciones, que se respete a los mayores, que se nos permita hablar nuestro idioma, autonomía para nosotros es tener un gobierno propio, que no sea una Asociación de Desarrollo o una institución como CONAI que no tiene nada que ver con nosotros, es tener nuestras propias autoridades, eso significa para nosotros, ese derecho propio de tener esa autodirección en nuestra vida cultural. (G. Cabrera Vega, comunicación personal, diciembre 2014)

Los talleres que lleva a cabo el movimiento en los territorios indígenas se fundamentan en la importancia del aprendizaje colectivo y en la construcción de pensamiento propio que refuerce y fortalezca las capacidades e identidad de cada persona integrante del FRENAPI, por medio de la articulación de experiencias, y de la interiorización de las dificultades, para reconocer un plano de realidad común sobre la situación de los pueblos Indígenas.

De esta forma, en el presente artículo se abordará el análisis de la identidad del movimiento<sup>14</sup>, desde la metáfora de un árbol, ya que se buscó identificar cuáles son las raíces del movimiento, en tanto lo que da origen a las luchas; posteriormente, qué acciones y actividades han realizado y que experiencias han obtenido, es decir, el tronco, lo que le da sostén y el cuerpo cotidiano al movimiento y, finalmente, cuáles son los frutos. Las personas delegadas establecieron los resultados conseguidos en el taller de sistematización (2014) dentro del encuentro nacional FRENAPI. Para efectos del trabajo, se detallará el análisis construido y finalizado.

14 Es importante especificar que cada persona delegada realizó un dibujo de un árbol de la identidad del movimiento, se preguntó en la técnica: ¿qué es una raíz?, ¿qué es tronco?, ¿qué es un fruto? y ¿para qué sirven? De sus respuestas el investigador sistematizó y construyó un árbol con los elementos identificados.



**Figura 7.** Árbol de la identidad del Frente Nacional de Pueblos Indígenas. Elaboración propia.

- La raíz del FRENAPI

La identidad de FRENAPI como movimiento alternativo de pueblos indígenas, según coinciden las personas delegadas se constituye por las raíces “son lo que da alimento a las luchas”, y, asimismo, “dan el norte hacia dónde ir”, pues su función es almacenar, apoyar para poder seguir con una lucha hacia adelante a favor de los pueblos indígenas y para estos. De esta forma, las raíces están basadas en la movilización de pueblos indígenas por derechos humanos, donde la lucha es vista como el camino “hacia un mundo más justo” que una a todos y todas; de igual forma, cada uno de los pueblos indígenas es visto como una raíz donde surge y se orientan las movilizaciones.

La defensa de derechos humanos y principios de los pueblos indígenas, con el arropo a estos derechos, y sobre todo la lucha por la autonomía desde su propia construcción, es decir, de su autodeterminación y gobierno propio, es una de las raíces presentes en la identidad del FRENAPI, dado que surge de las luchas desde “el espíritu autónómico”, apoyado por “las personas que alimentan la lucha”,

que son los mismos pueblos indígenas y el movimiento solidario que acompaña y apoya los procesos, por consiguiente, las raíces tienen fundamento colectivo y solidario, para tomar los nutrientes, procesarlos y “alimenta el árbol”.

El proceso de fortalecimiento de capacidades con preparación y formación para la sensibilidad y concientización sobre derechos humanos de los pueblos indígenas son un medio, señalado por las personas delegadas, para promover mecanismos para orientar las luchas y la “preparación del terreno” para las acciones directas (acciones colectivas contenciosas) del movimiento. Todos estos elementos, en su conjunto, sirven para alimentar las luchas y fortalecer orgánica y políticamente el movimiento.

Las raíces se sustentan en la cosmovisión propia e historia de los pueblos, por ejemplo, la madre tierra, su cultura, su identidad y su espiritualidad; además en búsqueda de la reivindicación de sus modos de vida y sus conocimientos a partir de la organización de las comunidades para resolver sus problemáticas en “movimientos desobedientes<sup>15</sup>”. Del mismo modo, la legislación nacional e internacional (leyes, reglamentos y convenios) es otro de los elementos que las personas delegadas anotan como las raíces que alimentan las luchas.

- El tronco del FRENAPI

Representa lo que le da sostén “y da soporte” a la lucha realizada, aunado a que visualiza la importancia de la colectividad como movimiento, al destacar las personas delegadas que es un “movimiento del esfuerzo de cada una de las personas indígenas y los no indígenas solidarios” para la resistencia como pueblos, como el Comité Nacional de Apoyo a la Autonomía Indígena integrado por universidades, movimientos ecologistas, de derechos humanos, “articulados con estrategias” para “consolidar la valentía frente y en contra de las violaciones a derechos humanos”.

El tronco o el sostén de las luchas también permite la articulación de aprendizajes y experiencias, ya que canaliza ideas que permiten fortalecer lo cotidiano del movimiento a través de capacitaciones y reuniones, en torno a acciones directas no violentas (acciones colectivas contenciosas), para poder “sostener la frente en alto a pesar de problemas” y obtener “muy buenos frutos para un futuro mejor”, donde se visibiliza en gran escala el respeto a la idea de

---

15 El término desobediente es utilizado por las personas delegadas en el taller de sistematización (2014) para expresar que el FRENAPI es un movimiento alternativo, de base y lucha indígena.

“las ganas de luchar por el bien común y propio, por las autoridades propias, identidad y cultura, y la recuperación de territorio” a través de actividades y acciones organizadas como vigiliadas, movilizaciones, cierre de carreteras, talleres. Estos elementos conducen el alimento desde las raíces, pasan por el tronco fortaleciéndose y llegan como resultado a los frutos.

- Los resultados o frutos del FRENAPI

Estos son definidos por las personas delegadas como lo que da “sombra” y “protege” al FRENAPI, a partir de las experiencias de aprendizaje y de organización; la visualización del crecimiento, y la definición de la acción, de la solidaridad por medio de la integración de personas y movimientos, para compartir conocimientos se ha podido fortalecer la identidad de las comunidades indígenas que participan con FRENAPI, con una agenda propia en términos de autonomía, tierra-territorio y cultura, en la defensa de derechos humanos.

La construcción y el crecimiento del movimiento FRENAPI con una identidad propia es visto también como un resultado, ya que, a través del fortalecimiento de las luchas, la resistencia, y la búsqueda por la autonomía y gobierno propio de los pueblos indígenas, la unión de los pueblos indígenas con ellos mismos, junto a otros movimientos solidarios, ha permitido la realización de acciones directas (acciones colectivas contenciosas), como la recuperación de territorios, en el proceso de afirmación autónoma territorial.

Así, se manifiesta, por parte de las personas delegadas, que ellos y ellas mismas que integran FRENAPI son también o se constituyen en frutos de estas luchas “los frutos somos nosotros y nosotras”, donde cada hoja y fruto protege los aspectos centrales del movimiento (raíces, tronco) gracias a la unión y al trabajo de conjunto.

Para finalizar esta reflexión de la identidad, es oportuno compartir que las personas delegadas en el taller de sistematización (2014), respecto a la interrogante ¿qué somos como movimiento?, respondieron que son “un movimiento resistente y tenaz, aunado a que son “un movimiento inclusivo y diverso” para “ser un espacio sin represión, libre de racismo y discriminación”, donde haya más personas “que se acerquen con actitud de lucha y valentía”, para ser “defensores de la tierra-territorio”, es decir, personas protectoras de derechos indígenas, donde su fortaleza está en visualizarse<sup>16</sup> como un “árbol enraizado que cualquier cosa no nos arranca”.

<sup>16</sup> Dicha visualización por parte del FRENAPI permite determinar características empíricas de los movimientos sociales, según Tarrow (1998), que son los sentimientos enraizados y profundos de solidaridad o identidad, objetivos comunes, mantenimiento de la interacción y adversario común, para mantener el desafío colectivo.

## **Conclusiones: Reflexiones sobre la reconstrucción de la memoria de FRENAPI y las acciones colectivas contenciosas y experiencias de contraste en derechos humanos**

El principal espacio que da origen a derechos humanos de pueblos indígenas, desde FRENAPI, es el proceso y aportes de las luchas reivindicativas, y de la acción colectiva contenciosa y transformadora, puesto que, en el desarrollo del recorrido del movimiento, se observa un crecer en las acciones a partir del fortalecimiento de capacidades en derechos humanos, pasando de experiencias de contraste iniciales, en el contexto de violaciones a derechos humanos de pueblos indígenas, a buscar ser personas actoras más conscientes, críticas de sus realidades, constructoras de su presente y futuro, con creatividad e iniciativa en la realización de las acciones colectivas contenciosas, por tanto, con interés en torno a las luchas reivindicativas.

Con el desarrollo de procesos reflexivos críticos de la realidad en la que viven y de sus experiencias- en protagonistas cada vez más conscientes, en pensadores constructores y en constructores pensadores de su presente y su futuro. Y todo esto es construcción política. (Rauber, 2003, p. 96)

El FRENAPI desarrolla acciones colectivas contenciosas con estrategias de incidencia política, que permiten mantener el desafío colectivo y una reivindicación de las luchas indígenas, por medio, ¿de qué? Su respuesta es la cantidad de actividades realizadas y los procesos de fortalecimiento de capacidades, de planificación y de organización: aspectos que contribuyen al empoderamiento de las situaciones, al construir y situar un piso común de realidad y de cómo accionar.

La importancia del proceso de fortalecimiento de capacidades en derechos humanos de los pueblos indígenas por parte del FRENAPI distingue las posibilidades y el crecimiento de abrir espacios de esperanza y poder alternativo, sumado a la contribución de ir construyendo una cultura de derechos humanos pre-violatoria, “las capacitaciones que nos da FRENAPI nos ayudan mucho en conocimiento, para saber que, si hay derechos, si hay leyes, ... a través de las capacitaciones nos damos cuenta de que sí podemos hacerlo” (SERPAJ-CR, comunicación personal, 2013).

Por esta razón, se reflexiona que el proceso de fortalecimiento de capacidades es una de las raíces que permiten el accionar en torno a derechos humanos, dado

que se impulsa, apoya y encamina la lucha, además, dichos procesos buscan inspirar a las nuevas generaciones dentro de los pueblos indígenas, y recalcar la importancia de la dimensión cultural y de la identidad del pueblo indígena; es decir, se tiene que mantener y buscar que se den situaciones de apropiación del conocimiento y del derecho indígena en manos de sus mayores, hacia las generaciones más jóvenes.

De igual forma, es posible mencionar que según las propias personas delegadas, las comunidades que han participado con FRENAPI han adquirido un manejo y conocimiento de sus derechos humanos, que favorecen el desarrollo de un entendimiento de estos mismos desde la educación popular y desde el saber de cada quien, a través de los talleres, pues en estos, derechos humanos no son simplemente contenidos estáticos normativos en leyes y convenios, sino que se busca construir la idea y sentir que, “es posible producir derechos si se lucha por ellos” (Gallardo, 2006 p. 206), para transformar las situaciones existentes:

Esta ebullición que iniciamos hace diez años, es que se genera estos procesos que tenemos hoy, si no hubiéramos hecho este nuevo proceso de capacitación de intercambio de saberes, articulación y movilización con todas las acciones de FRENAPI es muy probable que no pasara nada. (G. Cabrera Vega, comunicación personal, diciembre 2014)

Aunado a lo anterior, la planificación de acciones, y estrategias es vista como un medio para defender derechos humanos de pueblos indígenas, desde la construcción del pensamiento propio del movimiento, por consiguiente, permite organizar ideas y acciones, con el propósito de tener una base común y una identidad colectiva que permita llevar a cabo las acciones colectivas en las luchas y procesos por derechos humanos.

FRENAPI se visualiza a sí mismo como un movimiento alternativo, de resistencia, “enraizado como un árbol”, que ha ido aprendiendo y fortaleciéndose a partir de sus propias experiencias e hitos que les han marcado en su recorrido, en el proceso de recuperación de la memoria histórica a través de la sistematización de experiencias. Ello ha permitido conocer por qué se inició la lucha, los cambios presentados y aprendizajes que sostienen y sostendrán las luchas, al contar con una capacidad de acción y con objetivos definidos, ya que el proceso de sistematización de experiencias permite visibilizar cómo se van construyendo derechos humanos, además de los aprendizajes intrínsecos y de develar la lógica interna sobre la forma en que se construye un caminar por derechos desde el movimiento.

También, en esta reflexión, no se pretende dar a entender que el proceso de lucha por derechos humanos desde los pueblos indígenas se remite a una cronología lineal unificada de tiempos, espacios y eventos, sino que metodológicamente se recuperó la memoria de esta manera, donde es importante destacar que cada proceso tiene obstáculos, retrocesos y avances, en donde los pueblos indígenas poseen diferentes temporalidades y formas de entender su propia historia y sus luchas.

Finalmente, hay diversas formas de posicionarse en derechos humanos, esta es la tarea de la sociología de las emergencias, “la investigación de las alternativas que caben en el horizonte de las posibilidades concretas” (Sousa Santos 2011, p. 24); de esta forma, en lugar de contraer el mundo y limitar las experiencias posibles, se debe construir y visualizar lo que ha sido producido históricamente como ausencias, para elaborar desde otras alternativas, que no son una mera expectación, sino el trabajo y esfuerzo de años de movimientos como el caso de FRENAPI.

## Referencias

- Asamblea Legislativa. (1997). Ley Indígena N.º 6172 de 1977. Disponible en <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/cr/cr057es.pdf>
- CIDH. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos). (2015). Resolución 16/15 Medida cautelar n.º 321-12. Pueblo indígena Teribe y Bribri de Salitre. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2015/MC321-12-ES.pdf>
- FRENAPI (Frente Nacional de Pueblos Indígenas). (2005). Acta sesión de trabajo. 18-2-2005.
- FRENAPI. (Frente Nacional de Pueblos Indígenas). (2005). Acta sesión de trabajo. 15-7-2005.
- FRENAPI (Frente Nacional de Pueblos Indígenas). (2014). Encuentro-Taller del 16 al 19 junio. San José, Casa Claretianos. FRENAPI (Frente Nacional de Pueblos Indígenas). (2015). Informe 2014 y solicitud 2015. Appleton Foundation.
- Gallardo, H. (2006). *Siglo XXI: Producir un nuevo mundo*. San José, Costa Rica. Editorial Arlekin.
- Gallardo, H. (2008). *Sobre las generaciones de derechos humanos*. Costa Rica: Pensar América Latina. Disponible en [http://www.heliogallardo-americalatina.info/index.php?option=com\\_content&view=article&id=97&catid=11&Itemid=106](http://www.heliogallardo-americalatina.info/index.php?option=com_content&view=article&id=97&catid=11&Itemid=106)
- Jara, O. (1994). ¿Qué es sistematizar? ¿Para qué sirve sistematizar? En *Para sistematizar experiencias: Una propuesta teórica y práctica* (pp. 17-42). México: Alforja.

- Jara, O. (2012). *La sistematización de experiencias. Práctica y teoría para otros mundos posibles*. San José, Costa Rica. Centro de estudios y publicaciones Alforja
- Mardones, R. (2012). Movimientos sociales, derechos humanos y educación: Hacia una visión compleja desde el pensamiento de Emmanuel Lévinas. *Revista Electrónica de Psicología Política*, 9(27), 96-111. Disponible en [http://www.psicopol.unsl.edu.ar/abril2012\\_notas8.pdf](http://www.psicopol.unsl.edu.ar/abril2012_notas8.pdf)
- ODHAIN (Observatorio de Derechos Humanos y Autonomía Indígena). (2013). Informe Final. Misión Internacional de Observación de la Situación de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en Costa Rica. Costa Rica. Servicio Paz y Justicia.
- ODHAIN (Observatorio de Derechos Humanos y Autonomía Indígena). (2012). Informe de actividades 2012.
- ODHAIN (Observatorio de Derechos Humanos y Autonomía Indígena). (2014). Informe Séptima Misión, 08 de julio 2014.
- Rauber, I. (2003). *Movimientos sociales y representación política*. Bogotá, Colombia. Ediciones desde abajo.
- Sánchez, D. (2010). Contra una cultura estática de derechos humanos. *Revista Crítica Jurídica*, 29, 221-228. doi: <http://dx.doi.org/10.22201/ceiich.01883968p.2010.29.35402>
- SERPAJ (Servicio Paz y Justicia Costa Rica). (2013). *Autonomía, tierra y libertad* [Video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=vZR5LOp1mrE>
- Sousa Santos, B. (2011). *Una epistemología del SUR*. CLACSO. Buenos Aires, Argentina. Siglo XXI editores.
- Tarrow, S. (1998). *El poder en movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid, Alianza Editorial.
- Valdés, M. (2007). Pueblos originarios y movimientos sociales. Disponible en [http://www.mapunet.org/documentos/mapuches/movimientos\\_sociales\\_pueblos\\_originarios.pdf](http://www.mapunet.org/documentos/mapuches/movimientos_sociales_pueblos_originarios.pdf)

**Recibido:** 17/2/2017

**Aceptado:** 5/6/2017



## **La simulación en el cumplimiento de las recomendaciones. El caso de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, México, 1993-2015**

**Simulation When Complying with Recommendations. The Case of the Human Rights Commission of the State of Puebla, Mexico, 1993-2015**

**Simulação em cumprir com as recomendações. O caso da Comissão de Direitos Humanos do Estado de Puebla, no México, 1993-2015**

Oscar Nicasio Lagunes López<sup>1</sup>

### **Resumen**

El presente artículo tiene como propósito general presentar los resultados obtenidos del análisis del desempeño institucional de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, México, periodo 1993-2015, en relación con la defensa y promoción de los derechos humanos en la entidad. En particular, se proporciona evidencia que muestra el proceso de simulación en el cumplimiento de las recomendaciones que emite la Comisión poblana, a pesar de que las resoluciones que envía a las autoridades públicas del Estado tienen por objeto restituir a las víctimas en el goce de sus derechos vulnerados. La evidencia fue obtenida mediante entrevistas a profundidad y el análisis de los datos

---

<sup>1</sup> Mexicano. Doctor en Ciencias Sociales (año 2015) por el Colegio de Sonora, México. Profesor investigador en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Premio reciente: Mención Honorífica en la Categoría de Tesis de Doctorado por el quinto lugar en el Concurso Nacional de Estudios Políticos y Sociales organizado por el Consejo Estatal Electoral de Nuevo León, México. Título de la tesis premiada: *El cumplimiento de las recomendaciones. ¿Negociación política o fuerza moral? El caso de la gestión de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, 1992-2012.*

de los informes de actividades de la Comisión poblana. Ello implica que las autoridades públicas y las de la Comisión generan una violación adicional: impedir la efectiva reparación del daño provocado a las víctimas por el propio Estado y la consecuente negación de su acceso a la justicia.

**Palabras clave:** Derechos humanos, simulación política, cumplimiento de las recomendaciones, Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, México.

## Abstract

The general purpose of this article is to present the results obtained from the analysis of the institutional performance of the Human Rights Commission of the State of Puebla, Mexico, period 1993-2015, in relation with the defense and promotion of human rights in the entity. In particular, it provides evidence that shows the process of simulation when complying with the recommendations of the Commission of Puebla, in spite of the fact that the resolutions sent to the public authorities of the State are intended to reinstate the victims in the enjoyment of their violated rights. (The evidence was obtained through in-depth interviews and the analysis of data from the reports on the activities of the Commission of Puebla). This implies that the public authorities and those of the Commission generate an additional violation: preventing the effective reparation of the damage caused to the victims by the State itself, and the consequent denial of their access to justice.

**Keywords:** Human rights, political simulation, compliance with the recommendations, Human Rights Commission of the State of Puebla, Mexico.

## Resumo

A finalidade desse artigo é apresentar os resultados obtidos a partir da análise do desempenho institucional da Comissão de Direitos Humanos do Estado de Puebla, no México, no período de 1993-2015, relacionado com a defesa e promoção dos direitos humanos dessa entidade. Em particular, ele fornece evidências, demonstrando um processo de simulação em cumprir com as recomendações emitidas pela Comissão poblana, embora as resoluções enviadas pelas autoridades do Estado têm como objetivo devolver as vítimas gozar dos seus direitos violados. (A evidência foi obtida através de entrevistas em profundidade e análise de relatórios de atividades da comissão poblana). Isto implica que as autoridades públicas e a Comissão geraram uma violação adicional: impedir a reparação efetiva dos problemas causados às vítimas pelo próprio Estado e a consequente negação de acesso à justiça.

**Palavras-chave:** Direitos Humanos, simulação política, cumprimento das recomendações, Comissão de Direitos Humanos do Estado de Puebla, México.

## **Introducción**

Este artículo presenta los resultados obtenidos del análisis de los datos del desempeño de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, México, durante el periodo 1993-2015 y revisa el proceso de simulación del cumplimiento de dos recomendaciones emitidas por la Comisión (037/97 y 30/2009) por violaciones graves a los derechos humanos, para revisar en qué términos están redactadas y de qué modo fueron cumplidas por las autoridades públicas del estado de Puebla.

La metodología empleada es combinada, a saber, investigación cuantitativa consistente en el análisis estadístico de los datos proporcionados por la propia Comisión e investigación cualitativa realizada en términos de entrevistas a profundidad con algunos actores involucrados en la defensa de los derechos humanos en Puebla, de manera particular a personal del propio organismo. Se contrasta, además, la normatividad que rige a la comisión con sus prácticas institucionales, con el propósito de evidenciar las contradicciones entre la norma y la práctica institucional y con ello entender el proceso de control político que ejerce el Ejecutivo estatal sobre el Organismo Defensor Local.

El sistema ombudsman en México nace mediante la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), primero por Decreto Presidencial del 6 de junio de 1990, y posteriormente gracias al reconocimiento constitucional al introducirse el Apartado B al artículo 102 de Constitucional Federal. Esta reforma fue aprobada el 13 de diciembre de 1991 por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y publicada el 28 de enero de 1992 en el Diario Oficial de la Federación (Ackerman, 2007). La CNDH y los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH) cuentan con un mecanismo para la restitución de los derechos humanos denominado recomendación. Este es el instrumento más fuerte para la reparación de los derechos humanos de las víctimas. Sin embargo, hasta hace poco tiempo las recomendaciones no habían sido abordadas como objeto de estudio en ningún trabajo de investigación. Esta investigación analiza el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión poblana da continuidad a la investigación iniciada con la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora (CEDHS) en el 2015 (Lagunes López, 2015).

## **Conceptos y perspectivas teóricas**

El término “recomendación” es ambiguo si se consideran sus múltiples significados. En un sentido coloquial se refiere a un “encargo” o “súplica” que



se le hace a alguien, es decir, se trata de una petición, solicitud o encomienda.<sup>2</sup> En el lenguaje jurídico característico del derecho internacional público, la expresión hace referencia a un “pronunciamiento” del *ombudsman* en relación con la autoridad pública denunciada y al sujeto agraviado, para la restitución de los derechos humanos vulnerados de la víctima (IIDH, 2006). En el lenguaje del derecho interno, la recomendación es la resolución que emite el *ombudsman* después de concluir la investigación sobre una presunta violación a los derechos humanos (Venegas, 1988). Estas resoluciones son consideradas también como “verdaderas piezas de construcción jurídica equivalentes a las *sentencias* que emiten los tribunales judiciales, las cuales, para su emisión exigen un escrupuloso y detallado manejo de técnica jurídica, además de un sólido criterio ético que en su conjunto constituyen la base de los pronunciamientos que en ella se encuentren vertidos” (López Guerrero, 2007, pp. 231-232).

De acuerdo con Carbonell, la naturaleza no vinculatoria de las recomendaciones es un tópico que desagrada a más de la mitad de juristas tradicionales, puesto que para estos grupos es incomprensible que una autoridad emita “simples recomendaciones”, lo que es comparable a hacer meros “llamados a misa” sin ninguna consecuencia jurídica para la autoridad que las recibe. Sin embargo, las recomendaciones no podrían ser jamás vinculantes, porque la labor del *ombudsman* no se basa en la fuerza (coerción), sino en la autoridad moral que caracteriza a los regímenes democráticos como el nuestro. “La reprobación de la opinión pública puede tener efectos mayores incluso a los que tendría el imponer una sanción contra un determinado funcionario” (Carbonell, 2011, p. 94).

En esta misma línea teórica, Jorge Carpizo considera que la solidez jurídica o base jurídica de las recomendaciones, el seguimiento de estas y su publicidad explican su cumplimiento por parte de las autoridades públicas a las cuales se emiten. Lo anterior, porque una inadecuada fundamentación jurídica, aunada a la falta de seguimiento entorno a su cumplimiento y la no difusión pública conduce a que las autoridades rechacen las resoluciones o no las cumplan, porque no se sienten presionadas a hacerlo, debido a que su incumplimiento no trae consigo ninguna consecuencia legal o política (Carpizo, 2009).

Por su parte, Sonia Venegas considera que la independencia del *ombudsman* respecto del Poder Ejecutivo es fundamental para que la institución obtenga resultados eficaces en la defensa y promoción de los derechos humanos, pues, de lo

---

<sup>2</sup> Este es el sentido que otorga al término “recomendación” el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua.

contrario su desempeño será mediocre e ineficiente. Dicha independencia deberá verse reflejada no solo en los documentos normativos que regulan su actuar, sino particularmente en la práctica (Venegas, 1988). Es por ello que las recomendaciones emitidas tienen que ser autónomas y apartidistas, puesto que su finalidad es restablecer a las víctimas en el goce de sus derechos vulnerados (CNDH, 2003).

## La Comisión y su autonomía

El sistema ombudsman en México fue creado el 6 de junio de 1990 cuando por decreto presidencial fue instituida la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Sin embargo, dicha institucionalidad solo alcanzaría el rango constitucional el 28 de enero de 1992, con la introducción del Apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Originalmente los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH) en México fueron creados como “organismos descentralizados” (Ackerman, 2007, pp. 119, 128-129). Esta situación fue cambiando paulatinamente, pues todavía en el 2011, diez comisiones seguían con dicho estatus (SER, 2011),<sup>3</sup> a pesar de que el reconocimiento constitucional de la autonomía jurídica de los Organismos Públicos de Derechos Humanos en México había tenido lugar en 1999, con la reforma al Apartado B del Artículo 102 de la Constitución federal.

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla (CDHEP) fue creada mediante la publicación de su Ley fundacional en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Puebla el 18 de diciembre de 1992. En el artículo 2 de dicha Ley se le instituyó “como un *organismo descentralizado*, con personalidad jurídica y *patrimonio propios* que tiene como objeto esencial la *protección*, respeto, observancia, promoción, estudio y divulgación *de los derechos humanos previstos por el orden jurídico nacional* [cursivas añadidas]” (Congreso del Estado de Puebla, 1992). Sin embargo, la institución iniciaría funciones hasta el 6 de septiembre de 1993 (CDHEP, 1994, p. 1). El 25 de julio de 2011 se adecuó la Constitución Política del Estado de Puebla a la reforma del 10 de junio de 2011 de la Constitución federal en materia de derechos humanos. Con la modificación del artículo 142 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla se otorgaría “autonomía” legal a la institución por primera vez en su historia: “La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, es un *organismo público autónomo*, con personalidad jurídica y *patrimonio propios*. Estará dotado de *autonomía operativa*, de gestión, decisión y *presupuestaria*... [cursivas añadidas]”

3 “Chihuahua, Colima, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas”.

(Congreso del Estado de Puebla, 2011a). El reconocimiento de su autonomía jurídica también se incorporó en el artículo 2 de la Ley de la Comisión, tras ser reformada dicha normatividad y publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Puebla el 19 de mayo de 2014 (Congreso del Estado de Puebla, 2014b).

La autonomía de las Comisiones de Defensa de los Derechos Humanos implica que estas no sufrirán sujeción alguna por parte de las autoridades públicas que son objeto de vigilancia y constituye “un principio esencial para lograr la eficacia de sus funciones, el fortalecimiento institucional, y, por ende, su legitimidad y credibilidad ante la sociedad” (Álvarez, 2013, p. 76). No obstante, el artículo 15, fracción X, de la Ley de la CDHEP deja abierta la posibilidad de su control financiero al establecer que el presidente de la Comisión tiene la atribución de “elaborar el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Comisión, presentarlo al Consejo Consultivo para su aprobación y remitirlo al Ejecutivo del Estado, para su *inclusión* [cursivas añadidas] en el presupuesto de egresos de la Entidad” (Congreso del Estado de Puebla, 2014b).<sup>4</sup>

A pesar de que la Ley de la Comisión no autoriza al Ejecutivo estatal recortar su presupuesto, en el año 2015 el Congreso del Estado de Puebla aprobó a la institución defensora un presupuesto de 21 millones 34 mil 470 pesos. Sin embargo, este monto fue reducido en 5 millones 430 mil 770 mil, punto 62 pesos, por lo que el Organismo solo obtuvo para este año un presupuesto de 15 millones, 603 mil, 699 punto 38 pesos, 25.82 por ciento menos del original. La comisión aduce que este recorte en su financiamiento se debió a “la situación económica que atravesó el país y el estado durante el año 2015, a consecuencia de la caída de los precios del petróleo” (CDHEP, 2016, p. 89).

Es importante resaltar que en el año 2015, la Comisión poblana fue la que menos porcentaje del presupuesto del gobierno estatal recibió en comparación con el porcentaje del gobierno estatal asignado a los 31 OPDH de los Estados, pues la legislatura local solo le autorizó el 0.03 por ciento de dicho presupuesto (Congreso del Estado de Puebla, 2014a).<sup>5</sup> De hecho, su presupuesto anual ha ido reduciéndose a lo largo del periodo analizado, a tal grado que de 1994 a 2015 el porcentaje

4 A excepción de la ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM) (artículo 11) que establece una restricción al Ejecutivo del Estado para recortar el presupuesto autorizado al organismo, este *lapsus* normativo es común en las leyes fundacionales de los OPDH del país, lo que los hace proclives al sometimiento presupuestal (recortes presupuestales) por parte del Ejecutivo, tanto en el ámbito Federal como en el Estatal.

5 Desde el 2012, es posible que ya desde antes, la Comisión poblana es la que menos porcentaje del presupuesto de egresos del gobierno estatal recibe en relación con las otras comisiones defensoras del país.

decreció 0.16 por ciento, puesto que en 1994 recibió el 0.19 por ciento y en el 2015 tan solo el 0.03 por ciento (Congreso del Estado de Puebla, 1993).<sup>6</sup> Este indicador pone de manifiesto que el gobierno del Estado destina cada vez menos presupuesto a la defensa y promoción de los derechos humanos en la entidad poblana, lo cual revela la irrelevancia del tema para nuestras autoridades gubernamentales.

Por si fuera poco, la CDHEP no cuenta con instalaciones propias, pues el edificio que actualmente ocupa es del gobierno del Estado. Al iniciar su gestión el organismo rentaba un inmueble ubicado en la avenida 15 de mayo, n.º 2929-A del fraccionamiento Las Hadas. No obstante, el día 1 de enero de 2013, la Comisión fue trasladada a la Casa Agustín Arrieta, que es propiedad del gobierno del Estado, localizada en la avenida 5 poniente, número 339, en el centro de la ciudad poblana (CDHEP, 2013). El préstamo de un inmueble del gobierno y el recorte financiero que este realiza merman su autonomía y su propia legislación (Congreso del Estado de Puebla, 2014b, artículo 2), incluyendo la normatividad internacional, como los Principios de París (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1991, Apartado B, N.º 2), que regulan a las institucionales nacionales de derechos humanos y a los OPDH.

Un factor adicional que afecta negativamente la autonomía de la Comisión es el control del proceso de elección del ombudsman local por el ejecutivo estatal y por los principales partidos políticos de mayoría en el Congreso del Estado. Esto puede constatarse en el perfil general de los presidentes de la Comisión poblana, pues algunos de ellos han desempeñado cargos públicos en el Poder Judicial del Estado (Shanik, 2011; Congreso del Estado de Puebla, 2011b).<sup>7</sup> El control de la elección del *ombudsman* local por el Ejecutivo y por partidos de mayoría no es exclusivo de la Comisión poblana, pues es un patrón que se repite también en otros organismos defensores, como el de Veracruz y Sonora (Lagunes López, 2015; Zavaleta Betancourt, 2010). De acuerdo con Curiel Tejeda (2017), la autonomía de la Comisión “es formal y jurídica, pero ello no quiere decir que realmente sea autónoma, sobre todo en asuntos que directamente puedan afectar al gobernador en turno” (p. 1).

6 En el periodo 1994-2015, el promedio anual del presupuesto del gobierno del Estado asignado a la Comisión poblana fue del 0.11 por ciento.

7 Por ejemplo, el licenciado León Dumit Espinal fue magistrado en el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Puebla antes y después de su gestión (28/07/1993-27/07/1996) como presidente de la Comisión poblana; el licenciado Jorge Ramón Morales Díaz (28/07/2002-27/07/2005) se desempeñó en varios cargos de poder Judicial y con posteridad al cargo de *ombudsman* fue nombrado magistrado del Poder Judicial de Justicia del Estado. Estos casos ponen en evidencia que la presidencia de la Comisión poblana han sido ocupada por personas afines al sujeto gobernador del Estado, puesto que los magistrados y magistradas de dicho Tribunal son propuestos en ternas al Congreso por el propio Ejecutivo estatal

## El proceso de intervención

Desde su creación el 18 de diciembre de 1992, la Comisión Poblana recibió el nombre de “Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos” (Congreso del Estado de Puebla, 1992, artículo 2). El nombre se modificaría con las aducidas reformas a la Constitución Local en el 2011 y la Ley de Comisión en el 2014 designándosele “Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla” (Congreso del Estado de Puebla, 2011a, artículo 142; 2014b, artículo 2). Cabe resaltar que en el artículo 3 del Reglamento Interno de la Comisión se le describe como “un órgano de la sociedad y defensora de ésta” (Congreso del Estado de Puebla, 2014c). En el artículo 6 de este mismo documento normativo se definen los derechos humanos como “los atributos de toda persona inherentes a su dignidad, que el Estado está en el deber de promover, respetar, proteger y garantizar. En su aspecto positivo, son los que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en tratados internacionales suscritos y ratificados por México”.

Entre las principales atribuciones de la Comisión poblana se encuentran recibir y tramitar quejas como consecuencia de presuntas violaciones a los derechos humanos; “conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos”; formular y emitir “*recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias*” a las autoridades públicas, además de denuncias y quejas ante las autoridades competentes; buscar la conciliación entre las autoridades responsables y los quejosos, así como la “inmediata resolución del conflicto” (Congreso del Estado de Puebla, 2014b, Artículo 13, Fracciones I-V).<sup>8</sup> De acuerdo con la Ley fundacional de la CDHEP de 1992, se establece que “la autoridad moral de la institución ... es por sí misma el fundamento propio de su eficacia” (Congreso del Estado de Puebla, 1992, Considerando).

Las quejas que podrá conocer la Comisión son aquellas imputables a autoridades del Estado y los municipios, a excepción del Poder Judicial, y solo podrá tener competencia dentro del territorio estatal (Congreso del Estado de Puebla, 2014c, artículo 11). No podrá conocer de “I. actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales; II. Resoluciones de carácter jurisdiccional... IV. Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales; ... V. Actos u omisiones provenientes

8 Solo 16 de 32 leyes fundacionales de los OPDH mexicanos establecen que las recomendaciones que estos emiten deben ser autónomas: Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Distrito Federal (ahora Ciudad de México), Colima, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz. A pesar de estar sometidos al Ejecutivo y a un fuerte control presupuestal, aunado a la falta de democratización del nombramiento del *ombudsman*, pueden ser autónomas las recomendaciones si carecen de autonomía las Comisiones?

de la autoridad judicial del Estado” (Congreso del Estado de Puebla, 2014b, Artículo 14, Fracciones I-V). En el caso del presidente de la Comisión, la Ley señala que tiene, entre otras, la atribución de “*rendir un informe anual al Congreso del Estado y al titular del Ejecutivo, sobre las actividades realizadas por la Comisión; dicho informe será difundido ampliamente para conocimiento de la sociedad*” (Congreso del Estado de Puebla, 2014b, Artículo 15, Fracción V).

En su normatividad, la CDHEP especifica con claridad lo que debe entenderse por violaciones graves a los derechos humanos: “... violaciones a los derechos a la vida, a la integridad física o psíquica u otras que se consideren especialmente graves por el número de afectados o sus posibles consecuencias” (Congreso del Estado de Puebla, 2014c, Artículo 97), como sucede cuando se afectan los derechos de la “comunidad o [de los] grupos sociales” (Congreso del Estado de Puebla, 2014c, Artículo 48). Esta aclaración es importante, porque las recomendaciones que emite este organismo público autónomo deberán corresponder exclusivamente a violaciones graves a los derechos humanos, las violaciones no graves a los derechos humanos tendrán que ser restituidas mediante los instrumentos de la conciliación (o amigable composición), la resolución durante el procedimiento y el acuerdo de no responsabilidad.

El proceso de intervención de la institución defensora poblana da inicio con la “solicitud de intervención” que tiene lugar cuando un ciudadano o ciudadana acude a interponer una queja por una presunta violación a los derechos humanos; quienes acuden a la Comisión para solicitar su intervención son llamados por este Organismo “quejosos o denunciantes” (Congreso del Estado de Puebla, 2014b, Artículos 32 y 37). En caso de que la solicitud de intervención sea calificada como presunta violación a los derechos humanos, se apertura el expediente de la queja y con ello da comienzo el proceso de investigación para probar los hechos.<sup>9</sup> Esta “sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año, contado a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos”. No habrá plazo para interponer quejas o denuncias ante la Comisión cuando se trate de violaciones graves a los derechos humanos, como lo son las “violaciones a los derechos a la vida, a la libertad y a la integridad física y psíquica de las personas o que atenten contra una comunidad o grupo social” (Congreso del Estado de Puebla, 2014b, Artículo 27).

<sup>9</sup> En el informe de actividades 2013, la Comisión define la queja “como aquellas solicitudes de intervención que después de haber sido sometidas a un análisis lógico-jurídico de los visitadores/as generales, representan probables transgresiones a los derechos humanos de las personas, y que en el ámbito de la competencia legal de este organismo, son cometidas por acciones u omisiones provenientes de autoridades locales de naturaleza administrativa, o de cualquier otro servidor público, con excepción del Poder Judicial del Estado” (CDHEP, 2014. p. 41).

La apertura de un expediente de queja tendrá lugar únicamente cuando esta sea calificada por la persona visitadora adjunta como una “presunta violación a los derechos humanos” y se le asignará un número. Esta persona visitadora procederá a ponerse en contacto con la autoridad implicada (Congreso del Estado de Puebla, 2014c, Artículo 70). Desde el momento de su recepción, la queja deberá ser calificada provisionalmente y ser remitida para su aprobación al titular de la Dirección de Quejas y Orientación.<sup>10</sup> Las quejas también pueden ser calificadas como “orientación”, si no se refieren a violaciones a los derechos humanos; “remisión”, cuando es asunto de otra dependencia pública; “incompetencia”, para aquellos casos que caen fuera del ámbito competencial del organismo, “antecedente”, en el caso de “que se marque copia para conocimiento de la Comisión y no se solicite su intervención”, aunque se trate de violaciones a los derechos humanos (Congreso del Estado de Puebla, 2014c, Artículo 65, Fracciones I-V).

Ejemplo de lo anterior es que dicha institución no puede conocer de asuntos jurisdiccionales (revocar las sentencias de un juzgado), electorales (revocar las sentencias de los tribunales electorales), conflictos entre particulares o la violación del derecho humano a la información pública, cuya tutela corresponde a los institutos públicos autónomos de transparencia y acceso a la información pública. Las quejas que cumplan con “los requisitos legales o reglamentarios o sea ambigua o imprecisa, quedará pendiente de calificación” (Congreso del Estado de Puebla, 2014c, Artículo 69). Una vez admitida la queja, se hará del conocimiento de las autoridades implicadas, para que rindan un informe sobre los actos u omisiones que se les imputan en un plazo de 15 días naturales (Congreso del Estado de Puebla, 2014c, Artículo 76). La respuesta del ente público se comunicará al sujeto quejoso solo en los casos de que “exista contradicción evidente entre lo manifestado por el propio quejoso y la información de la autoridad”, que la autoridad requiera la presentación del quejoso para conciliar “el asunto materia de la queja” y en aquellos casos que lo considere pertinente “el visitador general” (Congreso del Estado de Puebla, 2014c, Artículo 81, Fracciones I-III).

De hallarse evidencias suficientes que prueben que las autoridades públicas señaladas en la queja fueron responsables de una o más violaciones a los derechos humanos de las víctimas, la Comisión emite una propuesta de Conciliación entre las autoridades públicas y los afectados solo si se trata de violaciones no graves a los derechos humanos. En el caso opuesto, la institución está obligada a emitir

<sup>10</sup> La Comisión da un doble sentido el término “queja”. En su primer significado, se refiere a las solicitudes de intervención que todavía no son calificadas. En su segunda acepción, se hace alusión a las orientaciones calificadas como quejas, es decir, como presuntas violaciones a los derechos humanos.

recomendaciones a las autoridades públicas que vulneraron gravemente los derechos humanos de los sujetos peticionarios (Congreso del Estado de Puebla, 2014c, Artículo 87). Si el desahogo de pruebas da como resultado la no culpabilidad de la autoridad pública, el Organismo Defensor deberá emitir un Acuerdo de No Responsabilidad. De acuerdo con la CDHEP, “la recomendación será pública y autónoma, no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá” (Congreso del Estado de Puebla, 2014b, Artículo 46). En las recomendaciones, “se deberán señalar las *medidas necesarias para una efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales*, y en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado” (Congreso del Estado de Puebla, 2014b, Artículo 44, párrafo 2).

Las autoridades tienen 6 días para aceptar una conciliación y 15 días para cumplirla; en caso de que no la cumplan, la comisión emitirá una recomendación. Las autoridades tendrán quince días para aceptar las recomendaciones y otros quince días para cumplirlas. Solo en casos especiales, la Comisión se reserva el derecho de otorgar prórroga a las autoridades públicas para que den cumplimiento a una recomendación. Si la autoridad no comunica la aceptación de una recomendación “dará lugar a que se interprete que fue aceptada”, lo que implica la obligación de cumplirla. “Se hará del conocimiento de la opinión pública” aquellas autoridades que no cumplan las recomendaciones (Congreso del Estado de Puebla, 2014b, Artículos 46-47). Las quejas pueden resolverse o concluirse por diferentes causas. La Comisión señala como causas de conclusión o resolución de las quejas recibidas la 1) *incompetencia* legal de la Comisión para conocer de la queja planteada, 2) la *orientación* jurídica, cuando no se trata de violaciones a los derechos humanos, 3) el *desistimiento expreso* del sujeto quejoso, 4) la *falta de interés del sujeto quejoso* en la continuación del procedimiento, 5) la *acumulación* de expedientes, 6) la *resolución durante el trámite*, 7) la *conciliación* 8) la falta de materia, 9) *documento de no responsabilidad* y 10) la *recomendación* (Congreso del Estado de Puebla, 2014b, Artículo 104, Fracciones I-X).

## Desempeño institucional. ¿Eficiente?

De 1993 al 2015, la CDHEP ha recibido en total 203 mil 562 solicitudes de intervención. De este número, solo 34 mil 182 (16.79%) se abrieron como expedientes de quejas, por ser consideradas presuntas violaciones a los derechos humanos. El 96.51% de las quejas recibidas (32 mil 989) han sido actualmente concluidas por diversos motivos. De acuerdo con los datos proporcionados por

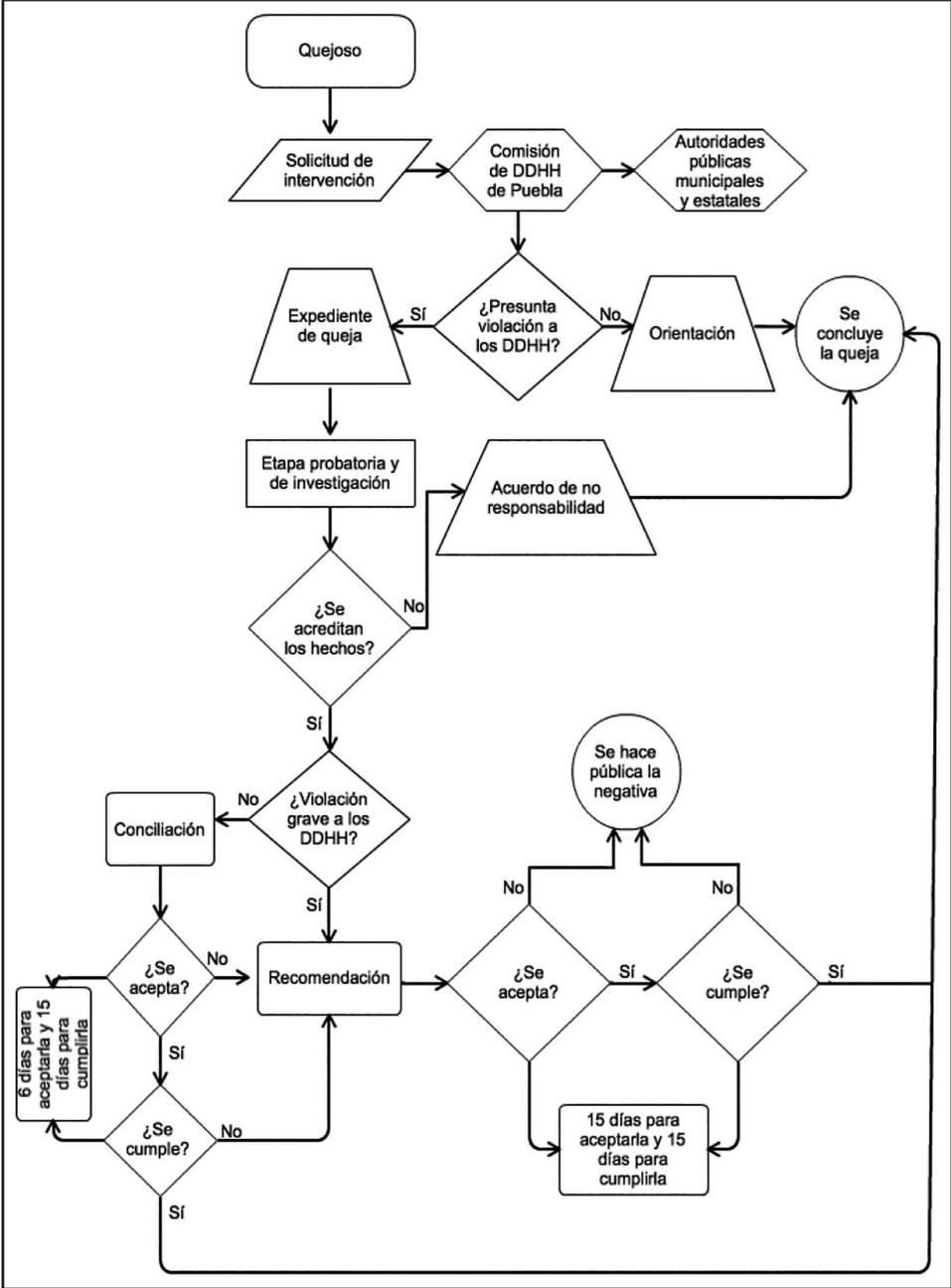


Figura 1. Proceso de intervención de la CDHEP. Elaboración propia con base en el Congreso del Estado de Puebla (2014b; 2014c).



la Comisión, el mecanismo favorito de conclusión de expedientes de quejas es la “resolución durante el procedimiento”, pues en términos porcentuales durante el periodo de estudio esta categoría representó el 36.04 por ciento de las quejas recibidas (Infomex Puebla, 2017b). En segundo lugar, la “no violación a los derechos humanos” con el 14.50%, en tercero, la “falta de interés del quejoso” con el 12.71% y, en cuarto lugar, el “desistimiento expreso” con el 7.91% de las quejas concluidas (Infomex, 2017c; 2017d). El resto de las quejas son resueltas por recomendación (el 3.32%), colaboración, no ratificación, antecedentes, incompetencia, gestión, archivo provisional, conciliación, acumulación, sin materia de queja, sin datos, documentos de no responsabilidad y falta de pretensión. A partir de septiembre de 1999, se suprimieron los acuerdos de no responsabilidad al considerarse inapropiados para concluir quejas, toda vez que implicaría exonerar a la autoridad de su responsabilidad, puesto que “si no puede demostrarse la culpabilidad de un funcionario público en la violación de un derecho humano, tampoco puede demostrarse su inocencia” (Anónimo, 2017, p. 1).

En relación con el instrumento favorito de la Comisión poblana para concluir quejas, la resolución de la queja durante el procedimiento, los informes del organismo correspondientes a los años 1993-2002 enlistan las quejas concluidas mediante dicho mecanismo, se describe la materia de la queja, la autoridad responsable y la reparación de la falta, pero no mencionan si el sujeto petionario estuvo satisfecho con la resolución de las autoridades y la Comisión. Los informes del 2003 al 2015 carecen de esta información, por lo que no puede saberse de qué manera fueron reparadas las violaciones a los derechos humanos mediante esta herramienta. La resolución mediante el proceso representa, sin duda, un instrumento opaco que esconde la posibilidad de desechar casos graves de violación. A pesar de ello, es el instrumento favorito de algunos organismos defensores para concluir las quejas (Lachenal et al., 2009). Al respecto, Bullen Navarro (2017), extitular de la Comisión poblana durante el periodo 2008-2011, considera que dicho mecanismo es el “más rápido para concluir quejas, pues se presiona a la autoridad para que dé respuestas inmediatas al quejoso, aunque en muchas ocasiones éstas no son favorables para las víctimas” (p. 1).

Los sujetos informes 1993-2011 plantean que los hechos violatorios a los derechos humanos comúnmente señalados en las recomendaciones fueron, en primer lugar, la privación a la libertad personal con 462 casos, en segundo, el maltrato, las lesiones y los golpes con 187 casos y, en tercero, el cobro indebido con 117 casos. En el orden subsecuente se ubican el incumplimiento de un deber con 114 casos, el no acceso al servicio público, 106 casos, la afectación de un inmueble,

87 casos, malos tratos, 80 casos, y la negación al derecho de petición con 60 casos (CDHEP, 2012). De acuerdo con los informes, durante los años 2012-2015, la principal violación a los derechos humanos señalada en las recomendaciones fue la vulneración a la seguridad jurídica. En el orden subsecuente, los derechos más vulnerados fueron la legalidad, la integridad y seguridad personal, la libertad, trato digno, vida, igualdad, accesibilidad, conservación del medio ambiente y no discriminación (CDHEP, 2013).

De lo anterior se desprende que durante el periodo 1993-2011 fueron señalados, en las recomendaciones, 564 casos; 46.50% por hechos violatorios que en estricto sentido no pertenecen a “violaciones graves de derechos humanos”, si se atiende la definición dada por el propio organismo defensor poblano del término en el artículo 97 de su Reglamento Interno (Congreso del Estado de Puebla, 2014c). Esto, sin contar los 525 casos de hechos violatorios contenidos en las recomendaciones emitidas en dicho periodo que aparecen con la categoría “otros hechos violatorios”. Esta clasificación impide saber si se trata de hechos graves o no graves a los derechos humanos. La privación de la libertad personal, el maltrato, lesiones y golpes son las únicas violaciones que pueden considerarse graves. En este periodo hubo 649 casos: el 50.50% de violaciones graves a los derechos humanos en las recomendaciones emitidas. Por otro lado, la autoridad que más recibió recomendaciones durante el periodo 1993-2015 fue la Procuraduría de Justicia del Estado. El Ejecutivo Estatal, la Secretaría de Gobierno y la Secretaría de la Contraloría General del Estado no recibieron ninguna recomendación.

Finalmente, cabe subrayar que los informes no dicen nada sobre las autoridades públicas que más violaron derechos humanos de acuerdo con las recomendaciones, sino solo las correspondientes a las quejas. En estas, las autoridades públicas que presuntamente más violaron derechos humanos fueron el Ministerio Público, la Dirección General de Centros de Readaptación Social, la Policía Ministerial, la Secretaría de Educación y las policías municipales (CDHEP, 2012, 2013).

## El seguimiento de las recomendaciones

De acuerdo con Álvarez Icaza Longoria (2013), las recomendaciones constituyen, junto con las quejas, dos de las herramientas centrales de la labor que realizan los organismos defensores de derechos humanos. Estas instituciones disponen de un instrumento fundamental, cuya tarea es:

para defender a las víctimas y pronunciarse ante la convicción de la existencia de violaciones a los derechos humanos, para exigir respuesta ante los hechos (incluida la reparación del daño cuando ésta sea posible), señalar problemáticas estructurales, buscar la sanción correspondiente a quien resulte responsable, y sugerir transformaciones y políticas públicas en derechos humanos, entre otras cosas. (p. 102)

Por esta misma razón, el seguimiento de las recomendaciones es una de las acciones centrales del trabajo que realizan las Comisiones de Derechos Humanos en México, pues a través de esta actividad verifican que las autoridades públicas cumplan los acuerdos pactados con el fin de dar cumplimiento a las recomendaciones. La restitución de los derechos humanos vulnerados es la parte nuclear y la razón de ser de las recomendaciones y de los mecanismos de conclusión de quejas, por lo que una efectiva reparación de los derechos vulnerados de las víctimas deberá tomar en cuenta la entera satisfacción de las expectativas del público usuario (Faz Mora, 2008).

Sin embargo, ningún informe anual de actividades de la Comisión poblana contiene la descripción del modo en que fueron cumplidas las recomendaciones, lo cual representa una omisión sumamente grave, puesto que excluye la información más relevante de las recomendaciones que fueron cumplidas: la reparación de las violaciones a los derechos humanos de las víctimas por las autoridades públicas. Por otro lado, en relación con el seguimiento de las resoluciones, la mayoría de los informes no lo indican en su índice; el informe 1995-1996 omite hacer una síntesis del contenido de las recomendaciones emitidas, mientras que los informes del 2002 al 2007, 2014 y 2015 no especifican el estatus de cada recomendación turnada a la autoridad, sino que se proporciona el dato de manera general (Tabla 1). Finalmente, estos documentos tampoco hacen mención de las autoridades que han sido sancionadas a raíz del cumplimiento de las recomendaciones, ni el tipo de sanciones que les fueron aplicadas.

De acuerdo con los datos proporcionados por la propia Comisión, el porcentaje de recomendaciones totalmente cumplidas por las autoridades públicas a las cuales fueron turnadas es muy alto. Al 31 de diciembre de 2016, se han cumplido totalmente 1099 recomendaciones, el 96.8 por ciento, de las 1,135 que fueron emitidas en el periodo 1993-2015.<sup>11</sup> Con estos datos podría pensarse que la institución responsable de promover y defender los derechos humanos de los

<sup>11</sup> En toda la historia de la CDH de Puebla, las autoridades no aceptaron en total 14 recomendaciones: 1 en 1994, 2 en 1996, 1 en 1998, 1 en el 2003, 2 en el 2004, 1 en el 2006, 3 en el 2008 y 3 en el 2015.

**Tabla 1**

*El seguimiento de las recomendaciones en los informes de la CDH Puebla, 1993-2015*

Año	Indicado en el índice	Síntesis de RR	Estatus de cumplimiento	Descripción de cumplimiento	Descripción de sanciones aplicadas
1993-1994*	Sí	Sí	Sí	No	No
1994-1995	Sí	Sí	Sí	No	No
1995-1996	Sí	No	Sí	No	No
1996-1997	No	Sí	Sí	No	No
1997-1998	No	Sí	Sí	No	No
1998-1999	No	Sí	Sí	No	No
1999-2000	Sí	Sí	Sí	No	No
2000-2001	Sí	Sí	Sí	No	No
2001-2002	Sí	Sí	Sí	No	No
2002-2003	Sí	Sí	Sí (sin especificar cuáles)	No	No
2003-2004	No	Sí	Sí (sin especificar cuáles)	No	No
2004-2005	Sí	Sí	Sí (sin especificar cuáles)	No	No
2005-2006	No	Sí	Sí (sin especificar cuáles)	No	No
2006-2007	Sí	Sí	Sí (sin especificar cuáles)	No	No
2007-2008	No	Sí	Sí	No	No
2008-2009	No	Sí	Sí	No	No
2009-2010	No	Sí	Sí	No	No
2010-2011	Sí	Sí	Sí	No	No
2012	Sí	sí	Sí	No	No
2013	Sí	Sí	Sí	No	No
2014	Sí	Sí	Sí (sin especificar cuáles)	No	No
2015	Sí	Sí	Sí (sin especificar cuáles)	No	No

**Nota:** Elaboración propia con base en los informes de la CDHEP (1994-2015). \*De septiembre a agosto del año respectivo.

poblanos es altamente eficiente. Sin embargo, el desempeño de un organismo debe medirse por la calidad de dichas resoluciones más que por la cantidad, toda vez que los números pueden manipularse. En este sentido, cabe cuestionar por qué razón no se considera como parte de los indicadores de conclusión de expedientes el nivel de satisfacción del público usuario que ha interpuesto quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos. Lo anterior daría certidumbre y credibilidad a la calidad de las resoluciones del organismo, puesto que es la Comisión quien califica como totalmente cumplidas las recomendaciones y porque dicha institución es mediadora entre las autoridades del gobierno y la ciudadanía.

### **Recomendación 037/97**

La resolución se envió al Procurador General de Justicia del Estado el 19 de diciembre de 1997. Quejoso: Carlos Villarruel García y otro. Fecha de aceptación de la queja: 30 de julio de 1997. Fecha de cumplimiento: a la primera recomendación: 23 de diciembre de 1997, a la segunda: 28 de abril de 1998, a la tercera recomendación: 26 de junio de 1998. En total las autoridades se tardaron 6 meses para dar “cumplimiento” a la recomendación. El asunto del que trata es la tortura de Carlos y Jorge López Figueroa por elementos de la Policía Judicial del Estado: Hugo Hernández Bautista y Marco Antonio Méndez, jefe de Grupo de la Policía Judicial y agente número 602 respectivamente, entre otros agentes. Los hechos fueron denunciados ante la Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos de Puebla el 27 de julio de 1997 por Norma Angélica Villarruel García, hermana del primero y esposa del segundo. Ambos ciudadanos fueron detenidos por el corporativo policiaco y puestos a disposición del agente del Ministerio Público, adscrito a la Dirección de Averiguaciones previas Zona Metropolitana Norte de Puebla. Los agentes policiales sometieron y torturaron a ambos ciudadanos con la finalidad de obtener su confesión por el delito de robo calificado.

La comisión admitió la queja el 30 de julio de ese mismo año, posteriormente solicitó un informe al procurador, quien lo rindió anexando copias certificadas de las constancias integrantes de la averiguación previa en las que se demostraba que las víctimas no presentaban lesiones físicas. Así lo informaron en dichos documentos el agente del Ministerio Público, el supervisor general para la Protección de Defensa de los Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Estado y el médico legista de esa institución. Después de llevar a cabo el proceso de investigación y de realizar las diligencias correspondientes, la Comisión encontró evidencias suficientes para demostrar que hubo violación

grave a los derechos humanos de las víctimas, consagrados en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual consistió en poner en riesgo la integridad física y psicológica de las víctimas al ser sometidas a tortura, como fue ampliamente demostrado por su representante social, el médico del Centro de Readaptación Social del Estado, un visitador de la Comisión dio fe pública de ello (CDHEP, 1997b).

Comprobada la violación grave de los derechos humanos, el Organismo realizó tres recomendaciones. Primera, que el procurador de Justicia del Estado “gire sus respetables instrucciones, a fin de que *se inicie la averiguación previa correspondiente*, con objeto de *investigar sobre la posible comisión de algún delito o delitos por parte de los servidores públicos*” (CDHEP, 1997b, p. 8) que participaron en la detención e investigación de las víctimas. Segunda, “*se inicie el respectivo procedimiento administrativo de investigación*, con objeto de *determinar la responsabilidad en que incurrieron y, en su caso sancionarlos como corresponda*”. En tercer lugar, “gire sus respetables instrucciones para que *se inicie el expediente administrativo y la averiguación previa respectiva*, a fin de investigar sobre la *posible responsabilidad y comisión de algún delito por parte del médico legista*”, adscrito a la Dirección de Servicios Periciales de la Procuraduría General de Justicia del Estado, el cual emitió el dictamen el 25 de julio de 1997 negando la existencia de lesiones físicas de los detenidos. La recomendación deberá cumplirse en un plazo de quince días y, aunque no es vinculante para las autoridades, dicho instrumento es fundamental para que “las sociedades democráticas y los Estados de Derecho” logren “su fortalecimiento a través de la legitimidad que con su cumplimiento adquieren autoridad y funcionarios ante la sociedad” (CDHEP, 1997b, p. 9).

#### Descripción del cumplimiento:

1. Con oficio SDH/4338, de fecha 23 de diciembre de 1997, suscrito por la autoridad responsable, con copia para el presidente de este organismo, al director Regional de Averiguaciones Previas y control de Procesos Metropolitana Sur, al director de Información, Análisis y Control de la Conducta Individual de la Procuraduría General de Justicia del Estado, mediante el cual comunica la aceptación de la presente recomendación, la instrucción para el inicio de la averiguación previa y procedimiento interno de investigación en contra de los servidores públicos que intervinieron en los hechos de la presente recomendación respectivamente. /2. Con oficio SDH/1777 y SDH/1442, de fecha 28 de abril de 1998, el supervisor General

para la protección de los Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Estado, informó y remitió constancias de la averiguación previas que se inició con motivo de los hechos denunciados ante este organismo. /3. Con oficio SDH/2626, de fecha 26 de junio de 1998, el supervisor general para la Protección de los Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Estado remite copia de la resolución relativa al expediente administrativo 10/98, seguido en contra de los que intervinieron en los hechos de la presente recomendación (Infomex Puebla, 2017a, p. 3).

Como se aprecia en el detalle del cumplimiento de esta recomendación, la comisión se conforma con recibir oficios de que se inició la averiguación previa, el procedimiento administrativo en contra de los servidores públicos que torturaron a las víctimas de violación a sus derechos fundamentales, para dar por cumplida totalmente la resolución emitida al procurador de Justicia del Estado. Esta es la razón por la cual se cumple un alto porcentaje de recomendaciones que este organismo emite, pues están diseñadas para que alcancen ese estado desde el momento en que se reciben los oficios de que se iniciaron las acciones que sugiere la Comisión. Sin embargo, tales acciones no logran resarcir los derechos humanos de las personas afectadas; aún más, la respuesta de las autoridades no explicita si, en este caso, fueron sancionados administrativa o penalmente los agentes judiciales y el médico legista, ni el tipo de sanciones que les fueron aplicadas, si fuera el caso.

### **Recomendación 30/2009**

Recomendación dirigida al presidente municipal de Acatlán de Osorio, Puebla, el 29 de mayo de 2009. Derechos violados: abuso de autoridad, violación a principio de legalidad y seguridad jurídica y la vida. Queja iniciada de oficio el 14 de octubre de 2008, mediante la que se dio a conocer una nota informativa publicada en esta misma fecha en el Periódico Digital “La Primera de Puebla”, sobre el asesinato de un joven de 14 años de nombre Emmanuel Román Reyes por policías de la región de Acatlán. De acuerdo con esta nota periodística, un grupo de jóvenes fue interceptado por elementos de la policía municipal de Acatlán de Osorio, la madrugada del domingo después de salir de un baile público en el Rancho Sandía ubicado en la población de Nuevos Horizontes del municipio de Acatlán de Osorio. El agente Dimas Pérez Morales accionó accidentalmente su escopeta de cargo hiriendo por la espalda a Emmanuel, por lo que procedieron a trasladarlo al Hospital General de aquel municipio donde perdió la vida el día martes. Entre los agentes también se encontraban Alejandro Avilés Martínez, Víctor Manuel Moran

Guzmán y el comandante Armando de Silvio Serna Noriega, identificado por los agraviados. Después de hacerles una revisión de rutina, los policías ordenaron que se retiraran del lugar, si es que no querían ser detenidos también (CDHEP, 2009a).

Como resultado de la averiguación previa por el delito cometido en contra del joven que perdió la vida, se inició procedimiento penal en contra del agente Dimas por probable homicidio calificado de quien en vida llevara el nombre de Emmanuel Román Reyes. Al confirmarse el delito de homicidio calificado, se le decretó al agente el Auto de Formal Prisión o Preventiva el 18 de octubre de 2008 (CDHEP, 2009b, p. 23). Por otro lado, la Comisión encontró que los policías, particularmente el agente Dimas, cometieron abuso de autoridad, violación del principio de legalidad y seguridad jurídica, toda vez que hicieron uso de la fuerza más allá de la legalidad, detuvieron a los agraviados sin una orden de detención, como lo señala la Constitución, y se vulneró “el bien jurídicamente tutelado y que en la especie es la vida” (CDHEP, 2009b, p. 28).

El policía inculcado adujo en su declaración ministerial que “para ser policía municipal no recibió curso de capacitación alguno” (CDHEP, 2009b, p. 29). Esta afirmación, a criterio de la Comisión, pone en evidencia que algunos elementos policiacos no cuentan con la capacitación y la formación básica necesaria que requiere el cargo para velar por la seguridad pública y cumplir sus funciones en estricto apego a la legalidad, salvaguardando siempre los derechos humanos de los ciudadanos. El Organismo Defensor realizó dos recomendaciones al edil de Acatlán de Osorio. La primera, que “emita una circular al Director de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Acatlán de Osorio Puebla, a efecto de que instruya a los servidores públicos a su cargo, para que sujeten su actuar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las leyes que de ella emanan...”. La segunda, se den cursos para capacitar a los elementos policiacos de su municipio, para que empleen de manera adecuada sus armas de cargo, “preserven la vida e integridad de las personas y les permitan el libre ejercicio de sus derechos” (CDHEP, 2009b, p. 30).

#### Descripción del cumplimiento:

1. La autoridad responsable emitió la circular número MAP.07-09, al director de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Acatlán de Osorio, Puebla, a efecto de que sujetara su actuar a los lineamientos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respetando la misma y las leyes que de ella emanen. /2. El director de Seguridad Pública

y Tránsito Municipal de Acatlán de Osorio, Puebla, mediante escrito de fecha 13 de julio de 2009, solicitó al Instructor del Consejo de Seguridad Pública del Estado de Puebla, su apoyo para capacitar a los elementos de la policía a su cargo, capacitación que daría inicio en esa misma fecha, con una duración de cuatro semanas y una asistencia de 17 elementos de la Policía Municipal de Acatlán de Osorio, Puebla. (Infomex Puebla, 2017a, p. 3)

En cuanto a la descripción del cumplimiento de las dos recomendaciones sugeridas por la Comisión, las autoridades responsables dan cuenta de que fueron acatadas. Sin embargo, dichas recomendaciones buscan la prevención futura de la violación cometida por los agentes policiacos, mas no la reparación de los derechos que fueron vulnerados. Esto se deduce del hecho de que el organismo no solicita averiguación previa por el delito descrito ni el inicio del proceso administrativo de los policías que detuvieron arbitrariamente a las víctimas, a pesar de haber probado que los agentes judiciales cometieron abuso de autoridad y violaron el principio de legalidad y seguridad jurídica, todas ellas faltas sancionables de acuerdo con la normatividad establecida, que llevarían a la inhabilitación de sus cargos y la indemnización económica a los deudos del joven finado. Solo se da cuenta del delito del agente Dimas por homicidio calificado y la declaración de Auto de Formal Prisión o Preventiva.

Las dos recomendaciones se quedaron a nivel de realizar investigaciones para considerarse cumplidas, pero no toman en cuenta los resultados positivos de estas mismas como parte fundamental para la reparación efectiva los derechos vulnerados. Como bien subraya Arrambide González (2017), “la autoridad le gira el oficio a la comisión estatal, diciéndole que se inició la averiguación previa o ahora la carpeta de investigación y con eso se da cumplido el punto, o sea no hay un seguimiento hasta que se llega a la sanción, esa es una estrategia que utilizan mucho los organismos públicos” (p. 2).

## **A manera de conclusión**

La Comisión carece de autonomía para realizar de manera efectiva su trabajo. Ante esta situación, se requiere que se ciudanalice el proceso de elección del *ombudsman* y de su consejo consultivo, es decir, que los sujetos candidatos a estos cargos sean propuestos por organizaciones de la sociedad civil defensoras de derechos humanos altamente calificadas y socialmente reconocidas.

Por otro lado, para evitar el control financiero del organismo, urge colocar candados a su legislación, particularmente a la fracción X del artículo 15 de la Ley de la Comisión, para que el Ejecutivo no pueda reducirle el monto del presupuesto autorizado en la Ley de Egresos del Estado. La propuesta es que a la Comisión poblana se le asigne, por lo menos, el 0.11 por ciento del presupuesto de egresos del gobierno del Estado, pues es el porcentaje promedio anual que el organismo recibió durante todo el periodo de gestión analizado (1993-2015). El porcentaje del 0.03 que actualmente (año 2015) se le ha autorizado indica el poco interés que tiene la promoción y defensa de los derechos humanos para el gobierno de la entidad, lo que afecta sustancialmente su autonomía e independencia. También en pro de lo anterior, es indispensable que la Comisión sea propietaria del inmueble en el que actualmente presta sus servicios, para ello el gobierno del Estado debe donárselo en vez de dárselo en préstamo.

El alto porcentaje de conclusión de quejas no permite evaluar objetivamente la eficacia de la Comisión, puesto que todos los instrumentos de conclusión de quejas adolecen de un indicador fundamental para calificar la efectividad de dichos mecanismos: el nivel de satisfacción de las víctimas. El organismo defensor no toma en cuenta este indicador para dar conclusión a los expedientes de quejas, por lo que carece de legitimidad y credibilidad.

A pesar de que las recomendaciones tienen la característica de ser públicas, la Comisión poblana no hace público el modo en que estas fueron cumplidas por las autoridades estatales y municipales. Esta práctica de la institución defensora es opaca y evidencia que otorga más importancia al instrumento que a la finalidad de este, a saber, la reparación de las violaciones a los derechos humanos de las víctimas. Dado que esto último es la razón de ser de las recomendaciones, dicha información habrá de integrarse en la síntesis de las recomendaciones que la Comisión publica en sus informes y en su página electrónica.

La primera recomendación fue cumplida en un plazo de seis meses y la segunda en un periodo de mes y medio. Ello implica que los tiempos máximos de prórroga no están definidos. Por otro lado, se observa la existencia de asimetría entre la falta y la sanción. Es más, en las recomendaciones analizadas no existen sanciones que reparen las violaciones a los derechos humanos. De lo anterior, se deduce que las resoluciones que emite la Comisión no generan cambios en las conductas que denigran la dignidad humana por parte de las autoridades públicas en la entidad poblana, toda vez que su incumplimiento no trae consigo ninguna sanción.

Y puesto que el cumplimiento de las recomendaciones no es sinónimo de restablecimiento de las víctimas en sus derechos fundamentales vulnerados, es importante que las recomendaciones adquieran el carácter vinculante para que las autoridades estén obligadas por ley a cumplirlas y que únicamente se den por cumplidas aquellas recomendaciones que logren reparar los derechos humanos de las personas afectadas. Para ello, se requiere cambiar el estilo de la redacción de las recomendaciones, ya que permite que estas se cumplan desde el momento en que la autoridad pública turna oficios de haber acatado la acción sugerida por la Comisión. Sin embargo, la estrategia empleada por la institución para calificar las recomendaciones como “cumplidas” obstaculiza a las víctimas el acceso a la justicia, lo cual constituye una violación adicional cometida por el propio organismo defensor.

## Referencias

- Ackerman, J. M. (2007). *Organismos autónomos y democracia: El caso de México* (2<sup>da</sup>. ed.) México: Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Álvarez Icaza Longoria, E. (2013). Situación de los Organismos Públicos de Derechos Humanos de las entidades federativas. En J. A. Ibáñez Gutiérrez y S. Salcedo González (Coords.), *Ombudsman: Asignatura pendiente en México* (pp. 67-119). México: Universidad Iberoamericana.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1991). Principios de París o Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos. Recuperado de <http://hrlibrary.umn.edu/instree/Sparisprinciples.pdf>.
- Carbonell, M. (2011). *Los derechos fundamentales en México* (4<sup>a</sup> ed.). México: UNAM, Editorial Porrúa, CNDH.
- Carpizo, J. (2009). El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: Algunas preocupaciones. *Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época*, 10, 83-129.
- CDHEP. (1994). *Primer informe anual de actividades 1993-1994*. Puebla: Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos Puebla.
- CDHEP. (1995). *Segundo informe anual de actividades 1994-1995*. Puebla: Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos Puebla.

- CDHEP. (1996). *Tercer informe anual de actividades 1995-1996*. Puebla: Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos Puebla.
- CDHEP. (1997a). *IV Informe Anual de Actividades 1996-1997*. Puebla: Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos Puebla.
- CDHEP. (1997b) Recomendación número: 037/97. Expediente: 824/97-C/Q. Recuperado de [www.cdhpuebla.org.mx/pdf/Rec/97/37-1997.pdf](http://www.cdhpuebla.org.mx/pdf/Rec/97/37-1997.pdf).
- CDHEP. (1998). *V Informe Anual de Actividades 1997-1998*. Puebla: Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos Puebla.
- CDHEP. (1999). *VI Informe Anual de Actividades 1998-1999*. Puebla. Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos Puebla.
- CDHEP. (2000). *VII Informe anual de actividades 1999-2000*. Puebla: Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla.
- CDHEP. (2001). *VIII Informe anual de actividades 2000-2001*. Puebla: Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla.
- CDHEP. (2002). *Noveno Informe anual de actividades. Septiembre 2001-agosto 2002*. Puebla: Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla.
- CDHEP. (2003). *X informe anual de actividades de la Comisión. Agosto 2002-septiembre 2003*. Puebla: Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla.
- CNDH. (2003). *Manual de Derechos Humanos: Conceptos elementales y consejos prácticos*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Cadenas Humanas. Recuperado de [http://www.cdhmorelos.org.mx/biblioteca/DH\\_4.pdf](http://www.cdhmorelos.org.mx/biblioteca/DH_4.pdf).
- CDHEP.(2004). *XI informe anual de actividades de la Comisión. Septiembre 2003-agosto 2004*. Puebla: Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla.
- CDHEP. (2005). *XII informe anual de actividades. Septiembre 2004-agosto 2005*. Puebla: Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla.
- CDHEP. (2006). *XIII. Informe anual de actividades de la Comisión. Septiembre 2005-agosto 2006*. Puebla: Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla.
- CDHEP. (2007). *XIV Informe anual de actividades. Septiembre 2006-agosto 2007*. Puebla: Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla.

- CDHEP. (2008). *15 Informe anual de actividades de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla 2007-2008*. Puebla: Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla.
- CDHEP. (2009a). *16 informe anual 2008-2009*. Puebla: Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla.
- CDHEP. (2009b). Recomendación Número 30/2009. Expediente: 10243/2008-I. Recuperado de [www.cdhpuebla.org.mx/pdf/Rec/09/30-2009.pdf](http://www.cdhpuebla.org.mx/pdf/Rec/09/30-2009.pdf).
- CDHEP. (2012). *Informe anual de actividades septiembre 2010-agosto 2011 y anexo septiembre-diciembre 2011*. Puebla: Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla.
- CDHEP. (2013). *Informe anual de actividades 2012*. Puebla: Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla.
- CDHEP. (2014). *Informe anual de actividades 2013*. Puebla: Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla.
- CDHEP. (2015). *Informe anual de actividades 2014*. Puebla: Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla.
- CDHEP. (2016). *Informe anual de actividades 2015*. Puebla: Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla.
- Congreso del Estado de Puebla. (1992). Ley que crea la Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos. Publicada en el *Periódico Oficial*, Tomo CCXLVII, N.º 49, Segunda Sección, del 18 de diciembre de 1992. México. Recuperado de <http://transparencia.cdhpuebla.org.mx/index.php/articulo-11/4-articulo-i>.
- Congreso del Estado de Puebla. (1993). Decreto del H. Congreso del Estado, que aprueba la Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal de 1994. Publicado en el *Periódico Oficial*, Tomo CCXLIX, N.º 52, Segunda Sección, del 28 de diciembre de 1993. México.
- Congreso del Estado de Puebla. (2011a). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Reforma publicada en el *Periódico Oficial*, Tomo CDXXXV, N.º 11, Séptima Sección, del 25 de julio de 2011. México. Recuperado de [http://www.cdhpuebla.org.mx/transparencia/images/fraccionI/Periodico Oficial Estado AutonomiaCDHEP.pdf](http://www.cdhpuebla.org.mx/transparencia/images/fraccionI/Periodico%20Oficial%20AutonomiaCDHEP.pdf).

Congreso del Estado de Puebla. (2011b). *Segundo periodo ordinario de sesiones*, versión estenográfica. Viernes 15 de julio.

Congreso del Estado de Puebla. (2014a). Decreto del Honorable Congreso del Estado, que expide la Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2015. Publicado en el *Periódico Oficial* del Estado de Puebla, Tomo CDLXXVI, N.º 13, Segunda Sección, del 17 de diciembre de 2014. México. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo96753.pdf>.

Congreso del Estado de Puebla. (2014b). Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. Reforma publicada en el *Periódico Oficial* del 19 de mayo de 2014. Recuperado de <http://atlixco.gob.mx/atlixco/transparencia/2014/marco-normativo/LeydeLaComisióndeDerechosHumanosdelEstadodePuebla.pdf>

Congreso del Estado de Puebla. (2014c). Reglamento interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. Reforma publicada en el *Periódico Oficial*, Tomo CDLXXVI, N.º 11, Segunda Sección, del 28 de febrero de 2014. México. Recuperado de <http://transparencia.cdhpuebla.org.mx/index.php/articulo-11/4-articulo-i>.

Faz Mora, M. (2008). *Evaluación integral de la estructura y desempeño de Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) de San Luis Potosí bajo parámetros internacionales* (Tesis de maestría). FLACSO, Distrito Federal, México. Recuperado de [http://bibdigital.flacso.edu.mx:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/751/Faz\\_M.pdf?sequence=1](http://bibdigital.flacso.edu.mx:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/751/Faz_M.pdf?sequence=1)

IIDH. (2006). *La figura del ombudsman. Guía de acompañamiento a los pueblos indígenas como usuarios*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/22612.pdf>

Infomex Puebla. (2017a). Respuesta a solicitud de información pública, folio infomex N.º 00093817, Oficio CDH/DPIT/048/2017, del 7 de marzo de 2017.

Infomex Puebla. (2017b). Respuesta a solicitud de información pública, folio infomex N.º 00700616, del 19 de diciembre de 2016.

Infomex Puebla. (2017c). Respuesta a solicitud de información pública, folio Infomex N.º 00093517, Oficio N.º CDH/DPIT/029/2017, del 7 de marzo de 2017.

Infomex Puebla. (2017d). Respuesta a solicitud de información pública, folio Infomex N.º 00093617, Oficio N.º CDH/DPIT/035/2017, del 7 de marzo de 2017.

- Lachenal, C., Martínez, J. C. y Moguel, M. (2009). *Los organismos públicos de derechos humanos en México. Nuevas instituciones, viejas prácticas*. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación.
- Lagunes López, O. N. (2015). *El cumplimiento de las recomendaciones. ¿Negociación política o fuerza moral? El caso de la gestión de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, 1992-2012* (Tesis de doctorado). El Colegio de Sonora, Hermosillo, México.
- López Guerrero, L. G. (2007). La defensa de los derechos humanos en México. Respuesta a John Ackerman. *Cuestiones Constitucionales* 16, 205-251. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n16/n16a7.pdf>.
- SER (2011). *Informe de México: Avances y desafíos en materia de derechos humanos*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Derechos Humanos y Democracia. Recuperado de <https://www.upr-info.org/followup/assessments/session17/mexico/Mexico-InformHR.pdf>.
- Shanik, D. (15 de julio de 2011). Jorge Ramón Díaz nuevo magistrado del TSJ Puebla. *Puebla Online*. Recuperado de [http://www.pueblaonline.com.mx/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=15194:jorge-ramón-d%C3%ADaz-nuevo-magistrado-del-tribunal-superior-de-justicia-de-puebla&Itemid=127](http://www.pueblaonline.com.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=15194:jorge-ramón-d%C3%ADaz-nuevo-magistrado-del-tribunal-superior-de-justicia-de-puebla&Itemid=127).
- Venegas, S. (1988). *Origen y devenir del ombudsman. ¿Una institución encomiable?* México: Universidad Autónoma de México.
- Zavaleta Betancourt, A. (2010). Los derechos humanos en Veracruz (1991-2006). En A. J. Olvera (Coord.), *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización de la política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México* (pp. 407-446). México: CIESAS, UV.

**Recibido:** 23/3/2017

**Aceptado:** 5/6/2017







Título: La madre  
Autor: Philipp Anaskin.  
Año: 2016.  
Técnica: oleo sobre tela.  
Medidas: 61x46cm.





## **La accesibilidad de las TIC en Costa Rica: Un cambio disruptivo en la mente de la sociedad costarricense**

### **Accessibility to ICTs in Costa Rica: A Disruptive Change in the Mind of the Costa Rican Society**

### **A acessibilidade das TIC em Costa Rica: A mudança disruptiva nas mentes da sociedade costarriquenha**

Darío Ríos Navarro<sup>1</sup>

#### **Resumen**

El presente trabajo aborda la definición del concepto de accesibilidad universal, considerando datos del estado actual de la accesibilidad en Costa Rica, especialmente en el área de la tecnología. Tiene como objetivo concientizar y orientar al público lector, indicando algunos de los mitos que se han dado dentro de la definición de accesibilidad, tomando en cuenta diferentes perspectivas de otros estudios y ejemplificando situaciones relacionadas con la accesibilidad web, principalmente. Se analizan los datos generados mediante la INEC, sobre la población con discapacidad presente en Costa Rica, mediante información estadística, suministrada por los últimos censos realizados durante las décadas del presente siglo XXI, considerando la importancia de mejorar las TIC para las diferentes personas que presentan algún tipo de discapacidad, ocasionadas por naturaleza o por el tiempo. Realiza una revisión de diferentes proyectos que,

<sup>1</sup> Graduado en Informática y Administración de Empresas en la Universidad Nacional, Costa Rica. Máster en Administración de proyectos por la Universidad para la cooperación Internacional (UCI). Académico de la Universidad Nacional y la Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica.

actualmente, se están fomentando en las TIC y que son avances importantes para mejorar las condiciones de las personas con discapacidad. Fomenta la necesidad inherente de trabajar en el desarrollo de las TIC en Costa Rica desde diferentes marcos. En el político y legal, identifica la necesidad de ampliar las normas que fomentan las leyes a favor de las discapacidades en el país. En conclusión, analiza que Costa Rica podría convertirse en uno de los primeros países en Centroamérica y el Caribe, que cubra las necesidades de las personas con discapacidad, mediante el fortalecimiento y el reconocimiento de las TIC que dan valor agregado para construir una accesibilidad universal.

**Palabras clave:** TIC, discapacidad, accesibilidad web y universal, Costa Rica.

## **Abstract**

The present paper analyzes the definition of the concept of universal accessibility, considering the current state of accessibility in Costa Rica, especially in the field of technology. It aims to raise awareness and provide guidance to the public reader, pointing out some of the myths present within the definition of accessibility, taking into account different perspectives from other studies, and exemplifying situations related to web accessibility, mainly. We analyze the data generated by the National Statistics and Census Institute (INEC) on the population with disabilities in Costa Rica. This analysis is done through statistical information provided by the past censuses carried out during the decades of the present century, considering the importance of improving ICTs for people who have some type of disability, caused by nature or by time. The paper reviews different projects that, at present, are being promoted in ICTs and are considered important advances to improve the conditions of people with disabilities. It promotes the inherent need to work on the development of ICTs in Costa Rica from different frameworks. In the political and legal frameworks, it identifies the need to extend the rules promoting the laws in favor of disability in the country. In conclusion, the article analyzes that Costa Rica could become one of the first countries in Central America and the Caribbean covering the needs of people with disabilities, through the strengthening and recognition of ICTs that give added value to build a universal accessibility.

**Keywords:** ICTs, disability, web and universal accessibility, Costa Rica.

## **Resumo**

Este artigo aborda a definição do conceito de acessibilidade universal, considerando dados do estado atual da acessibilidade em Costa Rica, especialmente na área de tecnologia. O objetivo é sensibilizar e educar o público, indicando alguns dos mitos que abarcam a definição de acessibilidade, tendo em conta diferentes perspectivas de outros estudos e exemplos de situações relacionadas principalmente com a acessibilidade web.

Os dados sobre a população costarriquenha com incapacidade gerados pelo INEC são analisados, por meio de informações estatísticas fornecidas pelos censos recentes, realizados durante as décadas deste século XXI, considerando a importância de melhorar as TIC para as diferentes pessoas que apresentam algum tipo de incapacidade causada por questões naturais ou pelo tempo. Realiza-se uma revisão de diferentes projetos que atualmente estão sendo promovidos nas TIC e são importantes avanços na melhoria das condições das pessoas com deficiência. Promove a necessidade inerente de trabalhar no desenvolvimento das TIC na Costa Rica a partir de diferentes quadros. No campo político e legal, identifica a necessidade de ampliar as regras que incentivam as leis em favor das incapacidades no país. Em conclusão, analisa que a Costa Rica poderia tornar-se num dos primeiros países da América Central e do Caribe, que atende às necessidades de pessoas com incapacidade, por meio do fortalecimento e reconhecimento das TIC que dão valor acrescentado para construir uma acessibilidade universal.

**Palabras-clave:** TIC, incapacidade, web e acessibilidade universal, Costa Rica.

## **Introducción**

El presente artículo pone en evidencia las necesidades de fomentar la accesibilidad en materia de las tecnologías de información, como un proceso para crear conciencia en el tema de accesibilidad universal en Costa Rica. Si bien es cierto que se ha empezado a brindar una mayor oportunidad de desarrollo en este tema, aún el hablar de la accesibilidad sigue envuelto en mitos que del todo no se han podido superar, así como de diferentes retos que muchas organizaciones no están completamente dispuestas a enfrentar, por diferentes razones que representan una prioridad. Se busca hacer un análisis sobre el estado actual que se presenta a nivel nacional, desde el punto de vista legal, político y social relacionado con las personas con discapacidad. Así mismo, identificar las expectativas que se tienen para el futuro sobre este tema, mediante un análisis de la situación y verificando cómo Costa Rica puede llegar a convertirse en un país promotor en el proceso de accesibilidad de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para Centroamérica y el Caribe.

## **Accesibilidad universal**

Para empezar, es importante mencionar el concepto propio de accesibilidad, ya que esta definición puede enfocarse desde diversas perspectivas. Tanto en libros, como en la internet, se encontrarán diferentes términos y razones que



hacen alusión a este tema, y que en su mayoría pueden ser definiciones correctas. Sin embargo, para justificar el término, se hará referencia a la definición de accesibilidad universal. Según un artículo publicado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, y dirigido por un equipo de investigación de la Universidad Carlos III de Madrid, se define así:

La accesibilidad universal se presenta como una condición ineludible para el ejercicio de los derechos –en igualdad de oportunidades– por todos los individuos, y para, en último término, conseguir el logro de la igual dignidad humana, del libre desarrollo de la personalidad, de todas las personas. En ese sentido, no puede ser vista como una cuestión sujeta a la voluntad política, facultativa y graciable, o como una técnica para la rehabilitación de ciertas personas. (Roig, 2013, p. 6.).

Partiendo de esta definición, se especifica el concepto y a su vez se muestra un panorama mucho más amplio de todo lo que implica este término. Y es que el proceso de accesibilidad busca crear oportunidades para todas las personas, basándose en conceptos de universalidad y bienestar social. Esta definición hace un hincapié en que la accesibilidad es un proceso incremental que busca quebrantar algunas barreras a las cuales las personas se han acostumbrado, y las ven como algo muy normal. Por eso, el título de este artículo busca dotar a las personas de ese cambio disruptivo que necesitamos para poder entender que la accesibilidad es un fin común para todas las personas. Y no únicamente a nivel país, sino también a nivel mundial como un esfuerzo en conjunto.

Normalmente, y recabando un poco más de información, podemos encontrar de diversas fuentes, el término accesibilidad web, término en el cual vamos a entrar más a fondo y donde podemos hacer referencia a la definición brindada por Dialnet de la Universidad de la Rioja en España que dice lo siguiente: “Se conoce por accesibilidad web, la posibilidad de que cualquier persona, independientemente de sus capacidades personales y de las características técnicas del equipamiento utilizado, tenga acceso a toda la información y funcionalidades de un sitio web” (Dialnet, s. f., párr. 1).

De todas las definiciones, esta parece una de las más apropiadas, porque se enfoca en detallar y fortalecer el concepto de accesibilidad universal. Y trata de valorar la necesidad de verificar que la accesibilidad es la posibilidad de que cualquier persona, independientemente de sus capacidades, pueda tener acceso

a la información que brinda la internet. Esto relaciona ambas definiciones en el proceso de crear igualdad de oportunidades. En el ámbito de este tema de accesibilidad, y desde el punto de vista de la informática, me parece conveniente referirme más al término de accesibilidad en las TIC, el cual se retomará más adelante, para analizar el porqué de su importancia y cómo engloba aspectos más allá de la accesibilidad web como tal.

## **Mitos de la accesibilidad web**

Algunos de los llamados mitos que existen en la accesibilidad -unos conocidos y otros no tan conocidos- se exponen al lector en este artículo. El propósito es analizar la problemática y cómo o qué clase de errores se están cometiendo, los que afectan de manera diferente la situación de personas que necesitan de la accesibilidad. Se considera qué se podría estar haciendo o no al respecto. Muchos de los mitos que se presentan son considerados no solo en el país, sino también en muchos otros lugares que se han ido involucrando en el proceso. Preocupa que una población importante aún tenga una mala percepción de lo que está ocurriendo.

### **Mito 1: La accesibilidad web es un proceso que busca ayudar a las personas con alguna discapacidad**

Si bien es cierto que esa es una de las finalidades de este tópico, tomando en cuenta la accesibilidad universal, se puede decir que aún no se está observando el panorama completo. Congruentemente, el fin común es ayudar a personas con discapacidad, de las cuales las más reconocidas son las personas con ceguera, con sordera o con alguna dificultad motora. Se han hecho avances importantes en el desarrollo de espacios físicos, pero aún falta mejorar procesos en la parte de accesibilidad web y las TIC. Y no solamente se trabaja para personas con algún tipo de discapacidad como las mencionadas previamente, como se ejemplifica a continuación.

Uno de los problemas de accesibilidad que se ha estado trabajando son los medios para llegar a la población indígena del país. Las personas de estos grupos autóctonos, aunque algunas no cuentan con ningún tipo de discapacidad, por el lugar en donde se encuentran ubicadas sus comunidades y por dificultades técnicas que aún existen en relación a la tecnología (e inclusive a la resistencia a los cambios tecnológicos, pero eso ya corresponde a otro tema) del todo no tiene acceso a ciertos servicios o solo limitado. Esto representa un claro problema de accesibilidad.

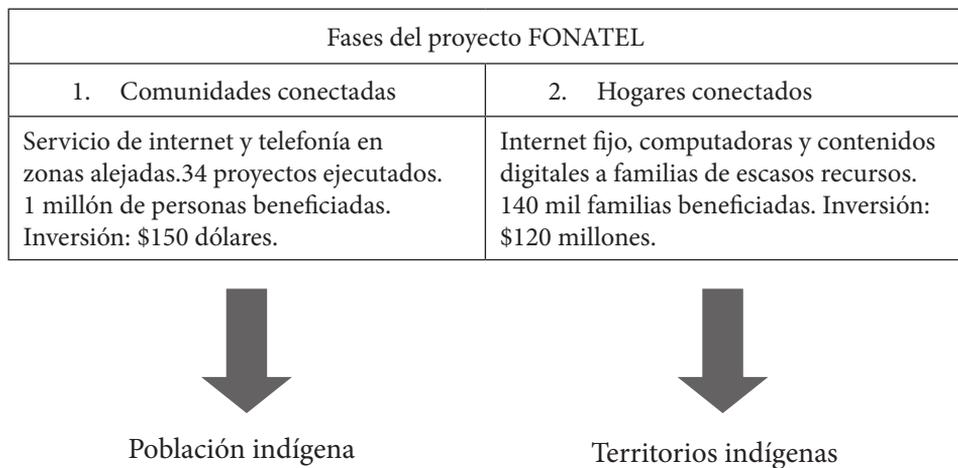
La FONATEL (Fondo Nacional de Telecomunicaciones) recientemente presentó, en un congreso de accesibilidad de la UNESCO, el proyecto Acceso universal, servicio universal y solidaridad (SUTEL, s. f.). En este destaca un análisis de cómo se está trabajando con varias poblaciones indígenas de nuestro país, a lo largo del territorio nacional, de tal manera que se pueda mejorar el acceso al internet en hogares, comunidades y espacios públicos. Esto, con el fin de brindar mejores condiciones para la población de estas zonas. Es un avance de suma importancia como proceso inicial para llegar a conectar a las personas a los medios tecnológicos, lo cual después llevará a hondar en que necesitamos mejorar los aspectos de accesibilidad web para colaborar en los medios de educación y socialización de este amplio sector. En la figura 1, se muestra una imagen con las diferentes etapas del reglamento propuesto por dicha entidad, que afectan todas las zonas tanto urbanas como rurales. Es un proyecto de mucha visión que pretende solucionar muchas limitantes, sobre todo a nivel de comunicaciones. Nótese que el proceso no está hecho con el fin de solo ayudar a personas con algún tipo de discapacidad; por el contrario, se busca fomentar el acceso a las tecnologías, para todas las personas, supliendo con acceso al internet y a la tecnología en igualdad de condiciones.

**Tabla 1**  
*Cinco fases consideradas en el reglamento de acceso universal*

<b>Fases del proyecto FONATEL</b>	
<p>1. Comunidades conectadas</p> <p>Servicio de internet y telefonía en zonas alejadas. 34 proyectos ejecutados. 1 millón de personas beneficiadas. Inversión: \$150 dólares.</p>	<p>2. Hogares conectados</p> <p>Internet fijo, computadoras y contenidos digitales a familias de escasos recursos. 140 mil familias beneficiadas. Inversión: \$120 millones.</p>
<p>3. Centros públicos conectados. Computadoras para escuelas, colegios, CECIS, Cencinai y centros de salud. Inversión: \$20 millones</p>	<p>4. Espacios públicos conectados. Red nacional de internet gratis en parques. 240 zonas de conexión. 177 comunidades beneficiadas. Inversión \$20 millones.</p>
<p>5. Red de banda ancha solidaria. Soporte con banda ancha a zonas rurales (En formulación en el 2017)</p>	

**Nota:** Elaborada con base en la presentación de FONATEL (2016).

En la figura 1, se muestra que actualmente, para el sector de la población indígena, se están considerando las dos primeras fases presentadas por el reglamento, identificadas como comunidades y hogares conectados, que como se especifica en tabla 1, buscan brindar desarrollo en equipos e internet a esta importante población de nuestro país. Dadas las condiciones que se presentan en estos sectores, ya sea por el difícil acceso y cobertura de red que existe, se puede decir que es un completo beneficio para las personas de los centros y áreas indígenas, porque al tener un mayor acceso a la tecnología, también tienen mejores vías para comunicarse y para desarrollar su educación. Por ejemplo, para las amas de casa, la niñez y jóvenes adolescentes, se brindan beneficios con el fin de solventar los problemas en la educación, donde estos grupos quieren realizar sus estudios y, por las dificultades de la zona, a veces se les hace difícil movilizarse a los centros de estudio, ya que estos se encuentran a muchos kilómetros del lugar donde residen. Se facilita la comunicación para fines como, por ejemplo, cuando es necesario acceder a servicios de salud, ya sea por situaciones anómalas o emergencias de alto riesgo que se produzcan en el lugar.



**Figura 1.** Las dos fases del proyecto FONATEL que actualmente benefician a nuestra población indígena. Basado en la presentación de FONATEL (2016).

Por otro lado, se sabe que algunas discapacidades son congénitas o por algún tipo de accidente. Pero también, como su nombre lo indica, existen aquellas discapacidades que se presentan de manera temporal sobre una persona. La AGESIC (Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento) en Venezuela,

es un organismo que organiza los procesos de gobierno digital en ese país, y en su capítulo III, desarrollado en el 2012, define algunas discapacidades temporales, que se citan a continuación:

Las personas mayores que han visto disminuidas sus habilidad a consecuencia de la edad, las personas con bajo nivel de alfabetización o no habla el idioma, las personas con conexiones de bajo ancho de banda o la utilización de tecnologías más antiguas, a los usuarios nuevos y poco frecuentes, a usuarios que operen en contextos muy diferentes de los ideales, que no sean capaces de ver u oír, leer o entender texto, usar un teclado o ratón, o hablar con claridad, a usuarios que puede ser que no tengan discapacidades pero tengan los ojos ocupados o las manos ocupadas, ambiente ruidoso o necesidad de silencio, ancho de banda estrecho o tamaño de pantalla o colores limitados. (AGESIC, 2012, p. 125)

Algunos de los aspectos a los que se hace referencia en el capítulo como discapacidades temporales, pueden ser cuestionables dadas ciertas circunstancias descritas, como tener las manos ocupadas. Sin embargo, para citar un ejemplo muy puntual sobre personas que operen en circunstancias distintas de las ideales, es conveniente tomar en consideración el siguiente ejemplo. Un joven estudiante llamado Luis, el cual no cuenta con ningún tipo de discapacidad, está realizando un trabajo de investigación en una biblioteca. Él encuentra en internet una referencia de un vídeo que parece aclarar ciertas dudas, que tiene en relación con un proyecto que está efectuando. Él quiere ver el video, pero debido al lugar donde se encuentra ubicado, se le ha dicho que debe mantenerse en silencio. Ese día, Luis ha dejado los audífonos en su hogar, por lo cual no puede hacer uso de esa ayuda técnica. Intenta poner el video con poco volumen, pero hay demasiado silencio; lo cual puede perturbar a otras personas que se encuentran cerca. Igualmente, el video no se escucha tan bien para identificar lo que se está diciendo.

Una solución viable, sería pensar: muy sencillo, puede pasarse a un lugar donde sí pueda reproducir el vídeo, o salir de la biblioteca. Posiblemente den con una solución para este problema tan sencillo, pero hay que recordar que la accesibilidad universal habla de igualdad de oportunidades. La solución anterior realiza una exclusión del lugar, característica que no facilita ni soluciona adecuadamente un problema de este tipo desde el punto de vista de la accesibilidad. La solución que podría haber solventado las necesidades de Luis, es el que video contará con subtítulos, ya que, aunque no tuviera los audífonos, podría haber

entendido lo que estaba ocurriendo para resolver su cuestionamiento en la investigación. Esto, por citar un breve ejemplo de una situación de discapacidad temporal y porque no se debe creer, bajo ninguna circunstancia, que solamente con desarrollar accesibilidad se está favoreciendo a solo cierto grupo de personas con discapacidades de audición o ceguera.

Las llamadas discapacidades, van más allá de los aspectos físicos de los cuales se habla continuamente. Se han realizado estudios y análisis de la población, donde se acostumbra entender como problemas físicos o sensoriales en una persona de forma permanente, lo cual no siempre es cierto, como se ha desmentido en este mito. Así mismo la orientación que debe darse a la accesibilidad en diferentes términos se irá solucionando paulatinamente, conforme aboquemos en desarrollar las necesidades de accesibilidad que diferentes personas tienen en diversos tiempos.

### **Mito 2: Contamos con la ley 7600 que cubre los aspectos necesarios para las personas con algún tipo de discapacidad**

En el desarrollo de este artículo, no se busca efectuar un análisis exhaustivo de la ley, porque el autor no es experto en leyes; sin embargo, se aclara que se ha tomado el tiempo de leerla y de denotar, cómo está compuesta y qué permite esta ley. Para ello, se identifica que aún se encuentra en un proceso inicial de definir, con mayor detalle, artículos relacionados con el área tecnológica. La ley generaliza respecto al uso de ayudas técnicas y servicios de apoyo. El artículo 50 de la ley dice:

#### Artículo 50- Información accesible

Las instituciones públicas y privadas deberán garantizar que la información dirigida al público sea accesible a todas las personas, según sus necesidades particulares. (Ley 7600, p. 13)

La intención que se busca a través de la información accesible es la meta a la cual deben dirigirse todos los esfuerzos para una accesibilidad universal, pero quedan muchos detalles que evaluar para alcanzar este proceso, considerando la tecnología como medio para llegar a ese objetivo. Esto no es un problema que se le está achacando al gobierno por el desarrollo de esta ley y no considerar entre todos sus aspectos, la parte de las TIC. Por el contrario, es una oportunidad para mejorar los reglamentos, normas y políticas que, basados en esta ley, puedan fortalecer y dar una mejor orientación a la accesibilidad en el área de las tecnologías.

### **Mito 3: El término de “sensibilización” en accesibilidad**

Este mito es uno de los más conocidos y tiene que hablar con una situación generalizada sobre este tema de accesibilidad universal. La palabra sensibilizar según la RAE (Real Academia Española) corresponde a: “Hacer sensible algo o a alguien”(RAE, 2016). La mayoría de personas que están más familiarizadas con la accesibilidad saben que sensibilizar no es una palabra adecuada para referirse al proceso. Basado en el diálogo de accesibilidad universal, que se consideró al inicio, no se trata de pensar que hay que ser sensible con una persona para que esta persona se sienta bien y las demás personas se sientan bien consigo mismas. Está tradicional forma de pensar, en Costa Rica se podría llamar el síndrome del “pobrecito”. En lugar de eso, se trata de involucrar en el desarrollo de las actividades a una persona con algún tipo de discapacidad, fortaleciendo su interacción y dándole el mismo grado de igualdad que otra persona. Por tanto, al “sensibilizarlo” o ser parte del síndrome descrito anteriormente, lo que se está creando es una imagen errónea hacia las demás personas, e inclusive hacia la persona con discapacidad, que es una persona que necesita que sientan algún tipo de compasión, lo cual es verdaderamente incorrecto.

La forma más correcta de referirse a un proceso de este tipo es usar la palabra concientizar. Volviendo a la RAE, la definición dice: “Hacer que alguien sea consciente de algo” o “Adquirir conciencia de algo” (RAE (2), 2016), donde se habla de crear conciencia en las personas con discapacidad o sin esta para hacerles ver la importancia de este asunto y cómo, de una forma u otra, esto concierne a toda la población.

### **Mito 4: Hacer un sitio web es complicado y caro**

Este mito se ha escuchado y leído muchas veces, y normalmente es un tema de discusión. Pero, realmente, se puede analizar con detenimiento, ¿acaso la accesibilidad no busca ser un bien para todos y todas que valdría la pena realizar? ¿No se invierte en construir sitios web con determinadas características y que tengan un adecuado rango en los buscadores de internet para que aparezcan de primeros? Son muchas las necesidades que se presentan para lograr una ventaja competitiva del negocio, pero a veces no se toma en cuenta que esos aspectos que se consideran de alto coste pueden brindar una mejor rentabilidad, al integrar a todo tipo de personas; y, a su vez, estamos contribuyendo con una labor de responsabilidad social. En un artículo publicado en el periódico la nación, el 20 de octubre del 2015, Lecuona hace importantes aportes relacionados a este mito. El expresa:

A veces se tiene la idea de que hacer las cosas accesibles es muy caro, y eso ocurre porque se trata de modificar lo ya diseñado. Pero si diseño de entrada pensando en que las cosas sean más accesibles, no es más caro. (AFP, 2015, párr. 13)

Si pensamos en el desarrollo de sitios y aplicaciones web, considerando en primera instancia la accesibilidad, los costos serían mucho menores que hacer un reproceso de un sitio o aplicación. Pero muchas veces se dejan estos aspectos de lado, omitiendo la importancia a futuro que realmente se merece este tipo de actividades, que eventualmente se podrían volver más costosas por una mala planificación inicial.

Por otro lado, como se ha comentado anteriormente, hay diferentes tipos de discapacidades que se deben trabajar, y que pueden volver complicada la implementación, lo cierto es que también se cuenta con los medios para lograr que muchos de los objetivos se lleguen a cumplir. Lecuona y Guala, en ese mismo artículo mencionan:

“Hay muchas limitaciones. A veces se piensa que hacer accesible un sitio o web es algo muy complejo y no tiene por qué serlo”, señaló Guala, en tanto Lecuona enfatizó que sería importante que al momento de desarrollar una página pública en internet se considere que “su contenido pueda ser utilizado por los diferentes niveles de usuarios (videntes, no videntes, o portadores de otras discapacidades)”. (AFP, 2015, párr. 10)

Por medio de la W3C (World Wide Web Consortium), que es una de las organizaciones más importantes en la internet, existen las llamadas para el contenido web, también conocidas como WCAG. Dichas pautas de accesibilidad de la web dan una explicación de cómo realizar sitios web accesibles partiendo desde el contenido en HTML (HyperText Markup Language), el lenguaje comúnmente utilizado por los navegadores desde hace muchos años (Mitchell, s. f.). Estas pautas brindan una explicación de cómo llegar a obtener un grado de accesibilidad mediante tres niveles: A, doble A y Triple A. Normalmente, se requiere trabajo para realizar un sitio completamente accesible (Y normalmente no se puede hablar de sitios o aplicaciones que tengan un cien por ciento de accesibilidad), pero lograr un nivel A de accesibilidad no tiene por qué llegar a ser costoso o complicado. La visión de ese primer nivel de las pautas mencionadas es que un sitio o aplicación cuente con características que normalmente todas las

aplicaciones deberían tener como un estándar de desarrollo para las personas que ingresan a determinado sistema. Si indagamos en los otros niveles, es posible que se tenga que invertir un poco más para lograr que se cumplan ciertos criterios para un nivel AA o nivel AAA. Pero como propósito incipiente, de manera objetiva hay que iniciar con lo básico, para ir pasando cada uno de los niveles que se requieren para alcanzar un porcentaje de accesibilidad alto.

Mediante este aporte, se han considerado algunos de los mitos más comunes de la accesibilidad web y la accesibilidad en general, aunque hay muchos más que se pueden desglosar. Normalmente, todos relacionados con costo, dificultad e inclusive con estética de los sitios web.

### Personas con discapacidad en Costa Rica

En un estudio realizado en el año 2004 por el Ministerio de Salud, se detalló que mediante el censo del año 2000 en Costa Rica, se obtuvo información presentada en la figura 3 y brindada por dicho ministerio, donde indica que para ese momento, la población de Costa Rica correspondía a 3 810 179 personas en su totalidad. De esa población, las personas con discapacidad representan un total de 203 731 entre hombres y mujeres. Esto representaría aproximadamente el 5,34 por ciento de la población total.

Este mismo estudio reveló que hay una mayor población masculina con discapacidades. Sin embargo, en relación con la población femenina para esa época, no resultaba haber una gran diferencia.

**Tabla 2**

*Distribución de la población con discapacidad en Costa Rica por género, según característica de población para el año 2000 (Valores absolutos)*

Población	Total	Hombres	Mujeres
Costa Rica	3 810 179	1 902 614	1 907 565
Población con discapacidad	203 731	105 271	98 460

**Nota:** Basado en los datos del MINSA (2004).

Por medio del estudio, se definieron 6 grupos para describir las necesidades de las personas en: ciegas, sordas, con algún tipo de retardo mental, parálisis o amputación, algún tipo de trastorno mental y otros. En la figura 4, que presenta el cuadro 2, se establecen dichas características también agrupadas por género. En este caso, para el año 2000, se diferenciaban mayor cantidad de personas con algún tipo de discapacidad según la parte de ceguera parcial o total; y en otros. Hay que considerar también, que el tipo de discapacidad se puede ver influenciada por factores como el tiempo, que para dicho estudio se concluyó que en la parte de ceguera y otros, corresponde un porcentaje alto para las personas de los grupos etarios mayores (MINSA, 2004). También indica que:

Sin embargo, existen otras discapacidades no registradas que alcanzan la cifra de 54913 personas. En suma, entre la ceguera parcial o total y otras discapacidades no clasificadas por el Censo Nacional, se encuentra un valor acumulado de un 3,09%. (MINSA, 2004, pág. 19)

Esto demuestra que para la época que se realizó el estudio, este porcentaje de la población, tenía un valor lo suficientemente alto sobre la población total con discapacidad. Aunque lamentablemente, el estudio no explica completamente, la categoría considerada como todos, para saber realmente a qué clase de discapacidades se refiere.

**Tabla 3**  
*Distribución de la población por tipo de discapacidad, según género en Costa Rica, para el año 2000*

Población	Ceguera parcial o total	Sordera parcial o total	Retardo mental	Parálisis o amputación	Transtorno mental	Otro
Costa Rica	62556	26235	18880	28119	12729	55212
Hombres	32784	15178	10899	15779	7288	23343
Mujeres	29772	11057	7981	12340	5441	31849

**Nota:** Basado en los datos del MINSA (2004).

En un estudio más reciente, suministrado también por INEC, que toma como base el censo del 2011, se muestra lo siguiente:

**Tabla 4**

*Distribución de la población con discapacidad en Costa Rica por género, por características de población, según el censo del año 2000*

Población	Total	Hombres	Mujeres
Costa Rica	4 301 712	2 106 063	2 195 649
Población con discapacidad	452 849	218 395	234 454

**Nota:** Realizada por el autor tomando de referencia los datos suministrados del censo del 2011 publicados por INEC (2011).

Como se puede notar, la población de nuestro país, del año 2000 al año 2011, aumentó considerablemente para un 12% más con respecto al censo anterior. De igual forma, predomina el género femenino, sin embargo, podemos asimilar que hay un incremento sustancial en las personas con discapacidad de este género, a diferencia del año 2000. Los resultados de la tabla 1 se cruzan con los resultados de la tabla 2, y podrá notarse que las cantidades totales de personas con discapacidad difieren entre ellas. Esto se debe a que en el reporte del INEC sobre la población, hace una salvedad indicando que pueden haber personas que tengan varios tipos de discapacidad (por ejemplo, una persona puede tener problemas para ver aún con lentes puestos y también tenga un problema del tipo mental), lo cual denota nuevamente que no solamente trabajamos para personas con una sola discapacidad, sino que se debe considerar que el acceso a las TIC debe favorecer, de la mejor manera, a todas las discapacidades que se manifiesten sobre una persona. La tabla 2, como se explicó a grandes rasgos anteriormente, cruza las personas con discapacidad según una categoría propia realizada, e incluye a las personas sin ningún tipo de discapacidad. Si tomamos la diferencia de la población tanto de hombres como de mujeres que no tienen ningún tipo de discapacidad y la población total, se obtendrán los resultados de población con discapacidad de la tabla 1. Sin embargo, si se suman todas las columnas que categorizan las distintas discapacidades, en el caso de los hombres; se obtendrá un total de 287 214 personas con discapacidad y en el caso de las mujeres, sería un total de 315 398. Dichos datos no coinciden con la tabla 1 por lo señalado.

**Tabla 5**  
*Costa Rica: Población total por condición y tipo de discapacidad, según género*

Género	Población total	Población con discapacidad					No tiene ninguna discapacidad		
		Para ver aún con los anteojos o lentes puestos	Para oír	Para hablar	Para caminar o subir gradas	Para utilizar brazos o manos		Del tipo intelectual	Del tipo mental
Hombres	2 106 063	112 613	37 240	16 595	64 271	23 001	19 968	14 126	1 887 668
Mujeres	2 195 649	138 851	33 469	12 818	76 109	25 858	15 448	12 845	1 961 195

**Nota:** Transcrita por el autor tomando de referencia los datos suministrados del censo del 2011 publicados por INEC (2011).



La expectativa que se tiene supone que, con el paso de los años, aumente la natalidad y haya una disminución por mortalidad, lo cual daría como resultado que, en Costa Rica, exista una población con discapacidad mayor (generada principalmente por el aumento de la edad). Por esto se debe procurar contar con las medidas necesarias para darle adecuados medios para tener acceso a espacios físicos, como se ha ido implementando hasta ahora, pero también, en el uso de las tecnologías de información.

### **Avances en proyectos de accesibilidad en Costa Rica**

De vuelta al estudio suministrado por el ministerio de Salud en el año 2004, se analiza lo siguiente:

Por su parte, el derecho a la información y a la comunicación, establecido en los artículos del 50 al 53 de la Ley 7600, en términos generales, ha tenido un muy lento progreso.

Sin embargo, las innovaciones que se han generado, tales como: servicio 137 de relevo telefónico, facturación de algunos servicios en braille, noticieros de televisión con interpretación en LESCO, han sido trascendentes para la población con discapacidad. (MINSA, 2004, p. 69)

Para el año referenciado en dicho documento, se puede decir que se han realizado mejores avances en las actividades que incluyen a las TIC en Costa Rica, pero aún falta gran camino por recorrer. Es importante reconocer algunos de los proyectos que han tenido auge en mejorar y facilitar el desarrollo de las TIC para personas con discapacidad en nuestro país, entre las cuales se mencionan:

- El proyecto Periscope que impulsa Kolbi como proyecto innovador en el desarrollo de una canal web con programas televisivos especiales para personas sordas (Vargas, 2016).
- El proyecto POETA que es una iniciativa de la fundación Omar Dengo en conjunto con el Ministerio de Educación Pública. Uno de los aspectos más destacable de este proyecto, como menciona Molinas y Cuevas, es:

El proyecto Poeta de la FOD se sustenta en la certeza que las personas con discapacidad no cuentan con lugares donde aprender a utilizar las herramientas digitales y esta población tiene derechos y debe aprender

a ser independiente y apoyar el desarrollo del país. Para la Fundación Omar Dengo, fue un reto asumir procesos de capacitación para personas (jóvenes en su mayoría) con discapacidad cognitiva. (Molina, p. 16)

Aunado a este comentario que hacen los autores, se trabaja fuertemente en la inclusión laboral de estas personas en ambientes donde haya una igualdad de condiciones.

- El Tecnológico de Costa Rica (TEC) realiza, una vez al año, la jornada de accesibilidad digital. La tercera jornada se celebró en octubre del año 2016, la cual contó con la participación de varios conferencistas, tanto nacionales como internacionales, donde se trabajaron varios temas en materia de accesibilidad por medio de las TIC. Entre los proyectos presentados por el TEC, se destacó el desarrollo de un avatar virtual que traduce las palabras a LESCO. Además, se están desarrollando sitios web que presenten características accesibles (mediante documentos y páginas accesibles) (Mora, 2016).
- FONATEL se ha involucrado en el proceso de desarrollar una mejor conectividad en Costa Rica, y espera realizarlo de manera total para el presente año 2017. El proyecto que se explicó anteriormente de hogares conectados es una iniciativa que busca reducir la brecha digital en nuestro país. Esto es un gran paso para el tema de telecomunicaciones. En datos suministrados por el financiero, se especifica que durante los años 2013 a 2014, hubo un incremento de suscripciones al internet de un 61%, lo cual representa un importante valor, porque con el aumento de acceso a las tecnologías, también se influye en el desarrollo de software del país, consolidando soluciones para la “nube” y *big data* (gran almacenamiento de datos). También como se menciona en la noticia, se busca equilibrar el acceso a la tecnología para diferentes estratos sociales (Chacón, 2015).

Según un informe del año 2003, presentado por la Universidad de Costa Rica (UCR), los gobiernos expresaron su compromiso por construir una sociedad de la información centrada en las personas y orientada a un mejor desarrollo. En el 2011, se comenta en el artículo:

Se reconoce que, a pesar de los esfuerzos, sólo un 32% de la población mundial (Banco Mundial 2010) forma parte de esta sociedad, el resto está privado de los beneficios que ella provee. Muy probablemente, la

gran mayoría de las personas con discapacidad están entre quienes tienen menores posibilidades de hacerlo. Esa estimación se fundamenta en el hecho de que la discapacidad está altamente vinculada a la pobreza y existe una alta correlación entre disponibilidad de medios económicos y acceso real a las TIC. (PROSIC - UCR, 2011, p. 18)

En la actualidad, se han sumado esfuerzos y se ha promovido la erradicación de la brecha digital existente, en las zonas del país de difícil acceso. Por ello, es posible que encontremos una disminución en los hechos destacados de este informe, producto de los proyectos actuales que se fomentan en Costa Rica, lo cual también erradica, hasta cierto punto, aspectos en el área de la tecnología para las personas sin acceso por sus condiciones económicas.

### **Hacia una Costa Rica promotora de la accesibilidad en Centroamérica y el Caribe**

En una noticia publicada por Carreño, en el 2016, una página de noticias en México, se habla de las necesidades que se tienen que solventar en materia de accesibilidad para diferentes países de Centroamérica y América del Sur. Gloriana Monge realiza un comentario sobre cómo el plan nacional de desarrollo de telecomunicaciones, propuesto para los años 2015 - 2021 en Costa Rica, va a fomentar mejor calidad de vida por medio de las TIC. La vía para realizar dicha tarea se basa en tres pilares que son: la inclusión digital, el gobierno electrónico y la obtención de un sistema de economía digital. Una de las características más sobresalientes de ese plan consiste en que se busca integrar a los sitios web del Estado para lograr su accesibilidad. No se sabe hasta qué nivel se pretende llegar con esta propuesta, pero llama la atención que se trabajará para realizar reconocimientos y un premio anual de TIC accesible, a las organizaciones que participen en el proceso. Este debe ser un incentivo importante para lograr el objetivo de acercar tanto a empresas gubernamentales como no gubernamentales en el desarrollo de tecnologías accesibles. Pero se deben seguir focalizando esfuerzos en concienciar a las organizaciones del porqué se deben realizar sitios y aplicaciones web accesibles; y dar a conocer las herramientas tecnológicas, preferiblemente de software libre, que permitan mejorar las necesidades de diferentes tipos de discapacidades.

Además, Costa Rica puede involucrarse aún más en la promoción de turismo accesible. Aunque no es tema central en este documento, se puede decir que puede apoyarse de las TIC para estos fines.

Durante el congreso de la UNESCO realizado en el año 2016 en Costa Rica, asistieron personas de diferentes países, tanto de Europa, América del Norte y Sur; y América Central. Estas se involucraron en el análisis de la situación de Latinoamérica y el Caribe, donde indicaron información por parte de la G3CIT, la cual informa que, en Centroamérica, hay un 33% de ayuda financiera para empresas estatales y no gubernamentales en trabajos de soporte a la accesibilidad digital. Esto representa un porcentaje bajo, para los esfuerzos que se pueden estar realizando en el tema, pero dados los logros que se han presentado en diferentes proyectos que se manejan actualmente, especialmente en la labor de solventar la brecha digital, el siguiente paso que debe realizarse es dar a conocer y promover, en Costa Rica, una nación en búsqueda de igualdad de oportunidades, desarrollo personal y profesional para las personas, independientemente de sus condiciones físicas y mentales, e idealizar la promoción de software y hardware accesible. En el estudio que se promovió en el Congreso, también se habló de algunos datos en los cuales Costa Rica gratamente lidera. La CEPAL muestra los resultados obtenidos por América Latina y el Caribe en el uso de internet en personas con discapacidad, en un criterio de edad que va de los 25 años o más y por nivel de escolaridad. Costa Rica se posiciona en primer lugar, y esto se debe, en gran manera, a que, aunado a otros estudios, se ha trabajado fuertemente en mejorar la deserción escolar y el acceso a la tecnología.

Por otro lado, en ese mismo estudio, se puede identificar que si se toma la población completa de personas con discapacidad y sin discapacidad, divididas por sexo, se puede identificar que Costa Rica está como segundo país en brindar, a la población, las condiciones adecuadas para el uso del internet. En Antigua y Barbuda, que al parecer tiene mayor población que hace uso del internet según este análisis, sobresale el acceso de las personas con discapacidad del género femenino, pero a diferencia de Costa Rica (que se puede visualizar que el acceso al internet es muy equitativo entre ambos sexos), hay una disminución en el género masculino, respecto al uso de internet. Esto puede diagnosticar en este aspecto, que las situaciones de uso de internet, para Costa Rica, son bastantes buenas respecto a otros países.

Ciertamente, estos datos no son de obviar y se debe analizar que con las propuestas que ha hecho el país durante los últimos años y en relación con la información suministrada, podría tomarse beneficiosas medidas y ventajas para posicionar al país como uno de los primeros precursores en el acceso de la tecnologías de la información y la comunicación de Centroamérica, enfocado en aplicar esfuerzos en el desarrollo de las personas con discapacidad; para suministrar diferentes tipos de tecnologías accesibles que mejoren su interacción y uso de la internet.



## Realizando un cambio disruptivo

El proceso de cambio que se busca realizar en el tema de accesibilidad de las TIC está lleno de mitos e incertidumbres que se deben evaluar, mitigar y eliminar. Hay estrategias para desarrollar la accesibilidad en diferentes organizaciones, principalmente del Estado. Sin embargo, aún falta impulsar al sector público y privado en el desarrollo de estrategias de accesibilidad como un fin para aumentar su productividad y mejorar las condiciones de igualdad necesarias para alcanzar la accesibilidad universal.

La legislación no es lo suficientemente explícita respecto a los procesos de accesibilidad en materia de TIC. Es necesario formalizar políticas y normas adecuadas que permitan desarrollar el uso de las TIC en diferentes organizaciones. Sería de suma importancia que el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), junto con otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, tomen conciencia del proceso de formalizar el desarrollo de la tecnología para personas con discapacidad. La ley 7600 y la ley 9379 (ley más reciente, que se publicó en agosto del año pasado), abarcan diferentes aspectos de las necesidades de personas con discapacidad desde el punto de vista de espacios físicos y de brindar ayudas y soportes técnicos, pero aún falta entrar con mayor detalle en el desarrollo de tecnologías accesibles en sitios web y, sobre todo, que exista una entidad reguladora (cosa que no se ha formalizado en otros países) que permita verificar que se está cumpliendo con las pautas de accesibilidad suministradas por la W3C.

La participación e integración de personas con discapacidad en el proceso de crear TIC accesibles es fundamental. Solamente una persona con algún tipo de discapacidad puede realmente especificar con claridad a qué tipo de situaciones se enfrenta, sobre todo para alcanzar las metas que requiere. El desarrollo de aplicaciones y sitios web accesibles está al alcance de la mano: las pautas de accesibilidad están ahí para analizarse y usarse; experimentar y desarrollar soportes técnicos que den oportunidad e igualdades para las personas que tengan algún tipo de discapacidad, independientemente del origen de esta.

Las universidades de nuestro país deben facilitar el espacio al diálogo para acoger e instruir procesos orientados al desarrollo de personas con discapacidad en el área de las TIC. De tal manera, que como lo han trabajado algunas universidades estatales del país, se sigan realizando aportes importantes en la educación, relacionados con este tema. Y se subsane, en algunas áreas, el desconocimiento existente respecto a la accesibilidad desde los diferentes ámbitos conversados, barriendo con los mitos.

Resulta fundamental la integración de las empresas, del gobierno y del sector privado en el proceso, tanto para desarrollar mejores condiciones en las personas con discapacidad de forma laboral, como para su integración en el uso de herramientas accesibles. Se requiere invertir en proyectos de bien social que fomenten el desarrollo tecnológico en esta área, y creer en el retorno de la inversión de construir un bien social para una Costa Rica impulsadora de la accesibilidad universal.

## **Referencias**

- AFP. (2015) Accesibilidad física y cibernética para ciegos gana espacio en agenda latinoamericana. Recuperado de [http://www.nacion.com/tecnologia/web/Accesibilidad-cibernetica-espacio-agenda-latinoamericana\\_0\\_1519248152.html](http://www.nacion.com/tecnologia/web/Accesibilidad-cibernetica-espacio-agenda-latinoamericana_0_1519248152.html).
- AGESIC. (s. f.) Capítulo III. Accesibilidad Web. Recuperado de [http://agesic.gub.uy/innovaportal/file/549/1/Capitulo\\_3\\_Accesibilidad\\_v1\\_0.pdf](http://agesic.gub.uy/innovaportal/file/549/1/Capitulo_3_Accesibilidad_v1_0.pdf)
- ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA. (1996). Ley N.º 7600. Igualdad De Oportunidades Para Las Personas Con Discapacidad. Costa Rica: Autor.
- Carreño, I. (2016). Colombia, Costa Rica y Perú a través de sus políticas de accesibilidad. Recuperado de <http://www.mediatelecom.com.mx/~mediacom/index.php/agencia-informativa/noticias/item/125248-colombia,-costa-rica-y-perú-a-través-de-sus-políticas-de-accesibilidad>.
- CEPAL. (2016). Tecnologías de información y comunicación para la inclusión y el empoderamiento de las personas con discapacidad en América Latina y el Caribe. Presentación PowerPoint. Diapositivas 14 - 18.
- Chacón, K. (2015). FONATEL aspira a conectividad total de Costa Rica en el 2017. Recuperado de [http://www.elfinancierocr.com/tecnologia/Fonatel-conectividad-aldea\\_digital-San\\_Carlos-Internet\\_0\\_813518652.html](http://www.elfinancierocr.com/tecnologia/Fonatel-conectividad-aldea_digital-San_Carlos-Internet_0_813518652.html)
- Chacón, K. (2016). ¿Es posible la tecnología accesible para todos los estratos sociales? Recuperado de [http://www.elfinancierocr.com/tecnologia/Tecnologia-accesible-estratos-sociales\\_0\\_899910001.html](http://www.elfinancierocr.com/tecnologia/Tecnologia-accesible-estratos-sociales_0_899910001.html)
- FONATEL. (2016). Empoderar para el desarrollo: Proyecto de servicio universal más ambicioso (100% territorios). Presentación PowerPoint. Diapositivas 5 - 6.
- INEC. (2011). Población con discapacidad. Recuperado de <http://www.inec.go.cr/social/poblacion-con-discapacidad>

- Ministerio de Salud (MINSA). (2004). La discapacidad en Costa Rica: Situación actual y perspectivas. Recuperado de <http://www.bvs.sa.cr/php/situacion/discapacidad.pdf>
- Mitchell, J. (s. f.). What Programming Language Is Primarily Used on the Web?. Recuperado de <http://smallbusiness.chron.com/programming-language-primarily-used-web-26635.html>
- Molina, K. y Cuevas, F. (2014). TIC y educación de personas con discapacidad en Costa Rica. Recuperado de [www.oei.es/historico/congreso2014/memoriactei/1202.pdf](http://www.oei.es/historico/congreso2014/memoriactei/1202.pdf)
- Mora, K. (2016). Traductor digital de LESCO avanza y alcanza la inclusión de 1284 glosas Recuperado de <https://www.tec.ac.cr/hoyeneltec/2016/07/26/traductor-digital-lesco-avanza-alcanza-inclusion-1284-glosas>
- Programa Sociedad de la Información y el conocimiento (PROSIC) – Universidad de Costa Rica. (UCR) (2011). TIC y personas con discapacidad en Costa Rica. Capítulo 9. Recuperado de [http://www.prosic.ucr.ac.cr/sites/default/files/recursos/informe\\_2011\\_cap9.pdf](http://www.prosic.ucr.ac.cr/sites/default/files/recursos/informe_2011_cap9.pdf)
- RAE. (2016). Definición de concientizar - concienciar. Recuperado de 2017 de <http://dle.rae.es/?id=A8mrPcH>
- RAE. (2016). Definición de sensibilizar. Recuperado de <http://dle.rae.es/?id=XaGpWYI>
- Roig, Rafael de Asís. (2013). Sobre la accesibilidad universal. Recuperado de [www.tiempodelosderechos.es/es/biblioteca/.../55-sobre-la-accesibilidad-universal.html](http://www.tiempodelosderechos.es/es/biblioteca/.../55-sobre-la-accesibilidad-universal.html)
- SUTEL. (s. f.). Reglamento de Acceso Universal, Servicio Universal y Solidaridad. Recuperado de [https://sutel.go.cr/sites/default/files/normativas/reglamento\\_de\\_acceso\\_universal\\_servicio\\_universal\\_y\\_solidaridad.pdf](https://sutel.go.cr/sites/default/files/normativas/reglamento_de_acceso_universal_servicio_universal_y_solidaridad.pdf)
- Universidad de la Rioja, DIALNET. (s. f.) *Accesibilidad Web*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/info/accesibilidad>
- Vargas, M. (2016). Población sorda de Costa Rica tendrá canal Lesco en la web. Recuperado de [http://www.nacion.com/tecnologia/apps/Poblacion-Costa-Rica-canal-Lesco\\_0\\_1580041996.html](http://www.nacion.com/tecnologia/apps/Poblacion-Costa-Rica-canal-Lesco_0_1580041996.html)
- W3C. (2008). Pautas de accesibilidad para el contenido web (WCAG) 2.0. Recuperado de <http://www.sidar.org/traduccion/wcag20/es/>

**Recibido:** 20/2/2017

**Aceptado:** 5/6/2017



## **Paz con garantías de vida y territorio para los campesinos colombianos. Una lucha que no nos cueste la vida. “Defendamos a nuestros defensores y defensoras”**

**Peace with Guarantees of Life and Territory for Colombian Peasants: A Fight That Doesn't Cost Us Our Lives. “Let Us Defend Our Defenders”**

**Paz com garantias de vida e território para camponeses colombianos. Uma luta que não custe a vida. “Defendemos os nossos defensores e defensoras”**

Julia Lledín Vitos<sup>1</sup>  
Elda Carolina Campos Suárez<sup>2</sup>

### **Resumen**

El presente artículo recoge los principales resultados de una investigación llevada a cabo por las autoras, como parte del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, sobre la situación de seguridad de los sujetos defensores de derechos humanos (DDH) en contextos rurales de Colombia. La investigación incluyó entrevistas con organizaciones e instituciones que trabajan el tema de protección, la aplicación de una encuesta a 174 DDH de 12 departamentos del país y

---

1 Española, licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid, con especialización en Estudios de América Latina, y magíster en Derechos Humanos por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (España). Trabaja actualmente como investigadora en el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos (CPDH).

2 Colombiana, socióloga en la Universidad Externado de Colombia y magíster en Estudios Latinoamericanos con énfasis en políticas públicas en la University of Leiden (Países Bajos). Es colaboradora del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos.

la realización de 7 talleres regionales con la participación de 150 defensores y defensoras, donde se utilizaron metodologías participativas de análisis de riesgo e investigación. A partir del análisis de la información se concluyó que la mayoría había sido víctima de algún tipo de agresión por motivo de su labor. Sus riesgos en Colombia se relacionan con el conflicto armado, pero también con las luchas por la tierra y el territorio. Los entes responsables de las agresiones son, fundamentalmente, los grupos paramilitares sucesores y los agentes del Estado, especialmente del Ejército. Como consecuencia de la investigación, se estableció que la protección en los contextos rurales requiere respuestas diferenciales por parte del Estado; estas deben responder a una combinación de medidas individuales y colectivas de prevención, protección y autoprotección, que se han mostrado eficaces desde la experiencia de la gente.

**Palabras:** Defensores y defensoras de derechos humanos, riesgos, protección, rural.

## Abstract

This article gathers the main findings of a research project the authors conducted as part of the Permanent Committee for the Defense of Human Rights on the situation of human rights defenders (HRDs) in Colombia's rural contexts. The research included the following components: interviews with organizations and institutions working on the issue of protection; the implementation of a survey of 174 HRDs from twelve departments of the country; and the implementation of seven regional workshops, with the participation of 150 defenders, where participatory methodologies for risk analysis and research were used. From the analysis of the information, it was concluded that the majority had been victims of some type of aggression by reason of their work. The risks human rights defenders face in Colombia are related with the armed conflict, but also with the struggles for land and territory. The bodies responsible for the assaults were, fundamentally, the paramilitary successors and agents of the State, especially the Army. As a result of the research, it was established that the protection in the rural contexts requires differential responses by the State; these should respond to a combination of individual and collective measures of prevention, protection, and self-protection, which have turned out to be effective from the experience of the people.

**Words:** Human rights defenders, risks, protection, rural areas.

## Resumo

Este artigo resume os principais resultados de uma pesquisa realizada pelas autoras como parte do Comit e Permanente para a Defesa dos Direitos Humanos sobre a situa o de seguran a dos sujeitos defensores dos direitos humanos (DDH) nos contextos rurais da Col mbia. A investiga o incluiu entrevistas com organiza es e institui es que trabalham com temas relacionados com a prote o, aplica o de uma pesquisa de 174

DDH 12 municipios do país e implementação de 7 oficinas regionais, com a participação de 150 defensores e defensoras, onde foram utilizadas metodologias participativas de análise de risco e pesquisa. A partir da análise das informações concluiu-se que a maioria tinha sido vítimas de algum tipo de agressão por causa de seu trabalho. Os riscos para as pessoas defensoras na Colômbia estão relacionadas com o conflito armado, e também com as lutas pela terra e pelo território. As entidades responsáveis pelas agressões são principalmente grupos paramilitares sucessores e agentes do Estado, especialmente do Exército. Como resultado da investigação, foi estabelecido que a proteção em áreas rurais exige respostas diferenciadas por parte do Estado; estas devem responder a uma combinação de medidas individuais e coletivas de prevenção, proteção e autoproteção, que têm sido eficazes a partir da experiência das pessoas.

**Palavras-chave:** Defensores e defensoras dos direitos humanos, riscos, proteção, rural.

## Introducción

Colombia tiene dos Colombias: la rural y la urbana; ambas están atravesadas por la desigualdad y el estatismo de las relaciones de poder de quienes las habitan. Si bien en varios momentos de su historia, como el actual, una parte de ella busca construir el “camino a la modernidad”, entendida de diferentes formas, siempre hay quienes se siguen resistiendo a cualquier transformación en una estructura social profundamente discriminatoria e inmóvil desde la época de la colonia. Esa resistencia se ha manifestado de distintas formas, unas veces legales, pero otras muchas violentas, por medio de distintos actores entre los que sobresalen, sin lugar a dudas, los grupos paramilitares que, en sus diferentes modalidades, se han mantenido históricamente como una constante de la realidad política y social del país y que han ejercido su accionar contra comunidades, y contra quienes ejercen el liderazgo social y político, y las personas y órganos defensores de derechos humanos (DDH), entre otros.

Las zonas rurales del país han sufrido muy especialmente la violencia, en parte como consecuencia del alto valor que tiene la tierra (y hoy también los recursos del subsuelo) en relación con el ejercicio del poder en el país, pero también por el abandono de las zonas rurales por parte del Estado, y el consiguiente control de estas mismas por parte de otros actores. No es casualidad que sea precisamente “el tema agrario” una de las causas del conflicto armado interno y el surgimiento de las guerrillas; pero el problema no resuelto de la tierra sigue siendo también un elemento fundamental del todavía no resuelto conflicto social; al día de hoy, el 0.4% de los sujetos propietarios rurales acaparan el 61.2% de la propiedad rural.

La concentración del conflicto armado en las zonas rurales del país hace que las poblaciones que las habitan vivan en una situación de inseguridad y violencia, teniendo que afrontar numerosos riesgos; esta situación se ve intensificada para aquellas comunidades, organizaciones y personas que ejercen un liderazgo social y defienden los derechos humanos y el territorio.

Frente a ello, el Estado no ha ofrecido respuestas eficaces ni accesibles para estas comunidades, líderes y DDH. La necesidad de respuestas estatales eficaces para prevenir, investigar y condenar las agresiones contra DDH en Colombia ha venido siendo exigida por las organizaciones sociales y de derechos humanos, con poco éxito, pues las personas DDH siguen siendo asesinadas; muchas de estas desarrollaban sus actividades en zonas rurales del país.

Frente a esta situación, en el año 2014 el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, organización de derechos humanos colombiana, llevó a cabo una investigación sobre las percepciones de seguridad de DDH en Colombia, sus valoraciones de la respuesta estatal para garantizar la protección y sus experiencias de autoprotección<sup>3</sup>. Esta investigación, denominada “Diseño participativo de un protocolo de protección para defensores de derechos humanos en contextos rurales” tenía por objetivo conocer la realidad de las personas DDH rurales para construir, a partir de esas realidades y experiencias, una propuesta de programa específico para las poblaciones rurales, para presentárselo al Gobierno colombiano en la forma de una propuesta legal que este pudiera adoptar. Aunque no ha sido adoptado por ahora, varias de las medidas propuestas han sido incluidas en el Acuerdo Final de Paz (en especial el Punto 3.4.8. sobre seguridad y protección para comunidades y organizaciones en los territorios).

Este artículo recoge los principales hallazgos de la investigación, incorporando elementos de contexto que resultan fundamentales para la comprensión de la situación de los defensores y las defensoras en Colombia. Por último, aborda algunos retos y propuestas para mejorar las garantías para las comunidades y DDH en las zonas rurales colombianas, lo que se considera como una garantía de no repetición necesaria para avanzar en la construcción de una paz estable y duradera.

Resulta relevante por dos motivos fundamentalmente; en primer lugar, por la metodología aplicada en la investigación de campo, basada en la encuesta, pues por primera vez en el país se aplicó de manera directa una encuesta sobre estos

---

<sup>3</sup> Las autoras del artículo fueron las investigadoras de este estudio.

temas a un número tan amplio de DDH rurales. En segundo lugar, si bien hay multitud de informes de organizaciones de derechos humanos sobre agresiones y otras muchas organizaciones que trabajan exclusivamente el tema de protección, hay, hoy, un vacío académico en torno a la temática planteada; esta está reducida a manuales para DDH, guías de trabajo o pequeñas referencias que la abordan de maneras parciales. Por ello, es importante y urgente enriquecer la producción académica desde la experiencia de la gente.

El texto busca responder a varias cuestiones: ¿cuál es la situación de seguridad de los sujetos DDH rurales y las comunidades rurales en defensa del territorio en Colombia?, ¿cuáles son los riesgos que tienen que enfrentar y los motivos y factores de estos?, ¿es necesario mejorar las garantías para estos sectores rurales, con un enfoque diferencial? y más allá de eso, ¿es posible?

Los sujetos DDH, así como las comunidades defensoras de los territorios, en las zonas rurales de Colombia tienen una situación de seguridad precaria, como consecuencia del problema históricamente no resuelto de la tierra en Colombia (al que se suman nuevas problemáticas) y de la falta de respuesta adecuada por parte del Estado. La construcción de una paz estable y duradera en Colombia requiere que se garanticen los derechos de DDH y las comunidades de una forma eficaz, incluido el derecho al territorio.

## **Marco teórico: La precaria situación de las personas DDH en Colombia en el marco del conflicto social y armado y los nuevos factores de riesgo**

### **¿Quiénes son los DDH campesinos?**

El derecho y el deber de defender los derechos humanos están reconocidos en la legislación tanto nacional como internacional. En la primera, el artículo 95 de la Constitución Política (1991) colombiana señala que “Son deberes de la persona y del ciudadano ... 4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica” (Const., 1991, art.13, num.4).

La Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas (ONU) en 1998, recoge una serie de principios y derechos que asisten a todas las personas a nivel mundial, para la defensa de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales.

Si bien la Declaración no es vinculante, recoge derechos que sí están en tratados vinculantes (como, por ejemplo, el derecho de asociación), estableciendo su relación e importancia para proteger y garantizar el derecho a defender los derechos humanos. Adicionalmente, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas señala que hay dos elementos necesarios para considerarse una persona DDH: 1. que la persona reconozca el carácter universal de los derechos humanos, o lo que es lo mismo “todos los derechos para todos” (OACNUDH, s. f., párr. 2); y 2. que los defienda por medio de acciones políticas, es decir, que no use armas o violencia (OACNUDH, s. f., párr. 33). En ningún caso requiere una acreditación de una organización o un carné profesional.

Pese a ello, la delimitación práctica o su definición se vuelve complicada. En el caso del Estado colombiano, se han emitido varias directivas enfocadas a garantizar los derechos de las personas DDH, entre ellas la Directiva Presidencial 007 de 1999, sobre “Respaldo, interlocución y colaboración del Estado con las organizaciones de derechos humanos”, la Directiva 009 de 2003 del Ministerio de Defensa sobre “Políticas del Ministerio de Defensa Nacional en materia de protección de los derechos humanos de sindicalistas y defensores de derechos humanos” o la Circular externa CIR09-259-DMI- del Ministerio del Interior y de Justicia de 2009 sobre “Garantías para la labor que desempeñan en el país defensores y defensoras de derechos humanos, líderes sociales y comunales”.

Sin embargo, en ningún documento oficial se define quién es un sujeto DDH. A efectos de protección, el Decreto 4912 de 2011 (reconvertido en el Decreto 1066 de 2015), que crea el Programa de prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades, solamente se recoge la protección de “Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos” (numeral 1 del art. 6); las definiciones de este decreto tampoco se refieren a la persona DDH, sino a la “activista” como aquella “persona que interviene activamente en la defensa de los derechos humanos. La acreditación de una persona como activista, se efectuará mediante certificación que expida por la respectiva organización o grupo al que pertenece o por una autoridad legalmente reconocida” (numeral 1 del art. 3).

Esta indefinición dificulta el reconocimiento y, por tanto, la protección de las personas DDH que no están vinculadas a una organización de derechos humanos reconocida legalmente. Frente a ello, es necesario ampliar ese reconocimiento a todas las personas que defienden derechos humanos y garantizar que en la práctica de las instituciones del Estado se respete, garantice y proteja a todas las personas que defienden alguno de los derechos, tal y como señala la Declaración.

Paralelamente, otro problema que se encuentra cuando se trata de sujetos DDH campesinos es el no reconocimiento del campesinado en la legislación como un sujeto de especial protección, con una cultura, identidad y forma de vida específica, que lleva a cabo una función social imprescindible: cultivar y recolectar los alimentos que permiten la supervivencia de la sociedad; a ello hay que sumar la labor de protección del territorio y del agua que en muchas regiones del país llevan a cabo los grupos campesinos. Lo que se pudo ver en la investigación es que muchos campesinos y campesinas no se sienten ciudadanos ni ciudadanas, sino que esta es una “categoría reservada a quienes viven en las ciudades ... [lo que] refleja la falta de cumplimiento y garantía de sus derechos, así como la situación de exclusión y olvido a que han sido relegados por parte del Estado” (CPDH, 2015, p. 44). La falta de reconocimiento del campesinado y la no definición clara de las personas DDH conlleva, en la práctica, a una falta de garantías para quienes son parte de estos dos grupos sociales y el sometimiento a una gran cantidad de riesgos precisamente por esa pertenencia.

## **La lucha por la tierra y el territorio como motivo para la violencia**

### **El problema de la tierra y la desigualdad en Colombia: El origen del conflicto armado**

“La apropiación, el uso y la tenencia de la tierra han sido motores del origen y la perduración del conflicto armado” (CNMH, 2013, p. 21). El modelo de apropiación de la tierra en Colombia, heredado de la época colonial, se caracteriza por la elevada concentración de esta y la consiguiente pobreza, así como por la “grave ambigüedad en torno de los derechos de propiedad” (Berry, 2001, p. 25); esto es, mientras una pequeña parte de la población (0.4% de los sujetos propietarios, lo que equivale a 15.273) posee una gran cantidad de tierra (61.2% del área predial rural registrada en Colombia, equivalente a 47.147.680 hectáreas), una gran mayoría de la población rural<sup>4</sup> posee muy poca tierra (IGAC, 2012) y, adicionalmente, una parte importante no tiene títulos de propiedad de la que poseen. Vega (2012) señala que el 85% de los habitantes del campo carecen de títulos de propiedad. Teniendo en cuenta los datos proporcionados por IGAC, la concentración de la propiedad rural, además, ha aumentado en las últimas

4 No hay datos exactos sobre la cantidad de población campesina, ya que los censos oficiales excluyen sistemáticamente dicha categoría; sin embargo, se calcula que entre el 23. 4% (DANE “resto municipal”) y el 32% (Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia en 2011) de la población colombiana vive en zona rural (Castilla Salazar, 2016, p. 9).

décadas: al respecto, el índice de Gini se situaba en el 0.84 en 1960, aumentando hasta 0.91 en 1997 (IGAC, 2012). Este aumento se debe a diferentes motivos, entre ellos, el efecto de las leyes y políticas públicas; el modelo social, donde la tierra sigue siendo un activo de reserva de valor o de poder; el narcotráfico y la violencia (sobre todo de los grupos paramilitares) o la adjudicación de territorios colectivos indígenas y afros (IGAC, 2012).

Lo que esconden los datos anteriores son unas dinámicas caracterizadas por la violencia de quienes despojan hacia quienes resisten y que muchas veces acaban desplazándose. Para algunos estudios, este proceso, que es histórico pero se ha incrementado en el último medio siglo, es un ejemplo claro del fenómeno de “acumulación por desposesión” característico del capitalismo y definido por Harvey, que se articula en el país en torno a la expropiación violenta de tierras y de la naturaleza (Vega, 2012, p. 3).

Este marco nos ayuda a entender cómo se da este fenómeno en América Latina, y concretamente en Colombia, y resulta clave para entender las dinámicas de violencia que se han sucedido en las zonas rurales del país. Si bien las élites colombianas han utilizado históricamente la violencia y la exclusión de forma sistemática (Gutiérrez Sanín, 2015) como forma de mantener su proyecto de país, este proceso se intensificó en el último medio siglo y, más concretamente, tras la Constitución de 1991.

En Colombia, como señala Fajardo, la tierra y el territorio reflejan y conllevan relaciones de poder, en las que el control de la tierra se constituye como “parte de las relaciones de poder características de la sociedad colombiana” (2015, p. 358). Este autor señala que desde la década de 1920 se comenzaron a configurar dos modelos diferentes de desarrollo capitalista: uno centrado en la propiedad de la tierra y otro en el desarrollo de una economía nacional sobre la base de desarrollos industriales y la creación de una sólida clase media (2012). La oposición y confrontación, la mayoría de las veces violenta, entre estos dos modelos, se ha mantenido hasta el día de hoy, atravesada, además, por la influencia extranjera y la postura que ante esta tomaron los distintos grupos políticos.

Como muestra de lo anterior, Colombia nunca tuvo una verdadera reforma agraria, aunque en varias ocasiones se trató de hacer, como en 1933. Estos intentos siempre fueron frenados, obligando a los campesinos sin tierra a un proceso de “colonización-conflicto-migración-colonización” (Fajardo, 2015, p. 358), con el consiguiente efecto de expandir la frontera agrícola y de generar conflictos sociales con poblaciones indígenas y afros.

El conflicto en torno a la apropiación de la tierra se entiende hasta hoy. Las reformas legislativas que trataron de abrir la posibilidad de la reforma agraria (como la siguiente Ley 135 de 1961 o la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos -ANUC- en 1968) fueron contestadas por el sector conservador, terrateniente y ganadero, que zanjaron, sucesivamente, todos esos intentos. La más conocida de esas respuestas fue el Pacto de Chicoral en 1972, que pretendió frenar las ocupaciones de tierras que estaban siendo protagonizadas por “la línea Sincelejo” de la ANUC, como señala Molano (2015). Este acuerdo de las élites, concretado en las leyes 4ª de 1973 y 6ª de 1975, obligó a los grupos campesinos que quisieran tener tierras a desplazarse más allá de la frontera agrícola donde se abrió la posibilidad de titulación de baldíos en las selvas húmedas, especialmente de la Amazonía, el Pacífico y la Orinoquía.

Otro elemento clave en la relación entre la tierra y el conflicto armado es la influencia de Estados Unidos en la política interna colombiana. Esta se volvió especialmente fuerte en el marco de la Guerra Fría, donde potenció la guerra contrainsurgente en todo el continente, de la que Colombia no quedó al margen. Aquí, la primera manifestación de esta doctrina estadounidense se dirigió contra las que el poder denominó “repúblicas independientes” de Marquetalia, el Pato y Guayabero, que constituían una “amenaza comunista”; sin embargo, estas concentraciones carecían de la dimensión ideológica, eran, más bien, como afirma el Padre Javier Giraldo: “concentraciones de campesinos que habían adoptado formas de resistencia organizada, en defensa de medios elementales de sobrevivencia, frente a la exclusión y persecución violenta de hacendados respaldados por los poderes vigentes” (2015, p. 15). Moncayo (2015) señala que las intervenciones contra esos procesos de resistencia campesina se dieron como desarrollo de las recomendaciones del Gobierno estadounidense. En palabras de Eduardo Pizarro “la invasión militar a Marquetalia se constituirá en un monstruoso error histórico por parte de la clase dirigente colombiana” (citado por Giraldo, 2015, p. 16).

Fue, en parte, la aplicación de esas doctrinas la que llevó al surgimiento de las guerrillas de izquierda revolucionaria en el país. Estos ataques tendrían como resultado el surgimiento de las FARC en 1966, e influiría también en el de otras guerrillas de base campesina, como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) o el Ejército Popular de Liberación (EPL). Dentro de las exigencias que motivaron el surgimiento de estos grupos, el problema de la tierra fue uno de los centrales y lo ha seguido siendo hasta la actualidad (Gira s lxnexistencia de políticas agrarias que respondieran a las exigencias del campesinado se extiende hasta hoy. La Ley

160 de 1994 fue un nuevo intento de regular la propiedad de la tierra y, aunque no tuvo mucho éxito, abrió la puerta a la creación de zonas de reserva campesina -ZRC-, que han chocado con muchas dificultades para llevarse a cabo, pero que también han permitido la creación de proyectos de desarrollo agrario y defensa del territorio, pensadas desde el campesinado; sin embargo, hasta el momento solamente siete han sido aprobadas.

Actualmente, la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras buscaba devolver hasta siete (7) millones de hectáreas a los grupos campesinos que habían sido despojados o forzados a abandonar sus tierras en un plazo de 10 años; sin embargo, tras cinco años de vigencia de la Ley, solamente han sido restituidas 197.927 hectáreas (Forjando Futuros, 2016). Esta organización señala también dos datos interesantes: el 94% de las solicitudes resueltas han sido en favor de los sujetos reclamantes y de los 141 opositores de las demandas, solo cinco personas representan el 46%, además de algunas empresas como Argos.

En 2016, la aprobación de la Ley 1776 que crea las ZIDRES (Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social) constituyó un paso más en esta dirección; las ZIDRES son territorios para la explotación agropecuaria y son aprobadas por el gobierno para buscar su desarrollo; estas zonas se caracterizan por estar aisladas y requerir grandes inversiones de capital en cuanto a infraestructuras. Esta Ley ha sido duramente criticada por los movimientos campesinos, que consideran que se trata de un nuevo instrumento para aumentar la concentración de la tierra (fomenta la cesión de derechos de propiedad a los grandes grupos concesionarios de las ZIDRES, así como modelos de “asociación” entre campesinado y estos grupos) y fomentan la agroindustria de los grandes cultivos para la exportación (caña, palma de aceite, soja), en detrimento de la economía campesina.

Por último, hay que resaltar que el más reciente intento de reforma agraria, la contenida en la primera versión del Acuerdo de Paz de La Habana, también recibió duras críticas y acabó cediendo algunos aspectos en la versión final del Acuerdo. Tras la victoria del NO en el plebiscito del 2 de octubre, se realizaron varias propuestas para modificar los puntos agrarios (el 1: Reforma Rural Integral, y el 4: Drogas Ilícitas). Las críticas habían venido de lo que Pastrana denominó un “cambio de modelo económico” (Pastrana et al., 2016), basado en la economía campesina y familiar. La mayoría de estas demandas fueron escuchadas: se introdujo un principio de “desarrollo integral del campo”, referido al equilibrio entre la economía campesina y la agroindustrial, se limita el fomento y referencias a las ZRC, se delimitó más claramente las tierras que podían integrar el Fondo

de Tierras, se introdujo a los “segundo ocupantes”<sup>5</sup> entre quienes podían tener acceso a la legalización de tierras, siempre que no hubiera despojo de por medio y se redujo la posibilidad de participación de las comunidades, entre otras medidas.

El rechazo a esta nueva reforma agraria fue también muy fuerte por parte de estos sectores que representan a las élites terratenientes y ganaderas del país; a falta de ver cómo se implementará finalmente lo acordado, parece que una vez más, se frenó la potencialidad de la reforma agraria y no solo mediante la negociación política, sino también de nuevo con la violencia, como muestran las cifras de asesinatos y agresiones contra gran cantidad de DDH del campesinado, ya referidas anteriormente.

### **Nuevos intereses sobre la tierra y el territorio de las comunidades campesinas: Suenan los ecos del extractivismo**

En la encuesta llevada a cabo en el marco de la investigación del CPDH (2015), se preguntó a los sujetos participantes por las problemáticas presentes en sus territorios; el 60% identificó la extracción de recursos naturales y el 81% la contaminación, especialmente del agua; en muchos casos, ambas problemáticas están estrechamente ligadas, aunque no siempre se entiende así. Estos datos resultan interesantes, pues reflejan la relación entre extractivismo y agresiones a DDH y comunidades en defensa del territorio.

Para el año 2015, la organización internacional Global Witness documentó el asesinato de 26 personas defensoras de la tierra y el medioambiente en Colombia, en lo que Colombia ocupa el tercer lugar del mundo, tras Brasil y Filipinas. La mayoría son indígenas, de origen afrocolombiano y campesinado que defienden sus territorios frente a la llegada de empresas multinacionales extractivas. El aumento de estas actividades en el país se encuentra en relación directa con las agresiones, que no solo son asesinatos sino también judicializaciones, amenazas y otro tipo de agresiones.

Daniel Abril Fuentes, Maricela Tombé, Nestor Iván Martínez o Joel Meneses Meneses son algunas de las víctimas de asesinato más recientes, a las que hay que añadir muchos líderes y comuneros indígenas cuyo asesinato fue por defender sus

<sup>5</sup> Se conoce como “segundos ocupantes” a quienes ocuparon tierras que habían sido despojadas o abandonadas en el marco de la violencia, fundamentalmente paramilitar de las AUC. Estas personas adquirieron tierras, bien comprándolas, bien ocupándolas; en algunos casos, se trató de personas que actuaron de “buena fe”, venían desplazadas de otras zonas o no tenían tierras y se quedaron con estas. Sin embargo, en la mayor parte de los casos, se trató de cesiones por parte de las AUC o compras a muy bajo precio a personas que, se sabía, no eran las legítimas propietarias; en estos casos, se trató de actuaciones de “mala fe”. Esta es una problemática importante con la que tienen que luchar gran cantidad del campesinado y comunidades que fueron despojados y desplazados, para poder volver a sus tierras y está dificultando en muchos casos los procesos de restitución.

territorios. Resulta preocupante que esta situación se extiende a otros países de la región, como Brasil, México u Honduras, donde se replican las agresiones contra sujetos defensores del territorio; un caso emblemático es el de Berta Cáceres, asesinada en 2016 en este último país.

Y es que quienes defienden el territorio y los bienes comunes se enfrentan a un gran gigante global y sus intereses; si bien la extracción de bienes de la naturaleza en América ha formado parte de los intereses externos desde la época de la colonia, las transformaciones de la economía mundial de las últimas décadas, y las necesidades de esta, han ido configurando un nuevo modo de producción al que denominamos extractivismo o neoextractivismo (Ulloa, 2014). Este convierte a los países periféricos, que cuentan con grandes reservas de “recursos naturales” -como minerales, petróleo o madera-, en enclaves transnacionales destinados a abastecer de estos materiales a una economía mundial altamente dependiente de ellos.

Además, este extractivismo contemporáneo se caracteriza por ser llevado a cabo por un pequeño número de empresas especializadas, que controlan los mercados de bienes naturales a nivel mundial, entre ellas Vale, AngloGold Ashanti o Newmont. Estas empresas están vinculadas a violaciones de derechos humanos y guerras en numerosas partes del mundo, especialmente en África, América Latina y Asia, como es el caso de AngloGold Ashanti en la República Democrática del Congo, Ghana o en Colombia o Newmont en Ghana (Gómez Montes & Eschenhagen, 2014).

En Colombia, el modelo empezó a implementarse hace unos treinta años, con los primeros grandes proyectos, como el Cerrejón en la Guajira, y desde ese momento no ha hecho sino extenderse. En los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), desde el primer gobierno de Uribe, se ha ido configurando un modelo de país centrado en la llamada locomotora mineroenergética, convirtiendo los yacimientos de minerales y petróleo, así como el agronegocio, en proyectos de utilidad pública e interés social, lo que facilita imponerlos por encima de cualquier otro interés.

La imposición de la lógica extractivista implica, por otra parte, cambios en las leyes y transformaciones profundas de los territorios y de las formas de vida de las comunidades. Y al transformar las lógicas de relación entre las comunidades y la naturaleza en cada lugar concreto, dan lugar también a procesos de resistencia y se generan conflictos como consecuencia de la expansión extractiva, de los cuales la mayoría surgen y se articulan en torno a luchas por el agua (Chicaiza, 2014); lcuya privatización se produce tanto por la privatización como por la contaminación (Urrea, 2014) y la desaparición de las fuentes de agua, derivados de las actividades mineras o petroleras. Con el agua se va la vida, y las resistencias quieren defender la vida.

Según el CINEP (citado en Roa Avendaño, 2014), el 25% de todos los conflictos ocurridos en Colombia entre 2001 y 2011 tuvo relación con la extracción de petróleo, oro y carbón; el 57% de ellos se correspondió con la actividad petrolera. Colombia es el país del mundo con mayor número de conflictos ambientales, según el Atlas de Justicia Ambiental, con 72 conflictos abiertos; el 40% de su territorio está concesionado. Son las resistencias que surgen frente a esos proyectos las que son atacadas, porque más allá de oposiciones concretas o micro, representan auténticas "propuestas alternativas de mundo" (Jorge Caballero, citado en Roa Avendaño, 2014, p. 42), que crean alternativas a las imposiciones del sistema económico global. En una época dominada por el "no hay alternativa" esas propuestas se convierten entonces en opositoras tanto para los grupos inversores extranjeros como para los nacionales, que buscan atraerlos bajo el discurso del desarrollo económico; y ambos están acostumbrados al uso de la violencia, y la fuerza del aparato del Estado para confrontar las resistencias.

Los riesgos que se observan en la defensa del territorio, sumados a la ausencia de la problemática en el Acuerdo de Paz de la Habana, plantean un panorama poco alentador. La salida de la guerrilla de muchos territorios, que han ejercido históricamente el control en zonas abandonadas por el Estado, ha sido vista como una oportunidad para la llegada de nuevos actores, entre ellos las empresas extractivistas. Es significativo el caso del departamento de Caquetá, donde las FARC-EP han tenido una presencia histórica y donde la salida de esta guerrilla ha dejado el camino libre para la entrada de las empresas petroleras, proceso que se intensificó en septiembre de 2016, con una fuerte resistencia por parte de las comunidades en donde se dieron enfrentamientos que dejaron personas heridas y detenidas. A finales de año, dos DDH fueron asesinados y otros dos más sufrieron atentados en esta región. En otras regiones con presencia histórica de esta guerrilla que ha imposibilitado la entrada de estas empresas, como zonas del Putumayo o La Macarena, también se prevén afectaciones y aumento de la conflictividad en los próximos años. Es un escenario que hace necesarias respuestas de protección desde las comunidades afectadas.

## **Metodología de investigación**

La metodología de investigación fue diseñada con el objetivo de conocer la experiencia de la gente y construir colectivamente con los sujetos participantes las propuestas para un programa de protección para que el Estado ofrezca garantías reales que les sirvan a quienes defienden los derechos humanos en los contextos rurales colombianos.

A partir de este objetivo, la investigación se diseñó en cuatro etapas. En primer lugar, se realizó una aproximación al tema a partir de entrevistas con organizaciones e instituciones colombianas que trabajan el tema de protección a defensores; entre ellas, destacan el Programa Somos Defensores, la organización Protection Desk Colombia y las organizaciones campesinas que integran la Cumbre agraria, campesina, étnica y popular, así como otras organizaciones que integran la Mesa de fondos de protección; respecto al ámbito institucional, se trabajó con la Unidad Nacional de Protección (UNP), la Consejería presidencial de derechos humanos y la Dirección de derechos humanos del Ministerio del Interior. Paralelamente, en esta primera etapa se realizó un abordaje de los trabajos teóricos y académicos sobre la protección a las personas defensoras de derechos humanos y sobre la situación de los contextos rurales en Colombia.

A partir de ese marco teórico, se elaboró una encuesta que incluía tres grandes bloques de preguntas: 1. Características de las agresiones y riesgos contra los sujetos defensores y sus comundidades u organizaciones; 2. Conocimiento y experiencia con el Programa de Prevención y Protección del Gobierno Colombiano, a cargo de la UNP; 3. Experiencias propias, individuales y colectivas, de protección y autoprotección. Esta encuesta se aplicó a 174 DDH en 12 departamentos del país (Sucre, Magdalena, Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Putumayo, Huila, Caquetá, Arauca, Norte de Santander, Antioquia y Sur de Bolívar). La selección de la muestra se hizo a través de las organizaciones campesinas y de derechos humanos en las regiones rurales, tratando de recoger la diversidad existente en su interior; la mayoría de participantes se identificaron como pertenecientes a grupos campesinos o mestizos, aunque también se contó con 12 personas que se identificaron como indígenas y 15 como afrocolombianos. Respecto a la edad, 121 eran mayores de 35 años (69.5%) y 53 menores de esa edad (30.5%); igualmente, 59 fueron mujeres (33.9%) y 115 hombres (66.1%). A partir de la sistematización de las encuestas se elaboraron documentos de caracterización regionales, en torno a los tres bloques, y se complementó con una búsqueda bibliográfica sobre las situaciones específicas identificadas.

La tercera etapa de la investigación consistió en la realización de 7 encuentros regionales (Suroccidente, Puerto Asís, Neiva, Florencia, Sincelejo, Medellín y Villavicencio) donde se trabajó con 150 DDH (en su mayoría con quienes había participado en las encuestas) a través de metodologías participativas de análisis de contexto y análisis de riesgos, para profundizar en las realidades regionales; igualmente, se trabajó mediante metodologías participativas de análisis de experiencias, con el objetivo de recopilar las experiencias positivas y efectivas que

habían sido exitosas para la protección y autoprotección de las personas DDH en los territorios. Tras la realización de los encuentros, se sistematizó la información recogida y se elaboró un borrador documento de investigación.

La cuarta etapa consistió en la realización de un encuentro nacional, en el que participaron 90 personas, incluidos DDH regionales, integrantes de organizaciones nacionales y delegados de las instituciones con las que se había trabajado (señaladas más arriba); en el encuentro se presentó el documento de investigación y se llevaron a cabo mesas de trabajo, donde se complementó el documento y se retroalimentó, lo que permitió tener un documento de investigación validado desde la experiencia.

## **Resultados, análisis y discusión**

### **Amenazas y agresiones contra DDH en contextos rurales en Colombia**

Colombia es el país más peligroso del mundo para quienes defienden los derechos humanos; muestra de ello es que, en los últimos años, no ha abandonado nunca el primer puesto en número de personas DDH asesinadas anualmente, según los informes que publica cada año la organización internacional FrontlineDefenders (2017). Según esta organización, para el año 2016, 85 sujetos DDH fueron asesinados. La cifra no ha hecho sino aumentar en los últimos tres años: 55 en 2014, 63 en 2015 (Programa Somos Defensores, 2016) y ahora 85. Siguiendo los informes anuales del Programa Somos Defensores, algo similar ocurre con las amenazas, aunque estas se han mantenido en aumento anualmente entre 2010 (109 amenazas registradas) y 2015 (539). Estas cifras dan cuenta del panorama global que enfrentan las personas DDH en el país, que ha empeorado, pese a los avances del proceso de paz. La mayoría de casos de amenazas registrados en el país tiene lugar en zonas rurales, donde afectan especialmente a campesinado, reclamantes de tierras, líderes comunales<sup>6</sup>, indígenas y afrodescendientes.

En la investigación llevada a cabo por el CPDH, se obtuvieron algunos resultados significativos<sup>7</sup>. Aunque no se estableció un marco temporal cerrado,

6 Las Juntas de Acción Comunal son una forma organizativa de las comunidades que tienen el objetivo de articular colectivamente los asuntos comunes; estas desempeñan un rol fundamental en las zonas rurales, especialmente en las más alejadas, donde son las que ejercen el "gobierno local", incluida la garantía de los derechos humanos.

7 En la investigación, el CPDH aplicó una encuesta a 174 DDH de 12 departamentos que indagó por las agresiones a personas DDH y sus organizaciones, los sujetos autores de estas y con qué motivos y problemáticas las relacionaban.

debido a que el objetivo era recoger la experiencia acumulada de la vida como DDH de quienes contestaron la encuesta, la mayoría de agresiones recogidas se habían dado en los últimos 5 años.

De los 174 DDH que se encuestaron (115 eran hombre y 59 mujeres), la totalidad menos uno (99.4%) señaló que alguien en su organización o comunidad había sido víctima de violaciones de derechos humanos por la labor de defensa de estos; 157 (90.2%) habían sido víctimas directamente, cifra ligeramente superior en el caso de los hombres (93%) que en el de las mujeres (83%). Las agresiones más señaladas fueron: la estigmatización (77% , los seguimientos (64.9%), las amenazas (62%), los hostigamientos (60.5%) y las detenciones arbitrarias (38.2%). Sin embargo, de los 157 solamente el 73.2% (115) denunciaron los hechos, por tanto muchos quedaron por fuera de los registros; en un gran número de ocasiones la ausencia de denuncia se debió a la desconfianza que tienen respecto a las instituciones de justicia: gran cantidad señaló que “nunca pasa nada” y que a veces es peor denunciar, porque puede haber represalias.

En lo que respecta a las organizaciones o comunidades defensoras de las que son parte, las violaciones de las que miembros fueron víctimas habían sido principalmente: estigmatización (91.9%), amenazas (91.3%), hostigamientos (80.3%), seguimientos (78.6%), detenciones arbitrarias (73.4%), judicializaciones (67.6%) y asesinatos (65.3%); además, un porcentaje considerable de personas (44.5%) señaló que entre sus organizaciones o comunidades había víctimas de ejecuciones extrajudiciales. A nivel de las organizaciones, el 90.2% había denunciado alguna de las agresiones, aunque estas se referían principalmente a los hechos más graves, como asesinatos o amenazas, mientras que las agresiones consideradas más “sutiles” (seguimientos, hostigamientos) y “normales” (estigmatización) se quedan en su mayor parte sin denunciar. Esto ocurre, especialmente, cuando las víctimas son mujeres:

Ante la existencia de patrones discriminadores históricos y la presión social por mostrarse “fuertes” frente a su propia comunidad, asumen con temeridad los incidentes de seguridad que no involucran amenazas directas o tienden a ocultarlos para no preocupar al grupo. Solo la mitad de mujeres víctimas (55.93%) denunció los ataques en su contra, frente a un 70.43% de los hombres. (CPDH, 2015, p. 40)

Otro hecho que parece muy preocupante es que 1 de cada 4 sujetos encuestados señaló que alguien en sus organizaciones o comunidades había sido víctima de violencia sexual, la mayoría de las veces en relación con el conflicto armado; estas agresiones son de diferente naturaleza, desde la violación sexual

al más frecuente acoso, especialmente a las mujeres jóvenes. En este sentido, varias de las mujeres encuestadas habían sido señaladas como "amantes" de alguno de los actores en conflicto, especialmente comandantes o miembros de las guerrillas, reproduciendo e intensificando los esquemas patriarcales ya existentes en la sociedad; así se victimiza doblemente a las mujeres, reduciéndolas a un rol secundario y pasivo en la sociedad, convirtiéndolas en "territorio de conquista" y "botín de guerra" y negándoles el rol de liderazgo que desarrolla en la comunidad.

En cuanto a los actores responsables de las agresiones, las personas encuestadas señalaron principalmente a los grupos paramilitares sucesores (GPS) y al propio Estado como principales responsables de las agresiones; para los encuestados directamente el 42.4% habían sido víctimas de alguna agresión por parte del Ejército y el 37.2% de GPS; respecto a sus organizaciones, el 50% señaló a GPS y el 46% al Ejército; muchos señalaron también que desconocían el actor responsable (35.63% respecto a los casos de las organizaciones y el 37.22% de los casos directos). Aunque en mucha menor medida, también las guerrillas fueron responsables de algunos casos: el 6.7% fueron víctimas directamente de agresiones por parte de estos actores, mientras que el 19.54% señaló que había víctimas de estas en sus organizaciones o comunidades.

Resulta también importante las problemáticas con las que los DDH relacionaron las agresiones y que son fundamentalmente dos: el conflicto armado y la lucha por la tierra y el territorio frente al extractivismo. En cuanto a la primera, la mayoría de DDH relacionaron las agresiones con las dinámicas del conflicto armado en los territorios y la situación en que los actores armados han colocado históricamente a las comunidades rurales en el centro del conflicto armado; la militarización de los territorios, la estigmatización de la población campesina en algunas regiones, el abandono del Estado y la ausencia de garantías en estas regiones son algunas de las manifestaciones de esta problemática.

Respecto a la segunda, en la encuesta se diferenció entre la lucha por la tierra propiamente (especialmente de quienes están inmersos en procesos de restitución de tierras) y la defensa del territorio frente al extractivismo. De un lado, la tierra es y ha sido un factor fundamental en la construcción del poder político y económico en el país. El despojo de tierras alcanzó su máximo nivel desde la década de 1980 y, en torno al accionar de las Autodefensas Unidas de Colombia (1997-2005), se dio especialmente en algunas regiones como la costa Caribe. La cantidad de tierras despojadas no está clara, pero una cifra intermedia es la calculada por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado que la fija en 5.5 millones de hectáreas (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2010).

La Ley 1448 de Víctimas y Restitución de Tierras abrió la posibilidad de que las víctimas del despojo y el desplazamiento forzado de sus tierras pudieran iniciar el trámite para recuperarlas; sin embargo, a abril de 2015, solamente 94.000 hectáreas habían sido restituidas, lo que representa apenas el 0.94% de la meta de 6 millones establecida por la Ley (Fundación Arco Iris, 2015). En el caso de la investigación llevada a cabo por el CPDH, en los departamentos de la región Caribe en los que se trabajó (Sucre y Magdalena) de las 24 personas que habían sido víctimas de amenazas directas, la mitad lo fueron por hacer parte de procesos de restitución de tierras.

### **El Estado y sus garantías: La Unidad Nacional de Protección**

Frente a la situación planteada previamente, el Estado colombiano defiende la existencia, entre otras medidas, del Programa de Prevención y Protección creado en 2011 mediante el Decreto 4912, que quedó a cargo de la Unidad Nacional de Protección, instituida, a su vez, por el Decreto 4065 de 2011. Esa normativa fue modificada por los Decretos 1225 de 2012 y 1066 de 2015 y complementada por la Resolución 0805 de 2012, que introduce un Protocolo específico con enfoque de género, y la Resolución 1085 de 2015, que crea una ruta de Protección Colectiva. La UNP sustituyó al anterior Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), que había tenido a su cargo la protección de los grupos DDH previamente y fue responsable de numerosos escándalos como los seguimientos e interceptaciones ilegales a DDH (El Espectador, 2015).

El Programa establece un complejo mecanismo de acceso a medidas de protección y prevención al que pueden acceder integrantes de las organizaciones de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas, líderes de restitución de tierras, líderes sindicales, entre otros grupos poblacionales. Entre las medidas implementadas por esta entidad están los chalecos antibalas, los celulares (estas dos son las medidas más frecuentes), esquemas de protección (escultas y vehículos), rondas policiales, subsidios de transporte, etc.; en la mayoría de los casos se trata de medidas exclusivamente materiales e individuales, con un enfoque militarista y que, además, no resultan efectivas a nivel macro, pues las agresiones y asesinatos no han disminuido y resulta imposible acceder a esas medidas para todas las personas amenazadas en el país por la defensa de derechos.

En la encuesta aplicada por el CPDH (2015) se preguntó a los sujetos DDH por su valoración del Programa de Prevención y Protección, así como por la adaptabilidad de las medidas a sus contextos de ruralidad. Los datos aquí también

son claros: el 43.7% señaló que consideraba malo el programa de protección y el 30.5% lo calificó de regular. Igualmente, el 81.5% dijo que las medidas otorgadas o propuestas por el Programa no sirven para las zonas donde viven y trabajan. Hay que resaltar que, de quienes participaron en la encuesta, menos de un tercio (28.7%) había tenido alguna medida de protección y solamente 63 participantes (36.2%) la habían solicitado. Se identificó, además, un desconocimiento generalizado respecto al Programa (el 31.6% dijo no conocerlo), así como una desconfianza profunda sobre la eficacia de las posibles medidas concedidas.

Entre los elementos positivos identificados por los DDH respecto al programa, el CPDH señala que se encontraron: "la sensación de que hay alguien que está pendiente de uno" y que había tenido buenas experiencias con los analistas que les realizaron la evaluación de riesgo (CPDH, 2015, p. 63-64). Algunas organizaciones han agregado otros elementos positivos que se podrían rescatar del Programa; entre ellas, Protection International (2011) verifica la voluntad estatal de tomar medidas frente a la inseguridad y los riesgos identificados, especialmente mediante la creación de organismos estatales especializados, así como la voluntad de avanzar en algunas fallas identificadas en el Programa.

Sin embargo, se descubrieron muchos más elementos negativos en la valoración, en concordancia con la mala imagen que los sujetos DDH mostraron en la encuesta. A este respecto se señalaron:

- El carácter individual de las medidas que no responden a las dinámicas colectivas de defensa de los derechos y el territorio. Además, no son integrales, pues se aplican cuando ya ha habido una agresión, pero no dan garantías reales al trabajo.
- La provisionalidad de la protección. En algunos casos se han tenido medidas tras ser víctimas de algún atentado o amenazas reiteradas, pero pasados 3 o 6 meses, dependiendo el caso, se las habían retirado por reducirse su riesgo a "ordinario". Sumado a ello, la provisionalidad de las medidas hace que los DDH tengan que estar pendientes de una gran burocracia para poder mantenerlas.
- Falta de consulta y concertación, que les relega a un papel pasivo en el proceso, sin poder tener participación en la valoración del riesgo ni en la propuesta de medidas, recibiendo en ocasiones algunas totalmente inservibles.

- Desconocimiento del contexto e inadaptabilidad a este en las medidas otorgadas, lo que conlleva que se otorguen medidas inservibles. Así, en ocasiones se visibiliza mucho a personas que viven en medio del conflicto (camionetas y escoltas han generado problemas a los sujetos DDH con las guerrillas), poniéndolos más en riesgo.
- Aislamiento de quien tiene las medidas respecto a la comunidad, generando diferencias al interior, lo que lleva a la renuncia de estas (sobre todo esquemas).
- Revictimización en las evaluaciones de riesgo, por parte de analistas de la UNP con actitud acusatoria y revictimizadora. Además, muchos sujetos DDH habían sido víctimas de la fuerza pública, sobre todo del Ejército, además de la falta de respuesta por otras entidades, por lo que desconfiaban del Estado.
- Falta de responsabilidad colectiva de todos los órganos estatales: las distintas instituciones evaden las responsabilidades y tratan de responsabilizar a otras de las fallas.

Como vemos, las dificultades son muchas, aunque sí se han tratado de tomar algunas medidas para mejorar la capacidad de respuesta, ejemplo de ello es la Resolución 1085 de 2015, del Ministerio del Interior, sobre protección colectiva, la cual se dirige precisamente a grupos, comunidades y organizaciones. Sin embargo, el alcance de esta se ha mostrado limitado; de un lado, la cantidad de analistas para valorar riesgos colectivos es reducido, en comparación con las solicitudes, y los procesos son largos, por lo que la UNP establece priorización de determinados colectivos, especialmente de las comunidades indígenas y afros. Además, el modelo sigue aplicando medidas materiales, sin afectar las causas de las agresiones, y encuentra dificultades para la implementación de medidas diferenciales, ya que la UNP carece de competencias para ello. Depende, entonces, de otras entidades sobre las que la UNP no tiene competencia, o tiene dificultades para sus contrataciones. Además, la UNP es una entidad duramente criticada, por varios motivos: las dificultades de su funcionamiento, casos de corrupción, privatización de servicios, entre otros motivos (Programa Somos Defensores, 2015), lo que dificulta su legitimidad y eficacia.

### ***Estigmatización y criminalización de la ruralidad y el campesinado***

De las personas que fueron encuestadas en la investigación del CPDH, 8 de cada 10 afirmaron haber sido estigmatizadas como parte de su trabajo de defensa de los derechos humanos y 9 de cada 10 señaló que alguien de su comunidad y

organización había recibido estigmatizaciones por esa misma razón. Estos datos reflejan una situación preocupante, puesto que la estigmatización es generalizada respecto a quienes defienden los derechos humanos en el país, que la entienden, incluso, como parte de su trabajo.

La estigmatización consiste en señalar a las personas con acusaciones falsas que implican poner en riesgo su honor, reputación, dignidad o trabajo. Busca deslegitimar la labor que hacen, afectando a sus redes sociales, familiares y personas; resulta especialmente grave porque constituye la base sobre la que después se llevan a cabo otras agresiones más graves, como amenazas, atentados o asesinatos, pero también porque disminuye de forma exponencial las posibilidades de apoyo. La estigmatización se lleva a cabo por distintos medios, desde los “panfletos ... rumores, medios de comunicación, identificación de determinados elementos cotidianos en el campo, como la ruana o las botas pantaneras, como de uso exclusivo de la guerrilla, vigilancia constante, empadronamientos selectivos” (CPDH, 2015, p. 58) y también mediante las detenciones y judicializaciones presentadas en los medios de comunicación y en los discursos generalizados sobre los habitantes de determinadas regiones.

En Colombia, la estigmatización se ve relacionada con dos factores, fundamentalmente: señalando a los sujetos DDH de ser colaboradores de las insurgencias o de ser enemigos del desarrollo; la labor de denuncia de las violaciones de derechos humanos, sobre todo las llevadas a cabo por la Fuerza Pública, así como de defensa de los derechos de la población rural, se convierte en el motivo de ataque en estos casos. Como señala Molano “una vez creada la imagen de “zonas guerrilleras”, quien las promueva es un guerrillero, lo que equivale, en regiones donde se les ha robado la tierra a los campesinos, a ser objetivo militar” (2017, párr. 24). Un ejemplo de esto: en las zonas rurales de Caquetá, las personas DDH que fueron encuestadas señalaron que la razón por la que les señalaban era por “ser campesinos”. En estos casos, además, a menudo se reproduce un estereotipo de género, donde las mujeres defensoras no son señaladas de ser guerrilleras en sí, sino “mujeres de los guerrilleros”, como ya señalamos más arriba.

Por otro lado, cuando se trata de defensores de la tierra y el territorio frente al despojo y las empresas extractivas, son “señalados como “enemigos del desarrollo”. Los actores que utilizan estas prácticas se aprovechan de las necesidades locales para afirmar que los sujetos DDH no dejan crear puestos de trabajo en la región, “provocando tensiones y divisiones en las comunidades” (PDCOL, 2016). En estos casos, la estigmatización se lleva a cabo por medio de un factor económico, lo que tiene impactos sociales altos en zonas con elevados índices de pobreza y desigualdad.

Una manifestación específica de la estigmatización es la criminalización, que consiste en “señalar una conducta social como ilegal y convertirla en delito” (PDCOL, 2016) y se da por medio de dos vías: bien creando nuevas normas para prohibir conductas que antes eran legales, bien modificando prohibiciones existentes y ampliando sus penas, lo que en ocasiones se relaciona también con normas confusas o poco claras (PDCOL, 2016). En Colombia, en lo que respecta al primer aspecto, un ejemplo claro es la Ley de Seguridad Ciudadana, que sanciona acciones como la “obstrucción a vías públicas que afecten el orden público”; respecto al segundo aspecto, la reciente reforma del Código de Policía (de 2016), implica imponer multas elevadas sobre conductas que ya constituían delitos, cambia considerablemente el escenario.

La criminalización de la protesta y de la labor de defensa de derechos humanos se lleva a cabo, entonces, mediante un uso indebido del sistema penal, que busca, como señala la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su Informe sobre Criminalización de defensores y defensoras de derechos humanos, “una creciente sofisticación de las acciones dirigidas a impedir, obstaculizar, o desmotivar la labor de defensa y promoción de los derechos humanos” (2015, p. 17). Según este informe, la CIDH ha identificado un aumento de este tipo de acciones contra DDH en el continente relacionado con algunos contextos en que se dan este tipo de acciones con mayor frecuencia: en el marco del ejercicio del derecho a la protesta, ligadas a denuncias contra funcionarios públicos o la defensa de determinados derechos<sup>8</sup>. La CIDH señala:

Es frecuente la criminalización de las actividades de defensa de los derechos de las comunidades que ocupan tierras de interés para el desarrollo de megaproyectos y explotación de recursos naturales, como es el caso de las explotaciones mineras, hidroeléctricas o forestales. . . . en estos contextos se utilizaría el sistema penal en contra de líderes y lideresas indígenas, afro-descendientes, campesinos y comunitarios, así como en contra de defensores y defensoras de la tierra, los recursos naturales y el medio ambiente como represalia a su oposición a actividades extractivas y denuncia sobre los impactos negativos que tendrían dichos proyectos en la ecología, la salud, en sus relaciones comunitarias o en el goce de otros derechos. (CIDH, 2015, p. 33-34)

<sup>8</sup> “Entre ellos la defensa del derecho a la tierra y el medio ambiente por parte de líderes y lideresas campesinos, indígenas y afrodescendientes, la defensa de derechos laborales por parte de líderes y lideresas sindicales, la defensa de los derechos sexuales y reproductivos, así como la defensa de los derechos de las personas LGBT” (CIDH, 2015, p. 33).

Y la estigmatización se lleva a cabo por parte de diferentes actores, tanto institucionales (Fuerza Pública, representantes políticos u otro personal público), como sociales e ilegales. En este sentido, los medios de comunicación juegan un rol muy importante, al reproducir discursos estigmatizadores; en el caso colombiano, un ejemplo claro fue lo sucedido en torno al Paro agrario de 2013, en que, especialmente los medios televisivos, convirtieron al campesinado, grupos indígenas y afrodescendientes en paro, en violentos, con lo cual se justificaron las 12 personas muertas en el marco de las protestas y las decenas de detenciones arbitrarias.

En definitiva, la frecuencia con la que se da la estigmatización y criminalización de DDH en Colombia requiere que se pongan en práctica planes y programas destinados a legitimar la labor de estas personas, que reconozcan la importancia de su trabajo y dedicación para la democracia, y sensibilicen sobre ello a la sociedad en su conjunto.

## **Garantías para la población campesina: La no repetición necesaria para la paz**

### **Propuestas de los DDH y las organizaciones campesinas**

Dado que ya existen unas medidas para la protección de los DDH delineadas por el Estado, y que en la práctica son insuficientes para su protección en zonas rurales, en este apartado se registrarán las medidas que las mismas personas DDH propusieron en el marco de la investigación<sup>9</sup>. La importancia de estas propuestas radica en la experiencia directa obtenida por estos grupos en los distintos lugares donde han ejercido o ejercen su rol.

Para los sujetos DDH, la falta de garantías en la participación política de oposición y la protesta democrática es una razón central y estructural de su situación de seguridad. Por lo que los aspectos que identificaron como básicos y urgentes para su protección son: legitimidad de la labor de defensa de los DDH; garantías de participación política (lo que incluye la denuncia y la protesta); lucha contra la impunidad (investigación, juicio y judicialización de los entes agresores); y el desmonte de las estructuras paramilitares.

<sup>9</sup> Por motivo de espacios solamente se enunciarán. Para un mayor desarrollo de estas, se puede consultar en <http://comitepermanente.org/index.php/escuela-de-ddhh/cartillas/1078-protocolo-de-proteccion-para-de-fensores-rurales-cpdh>

Definimos las medidas de protección como el conjunto de acciones legislativas, políticas, administrativas y recursos materiales de los que dispone el Estado para prevenir lesiones y para proteger los derechos a la vida, la integridad, la libertad, y la seguridad personal del sujeto protegido y los bienes jurídicos tutelados en riesgo (CPDH, 2015). Sin embargo, en la investigación emerge una perspectiva de seguridad y protección que trasciende la garantía de los derechos mencionados anteriormente e integra los derechos culturales e identitarios para que les sean reconocidos los que les corresponden: el derecho a conservar su legado campesino y su territorio. Este hecho ilustra la pertinencia de un enfoque diferencial de protección, que parte de una combinación de medidas colectivas e individuales (no todas las personas DDH tienen el mismo riesgo, pero al mismo tiempo la comunidad en su conjunto se encuentra en riesgo por la defensa de sus derechos), con un mayor énfasis en medidas preventivas que permitan la permanencia en el territorio.

Como consecuencia de la investigación y a partir de las medidas sugeridas por los sujetos DDH en las entrevistas y los talleres, se propusieron una serie de medidas que el Estado podría tomar para mejorar las garantías para la defensa de los derechos humanos. Las medidas presentadas a continuación están desarrolladas en el documento publicado por el CDPH “Diseño participativo de un protocolo de protección con enfoque diferencial para defensores y defensoras de derechos humanos en contextos rurales” (2015).

- **Medidas de protección generales.** Estas incluyen una serie de actividades que podrían ser llevadas a cabo por el Estado de manera general, sin necesidad de responder a casos particulares y que podrían contribuir a prevenir los riesgos contra DDH.
  - a) Campañas de legitimación y reconocimiento de los sujetos defensores de derechos humanos, en especial en contextos rurales y que puedan ser llevadas por el Estado, enfatizando en el enfoque de género, para transformar la visión prejuiciosa y estereotípica de la sociedad respecto a las mujeres y los miembros de las organizaciones LGTBI.
  - b) Directivas y circulares de respeto y garantías a los sujetos defensores de derechos humanos en todas las entidades del Estado, que deben divulgarse especialmente en las áreas rurales.

- c) Actuación eficiente por parte de la Fiscalía respecto al alto grado de impunidad en los casos de agresiones a los sujetos defensores de derechos humanos y en los procedimientos contra estos, mientras que llevan a cabo procesos judiciales contra los sujetos DDH (los llamados “falsos positivos judiciales”).
- d) Reconocimiento de cada campesino como un sujeto político y del campesinado como un sector definido a partir de su cultura e identidad, lo que es asumido por los este grupo como un factor de vulnerabilidad. Existen los elementos necesarios (cosmovisión, conocimientos tradicionales, historia común, formas de organización y socialización) para que sean reconocidos como un sector social unitario.
- e) Fortalecimiento de las zonas de reserva campesina y reconocimiento de otras formas colectivas similares como los territorios agroalimentarios.
- f) Establecimiento de canales oficiales permanentes y directos con responsables de derechos humanos de la Fuerza Pública y demás organismos del Estado, puesto que en la investigación se señaló en varios casos que cuando existía comunicación con dichos entes, esto se valoraba como una estrategia útil y que debería institucionalizarse.
- g) Fortalecimiento del sistema de alertas tempranas (SAT-Defensoría del Pueblo) e integración con el programa de protección para la evaluación del riesgo de los sujetos DDH.
- h) Formación de los miembros de la Fuerza Pública en derechos humanos, derechos fundamentales, y DIH, desde la perspectiva de la jurisprudencia nacional e internacional.
- i) Creación de una instancia de evaluación de la eficacia de las medidas de protección, inexistente en el programa actual.
- j) Difusión del programa de protección y del proceso de solicitud.
- k) Audiencias públicas como espacios de participación de las comunidades para denunciar y visibilizar las problemáticas de derechos humanos ante de instituciones gubernamentales.

- l) Misiones humanitarias y comisiones de verificación, que son mecanismos de acompañamiento a las comunidades que buscan verificar violaciones de derechos humanos.
  - m) Facilidades para el acompañamiento internacional para organizaciones de derechos humanos en situación de riesgo, debido al rol de protección que representan para los sujetos defensores y las comunidades.
  - n) Fortalecimiento organizativo y comunitario en temas de protección.
  - ñ) Garantías para la permanencia en el territorio y a la subsistencia, desde el fortalecimiento de las circunstancias que posibiliten la permanencia en ellos.
  - o) Mejora y diversificación del sistema educativo, la protección en zonas rurales se percibe como algo mucho más amplio que las medidas específicas, incluyéndose la garantía de derechos básicos como la educación, la salud o la alimentación sana.
- **Medidas de protección específicas:** Estas medidas se proponen como un “catálogo” del que podrían seleccionarse algunas, según cada contexto, para responder a solicitudes concretas de las organizaciones o comunidades.

*Preventivas:*

- a) Formación: por ejemplo, financiando talleres a cargo de las organizaciones, en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario; estructura y funcionamiento del Estado: (instituciones, obligaciones y derechos / obligaciones de la ciudadanía); mecanismos de protección constitucional y legales; manejo de estrés, de cuidados de grupo y de defensa personal, para prevenir y enfrentar el daño; protección y autoprotección: en este punto debería darse un espacio para dar a conocer los programas estatales de prevención y protección, pedagogía y ejercicios con los asistentes de análisis de riesgo, medidas de autoprotección y protocolos comunales de protección.
- b) Publicación visible y permanente de las funciones y limitaciones del accionar del ejército en la entrada de los batallones y puestos de control (militar y policial): para que tanto miembros del ejército como ciudadanía

tenga conocimiento y claridad sobre lo que el ejército puede y no puede hacer. El texto podría ser acordado desde la Dirección de derechos humanos del Ministerio del Interior con el aval de la Defensoría del Pueblo, y debe ser claro en la prohibición de extralimitaciones de sus funciones.

c) Creación y difusión de canales y emisoras radiales comunitarias o veredales de derechos humanos: los medios de comunicación son instrumentos que pueden ser útiles para el fin de legitimar a los sujetos defensores de derechos humanos, educar en torno a estos, denunciar, o difundir actividades organizadas, puede ser usado como un espacio de interlocución o para apoyar procesos organizativos de comunidades.

### *Protección*

a) Apoyo profesional para defensores en procesos judiciales: incluyendo la financiación de abogados de confianza de las organizaciones, y otros profesionales especialistas.

b) Medios de acreditación: es una medida controvertida, puesto que en algunas zonas se valoró como útil contar con medios de acreditación como chalecos o carnés, en otras zonas del país la idea fue rechazada rotundamente, por organizaciones que temen que se institucionalice el uso de medios de acreditación para el oficio de defensa de derechos humanos, negándose el reconocimiento a quienes no los usen. Por otro lado, es un claro ejemplo de porqué es necesario el enfoque diferencial, y cómo estas dos posturas antitéticas enriquecen el asunto de las medidas de protección.

c) Medios de movilización especializados a los contextos (lanchas, fuerabordas, chalupas); en cuanto a los medios de movilización terrestre (mulas, caballos, motos, burros), que no se incluyen en el actual Decreto 4912.

d) Sedes de derechos humanos administradas por la misma comunidad. Estas podrían servir como lugares de protección colectiva, que puedan ser seguros y accesibles en zonas rurales, que estén dotados y que puedan ser usados como refugios humanitarios o casas de acogida.

e) Medios de comunicación / alarma que puedan servir en los territorios como walkietalkies, avanteles, radios o megáfonos, entre

otros. Los medios de alarma sugeridos van desde animales amaestrados como perros (de quienes el programa debe proveer los medios para su alimentación) hasta dispositivos electrónicos para ser instalados en las viviendas o sedes de las organizaciones como sensores de movimiento, luz, alarmas sonoras, y cohetes/bengalas para indicar emergencia, señal de auxilio o llamado a la comunidad.

f) Personas / organización de protección, en los territorios, como es el caso de las guardias campesinas inspiradas en las guardias indígenas, lo que incluye proveerlas con los recursos financieros para su formación y sostenimiento, además que se apruebe un lineamiento esbozado por las comunidades que incluya los derechos, obligaciones, funciones en similitud a las guardias indígenas. Estas guardias serían de carácter civil, no armado, con enfoque de promoción y defensa de los derechos humanos. Su autoridad vendría del carácter simbólico asociado al compromiso de paz.

g) Medidas arquitectónicas y de protección de inmuebles (como ojos biónicos en las puertas, sensores de movimiento, cámaras con memoria de mínimo 8 días y blindaje de refugios y viviendas) y mejora de las infraestructuras (como vías de acceso, servicio de energía eléctrica, el acceso a telecomunicaciones a través de la instalación de antenas o quioscos digitales o la entrega de botiquines).

i) Medios de grabaciones para documentar hechos victimizantes y visibilizar su trabajo.

## Conclusiones

Teniendo en cuenta todo lo planteado aquí, podemos afirmar que es necesario y urgente garantizar el ejercicio de la labor de defensa de derechos humanos, con un enfoque diferencial para las zonas rurales de Colombia. Proporcionaría una cobertura mayor y más eficiente a la población a quien está dirigida, debido a su flexibilidad y adaptabilidad. Avanzaría paso a paso en acercarse a las realidades de los DDH y la humanización de cada caso. La investigación del CPDH permitió confirmar que, pese a que no hay un contexto rural sino contextos rurales, los sujetos DDH rurales deben pensarse como un sector heterogéneo compuesto por personas y grupos con características identitarias respecto a sus derechos, su tierra y su territorio. Además, se reiteró que las medidas deben cambiar al ritmo de las problemáticas, sobre todo en el proceso del post conflicto y construcción de paz.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta la existencia del multiculturalismo y la visión integral de la protección, que permita garantizar la vida digna, la permanencia en el territorio y la participación democrática. Además, los sujetos DDH deben ser actores activos y empoderados en la creación, análisis, evaluación, replanteamientos de su protección y seguridad. Los conocimientos vivenciales que cada quien tiene sobre su contexto son básicos para la implementación de medidas y creación colectiva de programas, iniciativas, investigaciones y veeduría que, además de aportar a la protección, contribuirían a restablecer el tejido social y la relación entre Estado y las comunidades.

Los riesgos son muchos y los actores responsables, legales e ilegales, también; pero son además riesgos estructurales e históricos, en relación con intereses que los actores tienen en los territorios y en el control poblacional en estos mismos. Reducir la violencia y las agresiones a DDH implica, entonces, aceptar también la necesidad de cambios estructurales y del reconocimiento del derecho de las comunidades a defender su territorio y a participar activamente en las decisiones que se refieren a este. Pero implica también reformas democráticas que permitan eliminar la violencia de manera definitiva de la política y dejar de criminalizar a quienes defienden derechos.

Como se mencionó al iniciar el artículo, varias de las medidas propuestas en la investigación sobre la que se basa este escrito fueron incluidas en el Acuerdo Final de Paz, fundamentalmente en el punto 2.4.8., que recoge el llamado Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios. Además, el Acuerdo contempla medidas fundamentales para transformar las condiciones de riesgo estructurales de los DDH rurales, lo cual permite ofrecer garantías para su trabajo. Si se cumplen las propuestas en materia de garantías contenidas en el Acuerdo Final de Paz firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, habría una mayor viabilidad a las medidas propuestas por los sujetos DDH en esta investigación, ya que, en conjunto, los seis puntos posibilitarían una profunda transformación de las realidades sociales en los contextos rurales. Es necesario y urgente, por tanto, aplicar estas medidas y otras propuestas por las organizaciones y comunidades; y para ello se requiere de una voluntad política clara. La construcción de una paz estable y duradera requiere garantías para las personas e instancias DDH y medidas reales: una paz real, que no nos cueste la vida.

## Referencias

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. (2010). *Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada*. Bogotá Recuperado de [https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/227457/Exp\\_Restitucion.pdf/fb3c491a-9fa0-4e50-bac9-e795265a06e7](https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/227457/Exp_Restitucion.pdf/fb3c491a-9fa0-4e50-bac9-e795265a06e7)



- Alto Comisionado para la Paz. (2016). *Acuerdo Final de Paz*. Bogotá. Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Paginas/Texto-completo-del-Acuerdo-Final-para-la-Terminacion-del-conflicto.aspx>
- Berry, A. (2002). *¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?* Bogotá: *Revista de Economía Institucional*, 4( 6).
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: CNMH. Recuperado de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/descargas.html>
- Chicaiza, G. (2014). Elementos para abordar la megaminería desde una perspectiva de género. En *Memorias del seminario “extractivismo en América Latina... agua que no has de beber”*. Santiago de Chile: Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales -OLCA y Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina-OCMAL.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. (2009). *El despojo de tierras y territorios. Aproximación conceptual*. Bogotá: Área de Memoria Histórica, Línea de Investigación Tierra y Conflicto. Recuperado de [http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2010/tierra-conflicto/despojo\\_tierras\\_baja.pdf](http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2010/tierra-conflicto/despojo_tierras_baja.pdf)
- Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos. (2015). *Protocolo de protección con enfoque diferencial para defensores y defensoras de derechos humanos en contextos rurales*. Bogotá: CPDH.
- Constitución política de Colombia (1991). Bogotá: Editorial Unión Limitada.
- Fajardo, D. (2015). Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana. En *Informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas*. Bogotá: Mesa de Conversaciones.
- Frontline Defenders. (2017). *Annual Report on Human Rights Defenders on risk on 2016*. Irlanda: Front line. Recuperado de <https://www.frontlinedefenders.org/en/resource-publication/annual-report-human-rights-defenders-risk-2016>
- Fundación Arco Iris. (2015). *Cuatro años de la Ley 1448- Víctimas y Restitución de Tierras*. Recuperado de <https://www.arcoiris.com.co/2015/06/cuatro-anos-de-la-ley-1448-victimas-y-restitucion-de-tierras/>

- Fundación Forjando Futuros. (2016). *Han pasado cinco años y la restitución de tierras no avanza*. Recuperado de [http://forjandofuturos.org/documentos/publicacion-restitucion-de-tierras-no-avanzas\\_1500-sentencias\\_abril-2016-fundacion-forjando-futuros-version-webpdf](http://forjandofuturos.org/documentos/publicacion-restitucion-de-tierras-no-avanzas_1500-sentencias_abril-2016-fundacion-forjando-futuros-version-webpdf)
- Giraldo, J. (2015). Aportes sobre el origen del conflicto armado en Colombia, su persistencia y sus impactos. En *Informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas*. Bogotá: Mesa de conversaciones.
- Gómez Montes, I., & Eschenhagen, M. L. (2014). Conflictos socioambientales de la minería del oro y el rol del modelo económico dominante en América Latina. En B. Göbel y A. Ulloa (Edd), *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Biblioteca Abierta. Perspectivas Ambientales.
- Gutiérrez Sanín, F. (2015). ¿Una historia simple? En *Informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas*. Bogotá: Mesa de conversaciones.
- Harvey, D. (2005). *El "nuevo" imperialismo: Acumulación por desposesión*. Buenos Aires: CLACSO.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (IGAC) (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Ministerio del Interior y de Justicia. (3 de septiembre de 2009). *Circular externa CIR09-259-DMI*. Bogotá: Ministerio del Interior. Recuperado de [http://historico.derechoshumanos.gov.co/Programa/Documents/2010/legislacion/CircularExterna\\_CIR01.pdf](http://historico.derechoshumanos.gov.co/Programa/Documents/2010/legislacion/CircularExterna_CIR01.pdf)
- Molano, A. (2015). Fragmentos de la historia del conflicto armado colombiano (1920 – 2010). En *Informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas*. Bogotá: Mesa de conversaciones.
- Moncayo, V. M. (2015). Hacia la verdad del conflicto: Insurgencia guerrillera y orden social vigente. En *Informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas*. Bogotá: Mesa de conversaciones.
- Organización de las Naciones Unidas. (1998). *Declaración sobre los defensores de los derechos humanos*. Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/Issues/SRHRDefenders/Pages/Declaration.aspx>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos-OACNUDH. (s. f.). *Sobre los defensores de derechos humanos*. Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/Issues/SRHRDefenders/Pages/Defender.aspx>

- Pastrana y (2016). *Memorando de trabajo #1*. Bogotá. Recuperado de <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/10-2016-documento-los-ajustes-a-la-jep-que-plantea-pastrana>
- Presidencia de la República. (7 de septiembre de 1999). *Directiva Presidencial 007*. Bogotá. Recuperado de <http://historico.derechoshumanos.gov.co/Programa/Documents/2010/legislacion/DirectivaPresidencial007de1999.pdf>
- Programa Somos Defensores. (2016). *El cambio, informe anual SIADDHH 2015 sobre agresiones a defensores de derechos humanos en Colombia*. Bogotá: Programa Somos Defensores.
- Programa Somos Defensores. (2017). *Contra las cuerdas, informe anual SIADDHH 2016 sobre agresiones a defensores de derechos humanos en Colombia*. Bogotá: Programa Somos Defensores.
- Protection Desk Colombia – PDCOL. (2016). *Manual para prevenir la criminalización de los defensores del derecho a la tierra y el territorio*. Bogotá: PDCOL.
- Protection International. (2011). *Protección de defensores de derechos humanos: Buenas prácticas y lecciones a partir de la experiencia*. Bruselas: Protection International.
- Redacción judicial. (31 de enero de 2015). *Los escándalos del DAS*. Bogotá: El Espectador. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/los-escandalos-del-das-articulo-541266>
- República de Colombia. (26 de diciembre de 2011). *Decreto 4912*. Bogotá: Ministerio del Interior. Recuperado de <http://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/decreto-4912-de-2011>

República de Colombia (2003) Directiva 009 de 2003. Ministerio de Defensa Nacional. Recuperado de <http://historico.derechoshumanos.gov.co/Programa/Documents/2010/legislacion/Directiva009de2003-Mindefensa.pdf>

República de Colombia. (2015). Resolución 1085 de 2015. Ministerio de Interior. Recuperado de <http://www.unp.gov.co/normatividad/Documents/RESOLUCIÓN%201085%20DE%202015%20MININTERIOR.pdf>

Roa Avendaño, T. (2014). Época de resistencia al extractivismo. En T. Roa Avendaño (Coord.), *Extractivismo, conflictos y resistencias*. Bogotá: Censat Agua Vida – Amigos de la tierra.

Ulloa, A. (2014): Geopolíticas del desarrollo y la confrontación extractivista minera: Elementos para el análisis en territorios indígenas en América Latina. En B. Göbel y A. Ulloa (Eds.), *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Biblioteca Abierta. Perspectivas Ambientales.

Urrea, D. (2014). Dinámicas de la defensa del agua en la Colombia extractivista. En *Memorias del seminario "Extractivismo en América Latina: Agua que no has de beber"*. Santiago de Chile: Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales -OLCA y Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina-OCMAL.

Vega Cantor, R. (2012). *Colombia, un ejemplo contemporáneo de acumulación por desposesión*. Argentina: Theomai Estudios Críticos sobre Sociedad y Desarrollo, 26(2).

**Recibido:** 16/3/2017

**Aceptado:** 5/6/2017







# **Hernán Vidal y el aporte de la crítica literaria latinoamericana al proyecto de construcción y defensa de los derechos humanos <sup>1</sup>**

## **Hernán Vidal and the Contribution of the Latin American Literary Criticism to the Project of Construction and Defense of Human Rights**

### **Hernán Vidal e a contribuição da crítica literária latino-americana ao projeto de construção e defesa dos direitos humanos**

Gustavo Remedi<sup>2</sup>

#### **Resumen**

La revisión de la obra crítica y teórica que realizara el investigador y ensayista chileno Hernán Vidal (1937-2015) desde la Universidad de Minnesota sirve de punto de apoyo para explorar un proceso de ida y vuelta. Por un lado, de construcción de una hermenéutica cultural y literaria de los derechos humanos, anclando la primera en los segundos, a fin de realizar una serie de aportes desde la perspectiva de los estudios literarios y culturales latinoamericanos de orientación sociohistórica al propio discurso de promoción y defensa de los derechos humanos en América Latina.

---

1 Jornadas académicas «Raíces latinoamericanas de los derechos humanos» en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (3-4 de noviembre de 2016).

2 Universidad de la República, Uruguay.

**Palabras clave:** Crítica literaria, derechos humanos, América Latina, persona, vida bruta.

## Abstract

The review of the theoretical and critical work the Chilean researcher and essayist Hernán Vidal (1937-2015) carried out from the University of Minnesota serves as a point of support to explore a two-way process. It is a process of construction of a cultural and literary hermeneutics of human rights, anchoring the hermeneutics to rights, in order to carry out a series of contributions from the perspective of the Latin American literary and cultural studies with socio-historical orientation to the own discourse of promotion and defense of human rights in Latin America.

**Keywords:** Literary criticism, human rights, Latin America, person, brute life.

## Resumo

Revedo o trabalho crítico e teórico realizado pelo pesquisador e ensaísta chileno Hernán Vidal (1937-2015) desde a Universidade de Minnesota, serve como um suporte para explorar um processo de vai e vem. Por um lado, a construção de uma hermenêutica cultural e literária dos direitos humanos, ligando a primeiro com a segunda, para realizar uma série de contribuições a partir da perspectiva dos estudos literários e culturais latino-americanos de orientação sócio histórico ao discurso próprio de promoção e defesa dos direitos humanos na América Latina.

**Palavras-chave:** Crítica literária, direitos humanos, América Latina, pessoa, vida dura.

A partir del repaso de algunos trabajos de Hernán Vidal, intentamos aquí explicar los planteamientos de este investigador chileno en relación, por un lado, con la circunstancia histórica latinoamericana de fines del siglo XX y las movilizaciones en favor de los DDHH, y por otro, los estudios de la cultura y la literatura latinoamericanas de orientación sociohistórica.

El objetivo es compartir el proceso de construcción de una hermenéutica cultural —y literaria— de los derechos humanos de parte de Hernán Vidal, así como realzar algunos de sus aportes teóricos. Primero, su énfasis en la categoría dramática de “persona” —máscara— atada a la de la vida como “escenario” lleno de posibilidades y potencias, es decir, en vez de vida desnuda, vida (in)vestida con la máscara (la personalidad) y personaje que cada cual decide vivir (Vidal, 1987).

Segundo, apoyándose en Agamben, su preferencia por el concepto de vida bruta al de vida desnuda “que no capta la dimensión salvajemente disciplinaria del concepto” (Vidal, 2000, p. 312) para referirse a la vida humana que no está solo desnuda, sino que ha sido despojada, marcada y contrahecha brutalmente, y aludir a “la aniquilación de la dignidad humana” como resultado de las medidas del poder para perpetuarse, borrando, cuando precisa, la frontera entre *bios* (la persona humana) y *zoé* (la humanidad reducida a animalidad) (Vidal, 2000). Tercero, su interés por relacionar categorías y procedimientos de la práctica de la crítica literaria con los de “verdad jurídica” —en un afán por responder tanto al problema de la verdad *sin* justicia, como a las tendencias nihilistas y escépticas posmodernas— (Vidal, 1994) y también con conceptos provenientes de la ley internacional de derechos humanos como *jus cogens* (que refiere a normas sagradas, inviolables) y *erga omnes*: el respeto de todos los derechos de todos, por todos (Vidal, 2014).

Hacia la década de los 70, la crítica literaria “normal” o prevalente se ocupaba del estudio de un canon definido por criterios fundamentalmente academicistas y “belletrísticos” y los abordaba desde acercamientos biografistas, estilísticos, estructuralistas y tecnicistas en boga. Se buscaba, de este modo, producir conocimiento acerca de un autor o autora, su pensamiento, su sensibilidad y formas de expresión, así como acerca de la calidad de las “grandes obras” —o las obras canónicas— y las innovaciones (técnicas) de las nuevas obras, de algunas a veces relacionándolas con su contexto, las creaciones previas —en los casos del estudio de los géneros o de los estudios genéticos—, o el resto del sistema literario.

Contra este telón de fondo, los aportes de Vidal se enmarcan, primero, dentro de un enfoque de crítica socio-histórica, ya asentada en el contexto latinoamericano, que busca no perder de vista el papel de la institución literaria dentro del proceso social, en la medida en que la literatura es concebida como una forma de mediación ideológica, de modelización del mundo, de construcción de emociones, afectividades y sensibilidades (de “educación sentimental”), y finalmente, de comportamientos (Vidal, 1985), en suma, un terreno adonde se traslada, se pone en juego y también se dirime el conflicto social.

Segundo, en la medida en que la literatura se nutre y existe en medio de una red discursiva y práctica, Vidal recurre forzosamente a la ampliación del objeto de la crítica literaria, lo que lo conduce en la dirección de los estudios culturales latinoamericanos, y que si bien no se originan de los británicos, como él mismo aclara (Vidal, 2001), sí se asemejan más a estos en su sustento histórico-materialista y su vocación política, que a los estadounidenses (Del Sarto, Ríos y Trigo, 2005; Jameson, 2008).

En “La Declaración de Principios de la Junta Militar chilena como sistema literario. La lucha antifascista y el cuerpo humano”, un trabajo publicado originalmente en inglés en *Social Text* en 1979 y luego publicado en castellano en 1983, Vidal lo explica así:

La conveniencia de considerar el texto de la Declaración de Principios de la Junta Militar de 1974 como eje de un sistema literario está en su utilidad como instrumento problematizador, tanto de la literatura de la resistencia como de la filofascista. ... esta productividad surge de la noción de matrices ideológicas manifestadas metafóricamente. Con ellas se invierte la orientación exclusivista de muchas tendencias críticas intratextuales. Mientras éstas consideran el uso de conceptos extraliterarios como una intromisión indeseable he propuesto un tipo de lectura que reconoce y explora elementos literarios en *discursos ajenos a la construcción de mundos ficticios* [cursivas añadidas] (Vidal, 1983, p. 62).

Buscando aproximarse a las formas ideológicas que intervienen —ya sea favoreciéndolos, ya bloqueándolos— en los procesos de emancipación, “la crítica literaria no se restringe a una de sus partes” —la literatura de ficción— sino que “se instala en el centro de otros discursos para observar cómo se alimentan entre sí” (Vidal, 1983, p. 63).

Concuerda en que a diferencia de otros discursos —religiosos, científicos, legales— la literatura pone énfasis en una “convención representativa antropocéntrica. ... Las temáticas, símbolos, metáforas, motivos y técnicas discursivas que la literatura ha acumulado ... hacen de la dimensión sensual y emocional del trabajo humano el foco de su representación” (Vidal, 1983, p. 44).

Sin embargo, nos recuerda, esto no es monopolio exclusivo de la literatura de ficción, sino que se trata de “una cuestión de grado”. *Todo* discurso es siempre poético, moviliza una serie de motivos, metáforas y recursos literarios, y está *basado* sobre “una matriz de relaciones metafóricas constituidas de manera conciente e inconciente” naturalizadas —invisibilizadas— que sirven para imaginar, representar y comunicar realidades complejas. Luego, es tarea de “una lectura literaria detectar y magnificar las resonancias antropocéntricas y sensuales de las metáforas que lo sustentan” (Vidal, 1983, p. 44).

Tercero, el trabajo de Vidal se vincula a una forma de entender la práctica del crítico latinoamericano como parte de un proceso de construcción social

y transformación de la realidad: razón por la cual la literatura, primero, fue institucionalizada e instrumentalizada por las elites que construyeron el Estado nacional, y que se halla en la base de la razón de su utilización y promoción en la actualidad de parte del Estado y de la sociedad civil como forma de construcción de ciudadanía, de crítica social, de renegociación del sentido de la cultura nacional: de construcción de sensibilidades, mentalidades y comportamientos adecuados al modo de producción y vida social que se desea implementar (ya mantener, ya transformar).

En el caso de Vidal, esa construcción social y esa transformación de la realidad está orientada por un propósito particular: la utopía de la realización de la integridad material y espiritual de las personas, de su bienestar espiritual y material —todos los derechos, de todas las personas sin distinciones (*erga omnes*)—, según está articulado por el discurso de los derechos humanos; discurso que hacen suyo y esgrimen las organizaciones y movilizaciones sociales populares, usualmente disputándose al poder y al manejo que este hace de los mismos.

De este modo, el proyecto de los derechos humanos deviene su sustento hermenéutico.

## 2. Fascismo, sistema literario y refundación crítica en América Latina

En el contexto de las dictaduras de los 70, el referido ensayo “La Declaración de Principios de la Junta Militar chilena como sistema literario. La lucha antifascista y el cuerpo humano” impactó en el campo de los estudios literarios latinoamericanos y se volvió piedra de toque (Franco, 1981) de los estudios culturales latinoamericanos.

Su trabajo implicaba dos cosas. Primero, el posicionamiento y asunción del papel de la crítica literaria respecto a esta nueva circunstancia. Pese a no ser del todo novedosa, pues “el mantenimiento relativo de las libertades burguesas” y “la aceptación acrítica de la ideología que representaba a Chile como tierra de sólida tradición democrática” solo habían servido para ocultar una historia de conspiraciones, golpismos, represión y matanzas de grupos trabajadores, Vidal entiende que de todos modos se trata de una experiencia inusitada en su escala y ferocidad que significa una ruptura histórica (Vidal, 1983, p. 43).

Segundo, implicaba ocuparse de un texto —la Declaración de 1974— escrito, actuado, transcripto, difundido y traducido a cuatro idiomas, entendido

como fundacional y matricial de un lenguaje y una sensibilidad inéditos al que el crítico se acerca para develar su literariedad: el sistema de metáforas y otros recursos poéticos sobre el cual está armado funciona y “hace su trabajo” ideológico, sensibilizador, estetizante. A ese sistema opondrá el sistema metafórico de respuesta de la literatura de la resistencia desplegado por las novelas *Tejas verdes* de Hernán Valdés (1974) y *En este lugar sagrado* (1977) de Poli Délano.

Aquí, la hermenéutica de Vidal se arma sobre la base de un enfrentamiento político que se traslada al campo discursivo y poético: de un lado, la Junta Militar, en tanto vértice del nuevo bloque de poder, su discurso aglutinador y la poética de la que se vale, y por otro, la producción simbólica de la movilización anti-fascista —y de los escritores y escritoras, “que mediante su literatura buscan construir una comprensión y una sensibilidad democrática”— convirtiendo este esfuerzo colectivo (en tanto proviene de quienes escriben y está destinado al conjunto social) en anclaje social, soporte material y marco de referencia ético de la labor crítica.

Para Vidal, el quiebre que significó la dictadura es algo que la intelectualidad —y los escritores— ‘deberán[n] digerir de manera analítica, testimonial y poética’ (Vidal, 1983). La misión de los escritores y escritoras consistirá en elaborar “una conciencia y una sensibilidad del modo en que los chilenos que adhieren al movimiento popular se pensarán y se sentirán a sí mismos ... en el momento de enfrentar las tareas que tienen por delante” (Vidal, 1983, p. 42).

La literatura deviene un instrumento cognitivo y dador de significados que incluye la educación de las emociones, los afectos y los sentires para este nuevo momento (es decir, instrumento de construcción estética). Construye situaciones, arquetipificaciones y máscaras sociales literarias ofrecidas como formas de comprender la circunstancia y las posibilidades de sentimiento, de identificación, de actuación. La crítica literaria hace su parte al ‘identificar y meditar sobre las tendencias actuales’ contrapuestas (Vidal, 1983, p. 43) de elaboración simbólica, poética, modelizante, estetizante, subjetivante. Quien investiga, cada docente, tiene el llamado de intervenir y aportar su saber y experiencia en el análisis y la crítica textual, a la develación de estos sistemas metafóricos y poéticas en juego, y la transformación de textos velados, “constitutivamente deficientes’ e incluso ‘concebidos para la dominación’ en lecturas para la emancipación mediante una ‘hermenéutica emancipadora’” (Vidal, 1994, p. 55).

En cuanto a los aspectos sustantivos, Vidal reconstruye el sistema metafórico desplegado por la Declaración que descubre organizada en torno a un

discurso mítico que pone el énfasis en la redención espiritual frente a un mundo corrompido por la materialidad, que hunde sus raíces en el escolasticismo medieval, la Reconquista y la Conquista de América, apareado contradictoriamente con una ideología de gestión técnica-tecnocrática-tecnológica, post-política. La nación es imaginada como una casa o mansión que debe reconstruirse, una fortaleza o bastión que debe ser salvaguardado y defendido por unos modernos templarios, un Templo de Espiritualidad acechado por distintas clases de materialismos y formas de corrupción espiritual: el marxismo y el consumismo occidental.

Como contracara de una humanidad reducida a su espiritualidad en tránsito hacia una finalidad última designada por Dios, los cuerpos, en tanto lugar de la vida, de necesidad, de trabajo y producción, de gozo, y también de la explotación y la violencia infligida —las personas reducidas a “vida bruta”— desaparecen del horizonte discursivo, del mismo modo que detrás de la cegadora luminosidad de la espiritualidad desaparecen la política, los sujetos presos y los cuerpos de las personas asesinadas.

La propuesta poética y estética de la Declaración encuentra su respuesta en el motivo de la visibilización, reafirmación y celebración del cuerpo, de la existencia cotidiana y de la vida, en los textos de Valdés y Délano —incluso del cuerpo mortificado, doliente, hediondo o moribundo de los centros de tortura, los campos de concentración que se esconden en los subsuelos del Templo de la Suprema Espiritualidad.

De este modo, las dos novelas apuntan a la restitución de la integridad espiritual y material de la persona, concepto que está en la base del discurso y la movilización por los derechos humanos, sobre el entendido de que ‘la dignificación y el respeto por la materialidad [de la vida humana] hace mejor a la Humanidad’ (Verdesio, 2006, p. 353).

### 3. Metáforas encarnadas y en movimiento

El momento experimental del texto de 1979 se transforma en un Seminario Internacional en 1984 sobre *Facismo y experiencia literaria*, publicado en 1985.

En el Prólogo explica Vidal:

El incentivo para la publicación de los resultados del seminario viene de la urgente necesidad de meditar sobre la iniciación de los difíciles procesos de

redemocratización que actualmente viven Brasil, Uruguay y Argentina, así como del precedente anterior en la España post-franquista. ... Es preciso recordar que la enseñanza de la literatura española comenzó a tomar auge con la inmigración de distinguidos intelectuales de la España republicana, así como la enseñanza democratizante de las literaturas latinoamericanas en las últimas décadas se ha robustecido con la inmigración causada por los fascismos más recientes ... la enseñanza universitaria de las literaturas hispánicas y lusófonas debiera ser periódicamente revisado según las necesidades culturales impuestas por las grandes coyunturas de la historia en que vivimos. (Vidal, 1985, p. ii)

El interés inicial por confrontar los sistemas metafóricos y las sensibilidades emergentes durante el fascismo le condujo, asimismo, a una investigación a medio camino entre la crítica teatral y la antropología simbólica de “los rituales de protesta” llevados a cabo por la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos a partir de 1973.

En *Dar la vida por la vida. Ensayo de antropología simbólica*, de 1982, Vidal se interesa por la teatralidad de las acciones públicas, retoma la noción del teatro como un ritual simbólico que conserva y expresa valores comunitarios reprimidos y que él asocia a la posibilidad de construir sobre tales bases otras formas de vida. Explora, también, los símbolos y metáforas que estructuran estos rituales, distintas formas teatrales —tales como el encadenamiento, la romería, la inmolación— y los modos de organización simbólico-discursiva que se configuran (por. ej., una “épica avergonzada de sí misma”). (Remedi, 2014b)

Tres años más tarde, continuó con una línea similar de investigación, esta vez sobre las acciones y el discurso del Movimiento contra la Tortura «Sebastián Acevedo» —título de su libro de 1986—, movimiento que lleva el nombre de un minero que se inmoló frente a la Catedral de la Plaza de la Independencia en reclamo de sus dos hijos desaparecidos.

#### 4. Más allá de la violencia política: La violencia estructural

En 1987, Vidal deja en un segundo plano la serie *Ideologías y literatura* y funda un nuevo proyecto editorial explícitamente titulado *Literatura y derechos humanos*. El cambio esclareció su agenda que dejaba de ser meramente la lucha antifascista —las poéticas y las estéticas pro y con— y pasaba a ser una lucha

por la realización —la utopía— de los derechos humanos entendidos como la realización del potencial y la vida plena de las personas en su integridad material y espiritual, vara contra la cual será juzgada toda la actividad práctica y discursiva, muda y verbal, poética y estética.

En un afán por identificar y descifrar las coordenadas simbólico-discursivas que como consecuencia de la dictadura vertebran la cultura nacional, entiende que “las problemáticas humanísticas relativas al estudio y defensa de los derechos humanos debían ser uno de los principales factores a considerar en el proceso de continua canonización de obras, movimientos, corrientes y modelos teóricos” (Vidal, 1987).

La acción combinada de autoritarismo, represión y libre mercado es interpretada por Vidal como un régimen de violación de los derechos humanos estructural y sistémico. La crítica de los derechos humanos trasciende la particularidad del orden dictatorial y su operatividad y validez aspira a grados mayores de universalidad, si bien formulada desde la experiencia concreta de la materialidad latinoamericana.

En todo caso, ya no le desvelaban exclusivamente las víctimas de la violencia más obvia del terror de Estado —personas prisioneras políticas, tortura, asesinatos, desapariciones, exilios—, ahora abarcaba al conjunto de las víctimas del nuevo orden económico, social y cultural: objeto de una violencia no menos cruda y feroz que se expresaba especialmente en la situación de explotación y pobreza de las clases trabajadoras, de las personas desempleados, de sus familias, en las muchas caras y formas del despojo y la violencia —metaforizado por la vida en los barrios marginados—, y también las acciones de resistencia y protesta, tema de *Poética de la población marginal* (1987).

En respuesta a los paradigmas y proyectos críticos que orientan y subyacen la crítica literaria a lo largo de los siglos XIX y XX (el historicismo, el formalismo, el humanismo liberal, el cientificismo, etc.) que tienen por preocupación o bien el arte en sí o bien una modernización y un modelo de progreso excluyentes, Vidal propone reorganizar el trabajo de construcción del corpus así como la labor exegética y crítica a partir de una preocupación y movilización en defensa de los derechos humanos —todos los derechos, para todas las personas—, lo que supone reelaborar esta problemática en términos literarios y estéticos. También, a la inversa, poner a disposición las herramientas y la experticia de la disciplina para una mejor ideación y realización de los derechos humanos.

## 5. Vida bruta y persona (o vida investida)

Uno de los propósitos que orientan su travesía crítica es develar la matriz de metáforas y los núcleos simbólicos sobre las que se organizan los textos y mediante los que estos realizan su trabajo estético, ideológico y ético.

Otro es establecer el grado en que ese “trabajo” conduce, efectivamente, a la emancipación; o todo lo contrario, en qué medida necesita intervenir el sujeto crítico sobre la obra de arte para convertir una poética para la dominación o un monumento de “mala fe” en una experiencia de libertad, de conciencia, de cambio y movilización crítica.

Parte del desafío consiste en captar los sistemas metafóricos estructurantes. Vidal se detiene y vuelve una y otra vez sobre las metáforas espaciales recurrentes en los discursos y novelas estudiadas: la casa, la casa vacía, la casa grande, la casa de campo, la villa [Grimaldi]: “los espacios estatales de la demolición<sup>3</sup> humana” (Vidal, 2000, p. 58). Siguiendo la fenomenología materialista de Merleau Ponty y Bachelard, otro punto de interés para Vidal (2000) es el cuerpo como punto de partida de la experiencia y la cognición, así como el lugar de concreción de la integridad material y espiritual de la vida humana.

A estos efectos recurre al concepto de “persona”, concepto dramático que refiere al juego de máscaras que también es central en el discurso de los derechos humanos, por cuanto la persona es el sujeto de derecho, lo que diferencia al *zoé* del *bios* (Vidal, 2000, p. 59-60).

La persona sería equivalente a vida investida con el “personaje” que cada cual desea/decide vestir, y que no es solamente uno, ni de una vez y para siempre.

La noción de persona, entonces, presupone un escenario —una circunstancia, un estar—, una investidura, un carácter, cierta manera de pensar, de hablar y de actuar. También, una finalidad (intereses, motivaciones, proyectos) y cursos de acción que deberán sortear una serie de obstáculos y antagonismos, los que a su vez resultarán en distintos conflictos y dramas, resueltos y no resueltos. El desarrollo de una personalidad conlleva así la posibilidad de adoptar todas las máscaras —explorar las potencialidades humanas en toda su amplitud— y en ese

---

<sup>3</sup> Vidal hace notar que las técnicas de tortura no son un resultado exclusivo de los cursos de entrenamiento contrainsurgente en la Escuela de las Américas, sino que eran prácticas establecidas en los centros de detención contra delincuentes comunes, y también contra los sujetos enemigos y prisioneros políticos en épocas muy anteriores.

proceso crear la máscara propia, que es siempre un devenir. Así, en tanto sujeto de derechos, carente de derechos, creador de derechos, en la persona confluyen y entran en juego posibilidades de sentidos opuestos: por un lado, el signo del deseo y la utopía de la integridad, la indivisibilidad y la plenitud material y espiritual de la vida humana —de su dignidad, sus potencialidades, sus sueños— y, por otro, las marcas de un proceso histórico de personas inconclusas, siempre en formación: proceso signado por la carencia, la fractura, la contradicción, la indecidibilidad, la ironía, la negación, la inhabilitación, la irineia, etc. (Remedi, 2014a).

La dictadura primero y el neoliberalismo después son definidos por Vidal en términos de negación de la persona, el desdibujamiento la frontera entre *zoé* y *bios* reduciendo la vida a “vida bruta” (Vidal, 2000, p. 59), esto es, el despojo de los seres humanos, la condena a muchos seres humanos a una vida de no-personas. (Otra vez, el término apunta a recuperar un momento anterior a la desnudez como desnudamiento o despojo brutal, del mismo modo que Marx, al referirse a la acumulación originaria expone el proceso doble, previo, de expropiación y desnudamiento que en un solo movimiento produce personas que de ahí en más necesitarán vender su trabajo en el mercado —el proletariado— y otras que, habiéndose hecho de un capital, lo comprarán y lo usarán en su beneficio —el capitalista).

Como hemos resaltado en otra oportunidad, en 2001 Vidal explica así su interés en la noción dramática de persona y su rendimiento para el análisis crítico como punto de apoyo de una hermenéutica en la que hace confluír tres planos: ‘una dimensión arqueológica (la búsqueda de antecedentes en la “tradicón nacional”, usando el psicoanálisis); una dimensión histórica (la conexión de los sucesos simbólicos con el sentido de las estructuras económicas, sociales, políticas e ideológicas, usando el materialismo histórico), y una dimensión utópica (la toma de conciencia del bien deseado y todavía no consolidado como realidad, usando las bases escatológicas de la Teología de la Liberación), y que en conjunto permitirían inquirir si los sistemas simbólicos acumulados ... contribuyen o no al respeto de los Derechos Humanos’ (Remedi, 2014, p. 168; Vidal, 2001 p. 51).

## 6. Epílogo: Hacia una hermenéutica cultural de los derechos humanos

La catástrofe moral de las dictaduras y su continuación en el desarrollismo neoliberal post-dictadura conduce a Vidal a reconsiderar los fundamentos últimos del arte y de la crítica desde una perspectiva de los derechos humanos. En su libro *Crítica literaria como defensa de los derechos humanos. Cuestión teórica* (1994) desarrolla su argumento.

Primero, recuerda que toda práctica, análisis de algo, interpretación y asignación de sentidos se hace desde una experiencia personal (que puede ser compartida, colectiva), desde una creencia, una proyecto y compromisos “con algo” que es preciso explicitar y que es lo que lo legitima y justifica ante sí y ante otros individuos (Vidal, 1994).

Luego se pregunta: “Ante la crisis de las utopías de los siglos anteriores” — porque el futuro también tiene su historia— “¿qué razón ética nos da el derecho a hacer imputaciones interpretativas en que basamos nuestra enseñanza y nuestras publicaciones? ... ¿qué factor objetivo valida nuestra interpretación personal(ista) de los textos, e indirectamente, de las culturas que los originaron?” (Vidal, 1994, p. 13).

Dicha proposición se asienta, además, en una interpelación a que la crítica literaria abandone su reclusión tecno-escolástica —su papel de servidor y escudo de Próspero— y que el trabajo intelectual profesional contribuya a la elucidación y “a la solución de los problemas importantes” de la sociedad y la cultura (Verdesio, 2006, p. 348).

En un intento de desmarcarse de una serie de proyectos sociales y críticos dominantes, tales como la modernización y el desarrollismo capitalistas —perpetuadores de la desigualdad, la exclusión y la miseria—, los experimentos revolucionarios del s. XX —que ciertamente fueron un punto de referencia para la crítica, pero que se agotaron—, o las posturas desencantadas y nihilistas que recostadas en las teorías de la posmodernidad se pierden en el texto y se retiran del mundo, propone “una hermenéutica cultural en torno a la problemática de los derechos humanos” (Vidal, 1994, p. 17) a manera de nuevo sustento y encuadre del quehacer crítico.

Aun con sus paradojas, anacronismos y tergiversaciones de las que todos somos concientes (Remedi, 2009; Verdesio, 2006), los derechos humanos ofrecen un marco para juzgar el neo-desarrollismo imperante, y son un objetivo ético capaz de concitar la adhesión y expresar las diferentes subjetividades y sujetos afectados en sus derechos y que son reducidas a no personas por efecto de un desarrollo “con más naufragos que navegantes”, como diría Eduardo Galeano.

Por lo demás, se trata de un discurso que existe más allá de las creencias y posicionamientos del sujeto crítico, encarnado en una gama de movilizaciones y actores que apelan a ellos, así como un conjunto de organismos, comisiones, institutos y leyes internacionales existentes —resultado de muchas luchas—,

todo lo cual deviene un fundamento externo que permite eludir los riesgos del ahistoricismo, el esteticismo y el exceso de personalismo en nuestras decisiones, valoraciones y juicios cuando investigamos y enseñamos.

Como todo discurso histórico, no obstante, los derechos humanos no son un discurso “terminado” sino uno en construcción, siempre en tensión porque es expresión de intereses, momentos y procesos sociales e históricos contradictorios (Quevedo, 1996; Remedi, 2009), lo que supone no solo promover y defender los derechos, sino crear derechos nuevos y nuevos sujetos de derecho, cuestionar incluso algunos derechos, que vienen de otros tiempos.

A través de artefactos literarios —o mediante sus lecturas literarias de distintas clases de textos— el sujeto crítico se instala dentro del espacio social como conciencia crítica y mediadora entre la particularidad del texto y su potencial y provecho para la construcción de personas, investidas con derechos humanos, entendidos estos como evidencia/estadio superior del desarrollo histórico de la conciencia ética de la humanidad (Vidal, 1994). Así, deviene agente dinamizador de un tránsito de la particularidad americana a la universalidad de los derechos de las personas, realizando el significado y valor de la literatura como instrumento constituyente del principio de vida y de humanización (contra el principio de muerte y la deshumanización) (Vidal, 1994).

Segundo, arrebatada la literatura monumentalizada y cosificada (vacía-de-contenido) y los sistemas metafóricos que construye, y pone a circular a la razón instrumental —sus usos para el poder y la dominación— y los recupera para una razón emancipadora.

En este punto, Vidal se apoya, pero toma distancia, en Theodor Adorno. Describa del potencial intrínsecamente emancipador del arte y la lectura (Vidal, 1994) puesto que su sentido está socialmente y culturalmente mediado y nos llega como artefacto consumado/cerrado (significado por el poder para el poder).

Por esto Vidal se refiere a la “deficiencia constitutiva” de la literatura/del arte (Vidal, 1994, p. 56) en la medida en que son definidos y asimilados por los discursos dominantes y la lectura también es pautada por la cultura dominante, lo que vuelve necesaria una práctica hermenéutica emancipadora, es decir, orientada por algún proyecto y utopía para que el arte recobre su magia, la literatura su efecto liberador y la crítica un papel en el proceso emancipatorio.

## Referencias

- Del Sarto, A., Ríos, A. y Trigo, A. (2005). *Latin American Cultural Studies Reader* Durham: Duke University Press.
- Franco, J. (1981). "Trends and Priorities for Research on Latin American in the 1980s: Latin American Literature" *The Wilson Center Working Papers* N.º 111 Washington DC: 125-35.
- Jameson, F. (2008). *The Ideologies of Theory*. Londres: Verso.
- Quevedo, L. A. (1996). Teoría y crítica de los derechos humanos en la modernidad. En A. Pierini (Ed.), *Pensamiento crítico sobre derechos humanos*. Buenos Aires: Eudeba.
- Remedi, G. (2009). "¿Esqueletos en el ropero? Los Derechos Humanos desde la cultura?" *Cuadernos del Claeh* 96-97, 31 (1-2), 41-67.
- Remedi, G. (2014a). Afterword: Tell Me How It Happened: Unbinding the Discourse on Memory, the Political Crimes of the Recent Past, and Human Rights. En Ana Forcinito, (Ed.), *Layers of Memory and the Discourse of Human Rights: Artistic and Testimonial Practices in Latin America and Iberia* (pp. 215-230). *Hispanic Issues On Line*.
- Remedi, G. (2014b). Hernán Vidal, crítica teatral y derechos humanos: Inflexiones en el discurso teórico-crítico acerca del teatro de América Latina. *Revista Gestos. Teoría y práctica del teatro hispánico*, 29(57), 153-173.
- Remedi, G. (2015). Latinoamericanismos de fin de siglo: Paradigmas críticos emergentes y reconfiguraciones de una disciplina doblemente territorializada. En G. Remedi (Ed.), *Vistas cruzadas. Los estudios de América Latina en EEUU en los 90, vistos desde el Sur. Un diálogo interdisciplinario* (pp. 19-74). Montevideo: Zona Editorial/CEIL-FHCE..
- Verdesio, G. (2006). Hernán Vidal y los Derechos Humanos: Hacia una reformulación de la teoría y la praxis de los estudios subalternos. En M. Moraña y J. Campos (Eds.), *Ideologías y Literatura. Homenaje a Hernán Vidal* (pp. 347-360). Pittsburgh: Instituto Internacional de Literatura Iberoamericana.
- Vidal, H. (1979). The Politics of the Body: The Chilean Junta and the Anti-Fascist Struggle. *Social Text* 2 (Summer), 104-119. <https://doi.org/10.2307/466400>

- Vidal, H. (1982). *Dar la vida por la vida: Agrupación Chilena de Familiares de Detenidos Desaparecidos. Ensayo de antropología simbólica*. Minneapolis: Instituto para el Estudio de las Ideologías y la Literatura.
- Vidal, H. (1983). La Declaración de Principios de la Junta militar chilena como sistema literario: la lucha antifascista y el cuerpo humano. En N. Larsen (Ed.), *The Discourse of Power. Culture, Hegemony and The Authoritarian State in Latin America* (pp. 43-66). Minneapolis: Institute for the Study of Ideologies and Literature.
- Vidal, H. (1985). *Fascismo y experiencia literaria: Reflexiones para una recanonización*. Minneapolis: Institute for the Study of Ideologies and Literature.
- Vidal, H. (1986). El Movimiento contra la tortura Sebastián Acevedo Derechos Humanos y la producción de símbolos nacionales bajo el fascismo chileno. Minneapolis: Institute for the Study of Ideologies and Literature.
- Vidal, H. (1987). *Poética de la población marginal. Fundamentos materialistas para una historiografía estética*. Serie Literatura y Derechos Humanos N.º 1. Minneapolis: Institute for the Study of Ideologies and Literature.
- Vidal, H. (1989). *Cultura nacional chilena, crítica literaria y derechos humanos*. Serie Literatura y Derechos Humanos N.º 5. Minneapolis: Institute for the Study of Ideologies and Literature.
- Vidal, H. (1994). *Crítica literaria como defensa de los derechos humanos. Cuestión teórica*. Newark, Delaware: Juan de la Cuesta.
- Vidal, H. (1997). *Política cultural de la memoria histórica. Derechos humanos y discursos culturales en Chile*. Santiago de Chile: Mosquito Editores.
- Vidal, H. (2000). *Chile: Poética de la tortura política*. Santiago de Chile: Mosquito Editores.
- Vidal, H. (2001). Estudios culturales: ¿Disciplina ya constituida o agendas convergentes? *Nuevo Texto Crítico* 13-14(25-28), 247-254.
- Vidal, H. (2004). *La literatura en la historia de las emancipaciones latinoamericanas*. Santiago de Chile, Mosquito Editores.
- Vidal, H. (2009) An Aesthetic Approach to Issues of Human Rights. En Ana Forcinito y Fernando Ordóñez (Eds.), *Human Rights and Latin American Culture, Hispanic Issues*, 4(1), 14-43.

Vidal, H. (2014). Universal Truth: Juridical Notes for a Cultural Hermeneutics based on Human Rights. En Ana Forcinito (Ed.), *Layers of Memory and the Discourse of Human Rights: Artistic and Testimonial Practices in Latin America and Iberia*. *Hispanic Issues On Line*: 181-187.

Vidal, H. y Jara, R. (Eds.) (1986). *Testimonio y literatura*. Minneapolis: Institute for the Study of Ideologies and Literature.

**Recibido:** 21/11/2016

**Aceptado:** 5/6/2017



## **Forms of educational support for students with disabilities or educational needs in the Universidad Nacional de Costa Rica, and implications for their professional training**

**Las formas de apoyo educativo al estudiantado con discapacidad o con necesidades educativas en la Universidad Nacional de Costa Rica y sus implicaciones en su formación profesional**

**Formas de apoio educacional para estudantes com deficiência ou com necessidades educativas especiais na Universidade Nacional da Costa Rica e suas implicações a sua formação profissional**

Angélica Fontana Hernández, M.Ed.<sup>1\*</sup>  
Marie Claire Vargas Dengo, Dra.<sup>2\*\*</sup>

### **Abstract**

This article presents the forms of educational support for students with disabilities or educational needs in the

---

1\* Master in Pedagogy with emphasis on the Diversity of Educational Processes. Graduate in Special Education with emphasis in Mental Retardation and Bachelor in Learning Problems of the National University of Costa Rica. Academic of the Division of Basic Education of the Center for Research and Teaching in Education (CIDE) of the National University, Costa Rica and responsible for the project A quality education, which attends students with disabilities or educational needs in their professional training. She has experience in primary education and special education services. Has publications in the field of pedagogy at the national and international level.

2\*\* Master in Curriculum and Instruction with emphasis in Special Bilingual Education from The George Washington University, USA. Doctor in Education by the Latin American Program of Doctorate in Education of the University of Costa Rica. Academic of the Division of Basic Education of the Center for Research and Teaching in Education (CIDE), National University, Costa Rica where she has been part of the Project A quality education that attends students with disabilities in this institution. She has publications in the fields of Pedagogy and Special Education.



university environment, and their implications for these students' professional training, according to results obtained through the FIDA Proyecto *Percepciones y realidades en la atención de las necesidades educativas: propuesta de desarrollo profesional y su implementación en la Universidad Nacional (código 0524-10) del año 2012 al 2015*. [Project Perceptions and realities in addressing educational needs: professional development proposal, and its implementation in the Universidad Nacional) (code 0524-10) between 2012 and 2015]. One hundred and ninety-one students participated in this study (76 men and 115 women), who were enrolled in different careers in several UNA Sites (Central, Brunca, and Chorotega), as well as 427 staff members (181 men, and 246 women). The methodology uses a qualitative approach; 15 workshops and 65 individual interviews were conducted with students to gather their observations. It was found that only some of the students receive individual assistance (during and outside classes), and occasionally tutoring (in English, Mathematics and Chemistry) by academic staff of the institution in the Central Site. For instance, more time is provided for them to take exams, during which they receive individual instructions; this is also done when they prepare research projects. One finding that stands out is that most students of UNA Regional Sites stated that their opinion is not taken into consideration by academic staff when determining and implementing adjustments in methodology or for evaluating the courses they receive. On the other hand, in the Central Site, most members of the group of students with disabilities talk with academic staff about defining at least types of adjustment or educational assistance.

**Keywords:** educational assistance, disability, educational needs, higher education.

## Resumen

Este artículo presenta las formas de apoyo educativo a la población estudiantil en condición de discapacidad o con necesidades educativas en el ámbito universitario y sus implicaciones en su formación profesional según los resultados obtenidos en el Proyecto (FIDA) *Percepciones y realidades en la atención de las necesidades educativas: propuesta de desarrollo profesional y su implementación en la Universidad Nacional (código 0524-10) del año 2012 al 2015*. En este estudio participaron 191 estudiantes (76 hombres y 115 mujeres) matriculados en distintas carreras de las sedes de la UNA (Central, Brunca y Chorotega) y 427 personal académico (181 hombres y 246 mujeres). La metodología responde al enfoque cualitativo y se realizaron 15 talleres con estudiantes y 65 entrevistas individuales para recabar sus apreciaciones. Se determinó que solo una parte del estudiantado recibe atención individual (dentro y fuera de las sesiones de clase) y en ocasiones tutorías (en Inglés, Matemática y Química) por parte del personal académico de la institución en la sede Central. En la evaluación, se les facilita mayor tiempo para la realización de las pruebas e instrucciones individuales durante la misma; asimismo para elaborar trabajos de investigación. Un aspecto que se destaca, es que la mayoría del estudiantado de las Sedes Regionales de la UNA expresó que su opinión no es tomada en cuenta por el personal académico para determinar y aplicar

los ajustes en la metodología ni la evaluación de los cursos que imparten. Mientras que en la Sede Central, la mayor parte del grupo conversan con el personal académico para definir por lo menos un tipo ajuste o apoyo educativo.

**Palabras clave:** apoyos educativos, discapacidad, necesidades educativas, educación superior.

## Resumo

Este artigo apresenta as formas de apoio educacional oferecidas a população estudantil com deficiência ou necessidades educativas a nível universitário e suas implicações a sua formação profissional, de acordo com os resultados obtidos no projeto (FIDA) Percepções e Realidades na atenção as necessidades educativas: proposta de desenvolvimento profissional e sua implementação na Universidade Nacional (código 0524-10) de 2012-2015. Fez parte de este estudo 191 estudantes (76 homens e 115 mulheres) matriculados em várias carreiras de diferentes localidades da UNA (Central, Brunca e Chorotega) e 427 docentes (181 homens e 246 mulheres). A metodologia responde à abordagem qualitativa, foram feitas 15 oficinas com estudantes e foram realizadas 65 entrevistas individuais para conhecer suas opiniões. Determinou-se que apenas parte das pessoas estudantes receberam atenção individual (tanto dentro como fora de sala de aula) e, algumas vezes em tutorias (em Inglês, Matemática e Química) pela equipe acadêmica institucional da área central. Na avaliação, se dá mais tempo para realizar as provas e recebem instruções individuais; este apoio também é aplicado quando os estudantes elaboram trabalhos de pesquisas. Um aspecto de destaque é que a maioria dos estudantes das sedes regionais da UNA dizem que sua opinião não é tomada por parte dos professores, no que se refere aos ajustes na metodologia e na avaliação de seus cursos. Por outro lado, na Sede Central, a maior parte do grupo dialoga com o pessoal académico para definir pelo menos um tipo de ajuste ou apoio educacional.

**Palavras-chave:** apoio educacional, deficiência, necessidades educativas, educação universitária.

## Introduction

The topics of disability and educational inclusion have been addressed by investigations at the Universidad Nacional (UNA), such as those by Arce and Venegas, 2008, Miranda, 2009, Castillo and Bonilla, 2009, Soto, 2007, Torres, 2013 and Vargas, 2013). However, there are no studies that provide information about forms of assistance and follow-up for the population of students with disabilities and educational needs, and their implications for these students' professional training.



Given that education is a human right, it is essential to implement initiatives for reflection on and discussion of opportunities to access high-quality education with equity and equality for all of the student population in the university environment.

The challenge posed by the Costa Rican educational system in this new century, in particular in the case of higher education, consists of developing pedagogical proposals that will contribute to educational inclusion, through which students with disabilities or educational needs will be able stay in school and graduate in the different careers offered; and the challenge of promoting new, more inclusive educational alternatives that respond to the diversity of personal and social characteristics of the student population in today's society.

In the UNA, several initiatives have been developed over the last 30 years in both the administrative and the academic spheres, seeking to promote equity and equality of access to higher education.

The Program called *Actividad Física Adaptada Salud y Discapacidad* AFISADIS (Health- and Disability-Adapted Physical Activity Program) was launched in 1983, and the *Proyecto Escuela Deportiva para Personas con Discapacidad Intelectual*, EDDI (Sports School Project for Intellectually Disabled Persons) began in 1993, both of which are carried out by the School of Human Movement and Life Quality Sciences. In 1998 the Project *UNA Educación de Calidad, UEC (A High-Quality Education Project)* was also launched in the CIDE's Basic Education Division.

Institutional Policies were approved in 2005 which guide academic activities (investment and financing), including those related to disability and equity (Gaceta UNA 01- 2005, amended in Gaceta UNA 04- 2014), while the student Psycho-Pedagogical Care Program was launched in 2009 by the Psychological Counseling Department.

Lastly, the Interinstitutional Commission for the Disabled, known as CIMAD, was strengthened in 2013 (Gaceta UNA 15-2013).

A *critical aspect* stemming from the institutional experience with the Project *UNA Educación de Calidad* addressing the student population with disabilities (Fontana and Rodríguez, 2012- 2015), regarding the definition and implementation of curricular adaptation and assistance required by students in their professional training, is the impact of pedagogical, emotional and social elements on those involved, which have direct and indirect impacts on decision-making and on the implementation of these types of assistance in the university environment.

In this respect, Sánchez and Torres (2002) state that attitudes, beliefs and behaviors determine and guide pedagogical interventions and organizational structures of teaching approaches implemented by teaching staff in the educational environment.

Based on the foregoing, this study is intended to generate scientific knowledge about types of assistance and follow-up on the population of disabled students, and their implications for these students' professional training, from the perspective of those involved.

## Theoretical and conceptual points of reference

### Conceptualization of the term “disability” and its implications on social constructions

The concept of disability has changed throughout the history of humanity, with its constructions and interpretations responding to the economic and social trends prevailing in each historical period in which they have emerged.

The following paragraphs discuss the evolution of the concepts of “disability” and “educational needs” from different perspectives.

From a *traditional perspective*, disability is understood as a divine punishment or as a feature of a demonic spirit, where the animist approach prevails in the interpretation of reality; persons with disabilities were later seen as *objects of charity*, leading to physical, functional and social exclusion of the disabled.

From a welfare point of view, in the 18th and 19th centuries the disabled were considered as *subjects of medical assistance*, and then as *subjects of protection and guardianship*, mainly provided by the Catholic church and private initiatives.

With scientific advances and further medical investigation in the 19th century, disability was conceived of as a disease. Therefore, disabled persons were *subjects of studies and treatment* (medical, psychological, and pedagogical), and were cared for by private institutions, hospitals or asylums, giving rise to a period of institutionalization.

At the end of the 19th century, institutions were established for groups of persons based on their impairments, leading to the emergence of two parallel educational systems (one for *normal* people, and another for *abnormal* people), each one with their own teaching methods, resources, didactic materials, and facilities.

This situation of deprivation generated attitudes that devalued impaired individuals, such as rejection and protection (Zazzo, 1973 cited by Lou Royo, 2011), as did the use of pejorative terminology to refer to disabled persons, which had an impact on the perception of lesser worth and discrimination.

In the middle of the 20th century, the *Clinical – Rehabilitative approach* was strengthened, in which disability was considered to be an anomalous condition with respect to standard conditions in the physical, sensorial and cognitive spheres, caused by a pathology.

From this point of view, disabled persons are considered as *passive objects of intervention, treatment and rehabilitation* (Lou Royo, 2011) by a team of professionals (in medicine, psychology, special education, and other areas), to provide them with a rehabilitation process based on the development of functional skills (adaptive skills) which would allow them to integrate with society.

With the rise of behaviorism and behavior modification strategies in this period, the idea of carrying out diagnoses emerges, in order to have a broad vision of the condition and progress of disabled persons.

This approach reduces disability to a static condition, ignoring the experiential and situational aspects of persons (Lou Royo, 2011), bringing about segregation, dependency and marginality, in which the position of professionals prevails, relegating disabled persons to roles of clients or patients.

Based on this model, rehabilitation centers and special education schools were opened in European countries (France, Italy, and Germany) and in the United States for specific types of impairments, providing specialized education. In Costa Rica this model is still used, with special education centers and support services continuing to attend to students using this clinical perspective.

In parallel, in the international context (during the 1960s and 1970s), a series of events related to the social consequences of differentiated education (maladjustment - segregation), its organization, and the didactic strategies used were criticized (Sánchez and Torres, 2002).

From this sociological perspective, disabled persons were considered as *subjects with rights* who consume services and must have a role in their planning and development (Lou Royo, 2011). Additionally, *acceptance of differences between persons and adjustments of the social environment* that facilitate their inclusion and participation in society generated changes in

concepts and social attitudes towards the disabled. A fundamental element underlying this approach is *self-determination* by persons with disabilities in deciding on their care and their lives.

In this changing social context, in contrast to the previous model, the *Social Model* arises, which considers that disabilities are not personal attributes, but are rather the result of a complex set of conditions which originate in or are increased by aspects of the social environment.

This approach proposes a vision that takes into account opinions of the persons who are seeking to construct the identity of their disability and their belonging to a diverse collective, emphasizing the context in which they live and actions taken to eliminate obstacles and promote accessible environments, to improve their social participation (Lou Royo, 2011).

For its part, the United Nations (UN) promulgated the Convention on the Rights of Persons with Disabilities in 2006 – the first binding legal instrument for the Member Nations, based on the social model.

This Convention defines disability as “an evolving concept that results from the interaction between people with impairments, and attitudinal and environmental barriers that hinder their full and effective participation in society on an equal basis with others” (UN, 2006 p. 8).

At present, the Costa Rican educational system is in a transitional period between the Clinical-Rehabilitative Model and the emergent Social Model, in which each one’s pedagogical approaches, i.e., procedures for integrating and inclusive education, often coexist in a clear state of philosophical and sociological contradiction.

In the present, guided by the contributions of recent investigations by Schalock, Verdugo, and others between 2003 and 2011, other models have emerged, such as the ecological model, the universal model, and the biopsychosocial-integrating model, which try to solve the challenge of improving the understanding of disability, seeking to promote a better quality of life for this diverse group.

### **Conceptualization of “educational needs” and “forms of educational support”**

There are different definitions of the concept of educational needs, which range from a traditional perspective focused on students’ individual characteristics, to concepts that include socio-cultural aspects.

The main characteristics of these perspectives are presented below.

According to Brennan (1988 cited by Aguilar, 2002) educational needs are defined as the major difficulties experienced by a student in having access to common learning for his or her age, due either to internal causes or to an inadequate educational approach, who requires certain conditions and adaptations in learning to compensate for these difficulties, as well as provision of specialized resources.

Blanco (1989, p. 20) proposes a similar concept, indicating that persons with educational needs:

Experience greater difficulties than other students in accessing the learning that is specified in the curriculum for their age (due either to internal causes, difficulties, or deficiencies in their social or family environment, or poorly adjusted learning in the past); to compensate for these difficulties, they require significant access and/or curricular adaptations in several areas.

It is important to emphasize that the concepts mentioned previously stem from the following assumptions: educational needs originate mainly in students' personal characteristics, their difficulties in learning, and deficiencies of the educational environment that hinder responses to these characteristics.

In Costa Rica, the Ministry of Public Education [MEP] (2005a, p. 14) shares this vision of persons with educational needs, and therefore defines them as:

... persons with different learning abilities or learning difficulties greater than those of average students, which hinder their capacity to access the curriculum corresponding to their age; they therefore require adaptation of one or several areas of the curriculum to compensate for these differences.

Reflecting on the previous discussion, it can be said that educational needs are closely related to the pedagogical aids or educational assistance services required by this group of students during their educational process. For this reason, the attitude of respect and understanding that educational actors express about their individuality will make it possible for each student to be recognized as an integral being.

The concept of educational needs is currently understood from a broader and more flexible perspective, incorporating the different concepts discussed in forums and global declarations organized by the United Nations (UN) and the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO),

which include both personal and socio-cultural aspects of students, seeking to guarantee a high-quality education for all the groups that constitute society, without any type of discrimination or exclusion.

Given the previous discussion, the educational needs perceived and evaluated in this new approach generate a conceptual change – not only disabled persons may present specific conditions in their educational training, because it is assumed that these conditions may arise due to both personal and socio-cultural factors; i.e., the nature of educational needs is more extensive, and they may apply to all groups in a society.

Educational needs, therefore, may arise due to multiple causes, including personal conditions or conditions stemming from the interrelation between specific characteristics of students and their social environment (family, school, or community) that hinder their development and learning. They may also originate in teaching approaches which do not consider the learning conditions or adaptations required by students, as well as in the lack of support products (technological resources and technical aids).

On the other hand, according to Sánchez and Torres (2002), educational needs have two significant characteristics: the first one emphasizes their *interactive* nature; i.e., the need is defined in connection with the social context in which persons live, and do not depend only on students' personal conditions. The second characteristic is their *relative* dimension; i.e., it is determined by a time and a space; they therefore cannot be definitive or permanent.

Another aspect that arises from this reflection is that *need* is an inherent aspect of the human condition, and all persons, at some point in their life, require support to respond to the demands of personal development and to the social context. Education is not an exception – it is here where student diversity demands the most significant and most varied forms of assistance and follow-up, according to the approaches and levels of the educational system.

On the other hand, when the concept of educational needs is viewed from a pedagogical perspective, the purpose of Special Education changes, as indicated by Aguilar (2004), since attention is focused on a learning situation rather than on personal conditions of the group of students (deficiencies), which have been used to label and classify and, even worse, to discriminate against and exclude them.

Nonetheless, according to Aguilar and Monge (2008, p. 27) the concept of educational needs “has generated a certain confusion and ambiguity, as it is

considered a diagnostic category, rather than as an educational approach, although the initial intention was precisely to make a change in educational practices.” This leads to the generation of new forms of classification in the educational context through the use of language, since this concept is applied to disabled students who require specialized care.

The authors also indicate that based on actions of educational support services offered by different institutions in the country, some practices are observed that rather than helping students, foster labeling and differential treatment, such as personal care by a specialist away from peers, the creation of student groups to take tests, as well as the creation of new categories, such as *student with curricular adaptation* to refer to those students that receive this educational support.

The current debate over the *conceptual crisis* evidences a prevailing global change, with the emergence of new terms such as “different capacities” and “functional diversity,” among others. However, a careful review of the assumptions of these concepts reveals that “diversity requires different structures for different students” (Sánchez and Torres, 2002, p. 81), which may turn into new ways of labeling and categorization.

For the purposes of this study, educational needs are understood as *the learning conditions that stem from the interaction between students’ individual differences and the social environment that presents attitudinal, physical, architectural, pedagogical and cultural barriers that hinder their participation and, likewise, their enjoyment of society’s goods and services* (Fontana, Espinoza and León, 2009).

In the pedagogical approach, types of adjustments and assistance play a fundamental role because they are the strategies used to respond to the requirements of the student population, in particular, the group with disabilities or educational needs.

For these reasons, the curriculum must be conceived of based on a broad perspective that allows consistency and continuity in the various processes proposed, regarding adjustments to the educational offer as a significant action; i.e., it must be flexible, open, and contextualized, so as to allow for different levels of curricular specification.

From this approach, the levels of curricular specification in the Costa Rican educational system could be the following: center-, stage- or cycle-based curricular project, classroom programming, and individualized curriculum adaptation.

It is important to point out that at these levels of curricular specification, various strategies can respond to the characteristics of the student population, but in the last two levels in particular, *specific adjustments* are used to attend to the educational needs of a diverse group, such as curricular adaptations (CAs) and adaptations for accessing the curriculum (AACs).

The main characteristics of these types of adaptations are discussed below.

According to Sánchez and Torres (2002) CAs are adaptations made to basic elements of the curriculum such as methodology, objectives, contents and evaluation of a specific area or discipline, so that students may develop specific skills according to the level of their studies.

Borsani (2003) defines CAs as specific modifications made by teaching staff to respond to personal situations of the student population in the educational context. Among these are adjustments to methodology (activities, materials and resources) and to evaluations.

Puigdellivol (2002, p. 97) proposes another CAs concept – that they are “... adaptations and aids for assimilating the curriculum, and its adjustments to educational needs.” Among these are adaptations and aids that facilitate the assimilation of content, such as aid materials, individual assistance, and complementary methodological strategies and alternatives for responding to students’ educational needs, as well as changes in the hierarchy of objectives and contents.

Sharing the vision of the authors mentioned before, the MEP (2005a) defines CAs as the accommodation of the educational offering to the characteristics and needs of students, to attend to their individual differences.

At the university level, curricular adaptations do not have a significant effect on the demands of the objectives or content established in the different courses of the careers offered.

Another type of adaptation used in the pedagogical approach are Adaptations for Accessing the Curriculum (AACs), which are not considered to be within the curricular sphere itself, since they are mostly adaptations or changes that prepare the educational environment to allow students to have access to it, according to their characteristics and needs.

Among the AACs the following dimensions stand out, according to Sánchez and Torres (2002):

1. The adaptation of human elements of the educational center to establish teamwork strategies and facilitate educational services for students. Examples include flexible student grouping and the creation of technical educational coordination, guidance, or support teams.
2. Adaptations of spaces and physical aspects to facilitate use and movement within the educational center facilities, such as the elimination of architectural barriers, furniture arrangement, signposts, and other adjustments related to accessibility.
3. Adaptations in equipment and resources to provide a variety of materials that respond to student needs.
4. Adaptations in the time allowed for the different activities carried out in the educational center.

Puigdemívil (2002) establishes three categories of AACs:

1. Architectural and environmental adaptations, related to the elimination of barriers in infrastructure or physical space which hinder autonomous mobility.
2. Organizational adaptations, which refer to all those measures related to the order and arrangement of the educational environment required to accommodate educational needs.
3. Didactic adaptations, considered as the actions related to the presentation of didactic resources used in the teaching and learning processes.

According to Borsani (2003, p. 45) AACs are defined as “changes in the space, resources, and specific equipment to facilitate learning of content.” Examples include adaptations in the physical facilities of the educational center to eliminate urban and transport barriers, providing technical aids, and making schedule adjustments.

From a similar perspective, the MEP (2005a, p. 15), defines AACs as “The changes or provision of special resources, materials or communication systems aimed at some students (especially those with motor, visual or hearing impairments) to facilitate their access to the regular curriculum or, otherwise, to the adapted curriculum.” Examples include building ramps to facilitate access to the institution; enlarging the size of characters in texts or other documents;

facilitating the use of thick pencils, headphones, magnifying glasses, glasses and other devices; adapting furniture to student needs (folding tables or tables with wheels); using alternative communication systems (Braille or sign language); using tape recorders, computers, and technological support resources, among others (MEP, 2005b).

It is important to mention that based on the experience observed in the Project *UNA Educación de Calidad* (1998- 2016) in the university environment, the curriculum adaptations made do not change the levels of demand and objectives proposed in the courses delivered in the various careers in the institution. As a result, academic staff, in a dialogue with students, must determine the pertinent supports and adjustments necessary to promote participation, equity and equality in university education. Among these, adjustments in methodological strategy and evaluation to favor access to information and communications systems, individual assistance, adaptation of didactic material, and peer support stand out (Fontana and Rodríguez, 2015).

Considering the concepts presented previously, it may be observed that curriculum adaptations and adjustments for access to the environment are fundamental aspects for persons with disabilities or educational needs to achieve autonomous participation in different contexts – in particular in the educational context – as well as to improve their life quality and their social and work insertion.

### **Methodological strategy of the study**

This research is carried out using a qualitative approach, since it explores a social phenomenon and, at the same time, looks for possible solutions for improving the situation described. Taylor and Bogdan (cited by Gurdián, 2007) indicate that qualitative research is characterized by being naturalist, because investigators try to understand persons and the phenomena studied within their reference framework, and humanistic, since it considers these persons' life experiences, perceptions, conceptions and behaviors.

The methodological proposal of this study combines actions in the areas of day-to-day institutional activities: research, teaching, outreach, and production, since the educational process is considered to be an integral activity and a permanent, dynamic and flexible process (Fontana, 2004) which involves actions related to investigation, systematization, construction of knowledge, and discussion of results.



In general terms, the project was carried out in the following phases:

Phase I: Study planning and coordination.

Phase II: Analysis of information and systematization of proposed actions.

Phase III: Design of the updating strategy.

Phase IV: National and international dissemination of research results.

As part of the study, different actions were implemented to present its objectives and gather relevant information. Among these, the following stand out:

- Visits to the UNA Regional Sites and to their different campuses. First, the Chorotega Site was visited (Nicoya and Liberia Campuses), followed by the Brunca Site (Pérez Zeledón and Coto Brus Campuses), and, finally, the Sarapiquí Campus was visited, for a total of 10 visits (seven in 2012, two in 2013).
- Visits to Academic Units (AUs) of the UNA Central Site (Omar Dengo and Benjamín Núñez Campuses), for a total of 25 contacted AUs, and 15 workshops were carried out with students.

Approximately 738 persons participated (427 academic staff, 55 administrative staff, and 191 students, of which 65 were interviewed) in the application of the investigation's instruments.

Among the techniques used were: a questionnaire for academic and administrative staff, interviews with a group of students, and group work with students. The techniques of incomplete phrases and imagery association were used with academic and administrative staff.

During group work, students showed great interest in sharing their experiences, and high expectations for the results.

## **Analysis and discussion of findings**

In the following pages, the investigation's results are presented by Sites of the UNA. They were obtained by analyzing the information and discussing findings about types of assistance and follow-up for the population of students with disabilities or educational needs.

The academic staff of the UNA Regional Sites who participated in the study indicated that they did not have educational experience with disabled students. However, a substantial majority of them stated that they carry out a variety of actions that favor the group of students with certain characteristics (such as learning difficulties, attention deficit, language problems, emotional problems, health situations, or lagging behind in secondary education) which have an impact on their professional training; all of them were referred by specialists (doctors, counselors, psychologists, educational psychologists, special education teachers, among others), or requested by the group of students.

The actions mentioned may be grouped into three categories:

### **Those that facilitate access to information and communication**

Part of the academic staff of the Sites indicated that they use different technological resources and audiovisual means (portable computers, multimedia projectors, and other devices); provide more time for students to carry out classroom activities (individually or in a group); clarify questions or concerns via electronic mail; and share support or additional material (videos, documentaries, or articles) about the subject matters addressed in the courses.

### **Those that facilitate understanding of the subject matters or contents addressed in the courses**

Another part of the academic staff of the Sites indicated that they explain the subject matters covered in the courses in a descriptive manner, using images, day-to-day vocabulary, and examples; review the main ideas of the subject matters; prepare summaries or conceptual maps; and review the practices or exercises assigned. They also carry out group activities, such as panels, debates, cine forum, and other recreational dynamics (games and dramatization), and provide guidelines for projects.

In contrast, students of Regional Sites participating in the study indicated that their *opinion is not taken into account* when defining curricular adaptations, since the perspective of academic staff prevails; likewise, they must be referred by a specialist (psychologist, educational psychologist, special education teacher, neurologist, or other) to obtain the curricular adaptations they require. This situation generates *great* concern and anguish to students because in many cases these recommendations are too general, and are not adequate for all of the courses

in which they enroll. In this regard, a student said that academic staff “only allow more time for taking tests, and some times provide individual assistance to clarify doubts about the issues addressed.” (Workshop 2, June 2012)

Some particular actions implemented in the Regional Sites are discussed below.

In the Sarapiquí Site, some teachers indicated that they use *specialist participation* in the methodology of their courses, so that the student group may expand coverage of subject matters covered in the course. In addition, for evaluation, one of the teachers indicated that he *formulates tests as a guide* – for instance, for the preparation of agrochemical products.

On the Liberia Campus, some teachers mentioned that they allow *preferential seating* in the classroom for the group of students that request it, to facilitate hearing and visibility; likewise, some English teachers indicated that they use a *language guide* in their classrooms, and make adjustments for presentation of projects (oral presentations with prior or spontaneous preparation) to promote better understanding of the language.

In the Pérez Zeledón Campus, some teachers indicated that they conduct math workshops and provide less difficult exercises.

#### *Personal assistance during and outside classroom sessions*

The greater part of the academic staff of Regional Sites indicated that they provide individual assistance to students during and outside classroom sessions, reviewing the main ideas of the subject matter covered in the class, reviewing exercises or progress reports of research projects, clarifying questions or concerns, preparing outlines, summaries or conceptual maps, and assigning additional homework, projects, or practice exercises for students who cannot go on trips.

On the other hand, it is important to indicate that at the time that the study was carried out (2012 through 2015), only four students were registered as being disabled due to visual impairment (poor vision), hearing impairment (poor hearing or deafness), physical-motor impairment, and cognitive impairment in the Chorotega Regional Site. It is therefore pertinent to ask what the barriers are that hinder participation of the group of students with disabilities in the North Pacific zone of Costa Rica or the province of Guanacaste in university training. It is then necessary to investigate conditions of accessibility in the Admissions Test for Higher Education, and opportunities in secondary education in the zone for this diversity group, since their entry rate is very low compared to statistical data on prevalence.

Returning to the findings of this study, a *conceptual confusion* was detected between the techniques used in a basic teaching approach in the university context, with specific adjustments to meet the educational needs of a disabled student. This was because a large part of the academic staff of the Sites of the institution mentioned the use of audiovisual means (computers, multimedia projectors), and cognitive techniques (class summaries, conceptual or semantic maps, explanations with day-to-day examples, group activities, among others) as if they were aids specifically for disabled students. Even though these techniques facilitate access to information and communication for all students taking the courses, and of course for the group of students with educational needs, they are not considered specific adaptations for disabled students.

The UNA Central Site, and particularly the Omar Dengo Campus, is different from the Regional Sites in that the academic staff who participated in the study had experience with disabled students, and many of them mentioned different *curricular adaptations and specific assistance* for the group of students with sensory impairments (blindness, impaired vision, impaired hearing), as well as with physical-motor or cognitive impairments that have an effect on their professional training.

Below are the adaptations or types of assistance found in the *methodological strategy*, taking into account the moment at which they are implemented:

#### *Personal assistance in the classroom*

The greater part of the academic staff of the Central Site that participated in this research indicated that they provide *personal assistance* to those students who present particular conditions (disabilities), giving them specific instructions to carry out a project or exercises, or clarifying questions or concerns individually. Some teachers spend their personal assistance time listening to answers written using the Braille system in the area of mathematics, and in the French language.

Teachers also ask for *support from classmates* to provide guidance to the group of students with visual impairments (blindness or impaired vision) during activities in the class session, so that they provide orientation in the classroom, description of activities, exercises, multimedia presentations, and videos (documentaries or movies). Only a few teachers establish *specific roles* to students for providing adequate accompaniment.

In addition, some teachers *provide study material in advance in digital format* (a course program, instructions for projects, videos and other documents) so that these

students have access to them before each class. In particular, some female teachers stated that they provide adapted material (enlarged 14- or 16-point Arial fonts in Word or PDF digital formats, in the Braille system, or embossed), such as readings, graphics, mathematics exercises, project guides, works of music, and other documents to be used by students in the classroom, either independently or with assistance.

Other *specific adaptations* mentioned by academic staff are: verbalization of instructions for class work, description of the classroom (arrangement of furniture and positioning of classmates), as well as of images, figures, diagrams or graphics, or recording of class sessions. They also mention seating students in the front row of the classroom (if they request it) to maintain adequate communication and provide them with assistance. Some teachers have also received support from a LESCO (Costa Rican Sign Language) interpreter in their classrooms because they had deaf students.

### **Individual assistance outside of classroom sessions**

The greater part of the academic staff indicate that they implement various types of assistance outside of the class schedule for the group of students that request them, to review subject matters addressed in the class and exercises or progress reports of research projects, clarify questions or concerns, prepare summaries, or assign additional homework or projects when required.

The greater part of the academic staff coordinate with the Project *UNA Educación de Calidad* for digitizing printed documents (books, anthologies, and readings) for blind students, and receive pedagogical advice and recommendations about pertinent curriculum adaptations for this diverse group. Some of them have also received assistance (in the areas of English and Mathematics) from the Psychological Counseling Department and the Academic Success Program through a student tutor.

Other teachers in the Center of General Studies mentioned that the Counselor of the Integral Student Care Office provided recommendations for assisting students who presented particular problems in their academic training.

It is important to indicate that a part of the academic staff keeps a registry of the adaptations and types of assistance provided in the course, hold meetings with students to come to agreements regarding the adaptations and types of assistance that they require in the course, and complete the Initial and Final Report.

Only a few teachers stated that they implement different actions for providing *support in the emotional area* to the group of students, using positive phrases to reinforce achievements, giving advice on how to cope with personal or family problems, and motivating them to continue and finish the course. It should be emphasized that some teachers indicated that they give support to students who have a *phobia of mathematics*, and do not allow negative comments about persons with disabilities in their class.

The greater part of the academic staff who participated in the study do not consider that as part of their academic functions they must implement actions to contribute to better emotional performance of students with disabilities or educational needs, a situation that is reflected in the limited types of educational assistance.

According to the academic staff of the Central Site, curricular adaptations and specific types of assistance implemented in the *evaluation strategy* include:

*Allowing more time* for the group of students who ask for it to take tests in the courses and hand in their projects; likewise, in particular situations (specific difficulties in mathematics and English) teachers provide specific instructions and clarify questions and concerns during the execution period.

*Following up on homework and individual projects* through specific reviews and observations. For following up on group work, teachers say that they talk to each member of the group to get information on their progress, and provide additional material.

*Oral tests* with concrete short answers are given to the group of students who have visual impairments (blindness), and answers are recorded or written; support materials are used (texts in the Braille system, a glossary or other materials), and individual assistance and adequate space are provided. This is also done for students who cannot write (because of an accident), for health reasons (illness or pregnancy), or emotional situations (crisis of anxiety or panic).

Some mathematics teachers indicated that they administered oral tests with the help of materials in the Braille system, tables, and embossed formulas or figures, allowing students to carry out calculations using the Braille system or a talking calculator. When the subject matter of the courses allows it, they use the Excel program, and the program JAWS screen reader program. They state that they receive support from the team of the Project *UNA Educación de Calidad* in this area, so that the material is adapted (printed in Braille or embossed) to administer the tests.

In the case of *written tests*, academic staff indicated that they administer short tests (3 or more) with support materials (dictionaries, glossaries, graphics, formulas, tables or other materials) for those students that require them, with constant supervision and clarification of questions. For students who have a visual impairment (poor vision), they create *written tests with enlarged print (14- and 16-point Arial fonts, among others)*, or use technological support. These are administered using the schedule established for the course and, in general, with more time provided.

Specific actions implemented in the Central Site and in the Regional Sites, in the *evaluation strategy* are discussed in the following paragraphs.

In the *Liberia and Pérez Zeledón Campuses*, the academic staff in the area of English indicated that they use short tests with hearing support (repetition of instructions or dialogues), and visual support (images), readings with different difficulty levels, and use of a dictionary during tests. In particular, they indicated that the oral part of the test is done in a separate room when situations of panic or shame occur, and they allow short presentations.

In the *Liberia Campus*, a teacher indicated that he allows his students who have children and do not have child care, to take tests in the company of their young children.

In the *Sarapiquí Site*, some teachers indicated that they talk to students that appear very anxious or worried during the tests, and on one occasion it was necessary to carry out an intervention during a crisis which was referred to the Social Work Department for follow-up.

On the *Omar Dengo Campus*, some teachers indicated that they use the self-evaluation technique to assess personal performance, and co-evaluation to assess performance of group members. Some female English and French teachers indicated that they use time to *systematize the experience*, since they have had to use specific criteria to assess the language construction process individually for blind students, and to prepare specialized material (textbooks accessed through screen readers) for Interactive English courses (I, II, III and IV), as well as to support the program's accreditation processes.

However, academic staff in the areas of English, Chemistry and Mathematics indicated that there are courses which are evaluated through comprehensive cumulative exams, which can only be changed under duly justified conditions – this situation does not favor students with educational needs.

On the other hand, a group of teachers in all Sites of the UNA, said that to carry out adaptations and provide the assistance required by students, it is necessary to *have more time and professional dedication*, given that each student is different and the nature of the courses demands it.

Many students of the Central Site who participated in the study, indicated that *their opinion is taken into account*, in particular those with visual impairment (blindness or poor vision). However, they still need a recommendation or reference by a specialist (psychologist, educational psychologist, Special Education, neurologist, and other) to allow the academic staff to implement the curriculum adaptations they need. This situation generates anxiety and discontent among students with disabilities because the recommendations are often given in general terms, rather than specifically for all the courses in which they enroll at the university. (Workshop 10, August, 2013).

## Conclusions

The analysis of the results of this study show that the opinion of students of UNA Regional Sites with a disability or with educational needs is not taken into account when defining and implementing curricular adaptations and types of assistance during their university training. On the other hand, many students of the Central Site at least talk with academic staff about defining some of the types of adaptations and assistance they require in their professional training.

It is concluded that pedagogical attention and educational assistance to students are defined based on the impairments they have, disregarding their capacities and talents. In particular, the opinions of academic staff and references by specialists prevail, with general recommendations that cannot be adapted to students' personal situations and to the different types of courses (theoretical, theoretical-practical, laboratory, and courses for the development of specific skills such as dancing, singing, handling of equipment, etc.) offered at the university.

A conceptual vacuum is observed with respect to what is understood as educational needs and assistance, since the greater part of the academic staff confuse actions inherent to university teaching approaches (use of multimedia equipment) with curricular adaptations or specific types of assistance for disabled students. This situation leads to serious difficulties in the university environment when defining pertinent adaptations and types of assistance for this diverse group, taking into account their personal and social conditions.

It is concluded that the prevailing curricular adaptations in the methodological strategy used by the academic staff of the UNA Central Site consist of individual

assistance during and outside class sessions, providing material adapted for students with visual impairments (blindness or poor vision) in an accessible format (using the Braille system, embossed or digital format), and peer support. For the evaluation strategy, it was determined that the adaptations consist of giving more time to take tests or hand in research projects, and adapted tests (taken orally, with enlarged print or in the Braille system, with support of material or digital format), in order to facilitate access to information.

It was found that student follow-up actions by academic staff consist of communications through social networks (e-mail or other media), individual assistance outside class sessions, and participation in counseling or training meetings by the teams of the Project *UNA Educación de Calidad* or the Psychological Counseling Department.

It is concluded that the greater part of the academic staff who participated in the study do not consider that as part of their academic functions they must implement actions to contribute to better emotional performance of students with disabilities or educational needs, a situation that is reflected in the limited types of educational assistance provided.

Regarding university teaching, it is important to emphasize that part of the academic staff of the UNA Sites complies with minimum requirements for attention to students with disabilities or educational needs (individual assistance, and allowing more time), since it is considered that personal aspects are determining factors of their academic performance and their stay in the university, avoiding their professional commitment with the excuse of a lack of assistance or training in this subject; they likewise delegate to the institution their responsibility of getting updated in this area.

Finally, it is relevant that the results of this study and its pedagogical implications be disseminated through different media, in order to construct new perspectives about pedagogic attention to students with disabilities or educational needs in the university environment, based on the principles of Inclusive Education (attention to diversity and social inclusion); thus contributing to their admission, stay, and graduation under conditions of equity and equality in Higher Education.

## References

Aguilar, G, and Monge, G. (2008) *La Educación Especial en Costa Rica: antecedentes, evolución, nuevas tendencias y desafíos* (Special Education in Costa Rica: background, evolution, new trends and challenges). San José: Ministerio de Educación Pública. Unpublished material.

- Aguilar, A. (2002). *De la integración a la inclusividad la atención de la diversidad pilar básico en la escuela del siglo XX*. (From integration to inclusion, to attention to diversity – a key element in schools of the 20th century). Buenos Aires: Ediciones Espacio.
- Arce, X. and Venegas, S. (2008). *La igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad visual de conformidad con la Ley 7600, en los trámites administrativos en el Campus Omar Dengo de la Universidad Nacional* (Equal opportunities for persons with visual impairment pursuant to Law 7600, in administrative procedures on the Omar Dengo Campus of the Universidad Nacional). Dissertation for the Degree of *Licenciatura* as a Professional Secretary. Heredia: Universidad Nacional, (Unpublished).
- Blanco, R. (1989). *Las necesidades educativas especiales en la escuela ordinaria* (Special educational needs in regular schools). Madrid: Ministerio de Educación y Comercio.
- Borsani, M. (2003). *Adecuaciones curriculares* (Curricular adaptations). *Apuntes de atención a la diversidad*. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas
- Castillo, A. and Bonilla, A. (2009). *Curricular adaptations for adult english language learners in the school of literature and language sciences at Universidad Nacional*. Pedagogical proposal for a Master's Degree in a Second Language and Cultures with a major in English as a Foreign Language for adults and children. Heredia: Universidad Nacional, (Unpublished).
- Fontana, A. (2004). *Atención a la diversidad: talleres para docentes de I y II ciclos* (Attention to diversity: workshops for teachers of first and second cycles). Didactic proposal for a Master's Degree in Pedagogy with a major in Diversity in Educational Processes. Heredia. Universidad Nacional, (Unpublished).
- Fontana, A., Espinoza, A. and León, H. (2009). *Implementación de las adecuaciones de acceso en las instituciones educativas costarricenses* (Implementation of adaptations for access in Costa Rican educational institutions). San José, Costa Rica: CENAREC
- Fontana, A. and Rodríguez, R. (2012- 2015). *Formulación del Proyecto Percepciones y realidades en la atención de las necesidades educativas: propuesta de desarrollo profesional y su implementación en la Universidad Nacional código 0509-10*. (Formulation of the Project Perceptions and Realities in attention to educational needs: professional development proposal and its implementation at the Universidad Nacional, code 0509-10). Heredia: Vicerrectoría Académica. Universidad Nacional. (Unpublished).

- Gurdián, A. (2007). *El Paradigma Cualitativo en la Investigación Socio-Educativa* (Qualitative paradigm in Socio-Educational Research). San José, Costa Rica.
- Lou Rayo, M.A. (2011). *Atención a las necesidades educativas específicas* (Attention to specific educational needs). Secondary Education. Madrid: Ediciones Pirámide
- Ministerio de Educación Pública (MEP). (2005a). *Políticas, Normativa y Procedimientos para el Acceso a la Educación de los estudiantes con Necesidades Educativas Especiales* (Policies, Regulations and Procedures for Access to Education of Students with Special Educational Needs). San José: MEP publications.
- Ministerio de Educación Pública (2005b) *La atención de las necesidades especiales en Costa Rica. Información Básica en torno de las adecuaciones curriculares y de acceso* (Attention to educational needs in Costa Rica. Basic information about curricular and access-related adaptations). San José: CENAREC
- Miranda, G. (2009). *Actitudes del personal académico universitario hacia el estudiantado con discapacidad y su relación con el desempeño académico: un estudio de caso Universidad de Costa Rica* (Attitudes of university academic staff towards students with disabilities, and their relationship with academic performance: a case study at the Universidad de Costa Rica). Final work for a Master's Degree in Psychology. Heredia: Universidad Nacional, (Unpublished).
- Organización de las Naciones Unidas. [ONU]. (2006, Noviembre 3).
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Available at <http://www.un.org/spanish/disabilities/pdf/SpanishCPRD.CSP2008.1.pdf>

- Puigdemívol, I. (1998). *La educación especial en la escuela integrada* (Special education in integrated schools). Spain: Editorial Graó.
- Sánchez, A. and Torres, J.A. (2002) *Educación Especial. Centros educativos y profesionales ante la diversidad* (Special Education. Educational centers and professionals confronting diversity). Madrid: Ediciones Pirámide.
- Soto, R. (2007). *Actitud docentes de la Universidad de Costa Rica hacia los (as) estudiantes con discapacidad* (Universidad de Costa Rica's teacher attitudes towards students with disabilities). Final work for a Master's Degree in Education. *San José: Universidad de Costa Rica*, (Unpublished).
- Universidad Nacional. (2005). Políticas institucionales (Institutional Policies). Gaceta UNA 01-2005 amended in the Gaceta UNA 04-2014. Accessed at <http://www.documentos.una.ac.cr/handle/unadocs/1149>
- Universidad Nacional. (2013). Gaceta UNA 15-2013 Accessed at <http://www.documentos.una.ac.cr/bitstream/handle/unadocs/2552/UNA-GACETA%2015-2013.pdf?sequence=1>

**Recibido:** 19/4/2017

**Aceptado:** 5/6/2017







## **Miguel Baraona Cockerell: La trama y los hilos. Modernización capitalista y las cuatro espirales de la modernidad. EUNA 2016**

**Miguel Baraona Cockerell: The Plot and the Threads. Capitalist Modernization and the Four Spirals of Modernity. EUNA 2016**

**Miguel Baraona Cockerell: O enredo e os fios. Modernização capitalista e as quatro espirais da modernidade. Euna 2016**

Lucía Rincón Soto<sup>1</sup>

### **Resumen**

En el siguiente trabajo se expone la línea de pensamiento de Miguel Baraona Cockerell presente en su libro *La trama y los hilos. Modernización capitalista y las cuatro espirales de la modernidad*. En este mismo, grosso modo, plantea que globalización, modernización, conflicto y resistencia son parte intrínseca de la modernidad. Esta concatenación de hechos ha producido una espiral de problemáticas que atentan contra la existencia de la humanidad, las cuales son explicadas de manera contundente por el autor. Su crítica al sistema capitalista pone en evidencia la urgencia de un cambio de mentalidad, un Nuevo Humanismo que se concretará, en lo posible, a partir de la confluencia de movimientos sociales con una conciencia tendiente a la creación de un mundo posible.

**Palabras clave:** Modernización capitalista, globalización, crisis mundial, hipermodernidad.

---

<sup>1</sup> Dra. en Estudios Latinoamericanos con énfasis en Pensamiento Latinoamericano por la Universidad Nacional de Costa Rica; Máster en Antropología con énfasis en Antropología Socio Cultural y Licenciada en Filosofía por la Universidad del Zulia de la República Bolivariana de Venezuela. Actualmente profesora e investigadora del Proyecto *Cátedra Rolando García de humanismo, interdisciplina y complejidad* del Centro de Estudios Generales de la Universidad Nacional, así como profesora de la Universidad de Costa Rica, Sede del Caribe.

## Abstract

This paper develops the line of thought of Miguel Baraona Cockerell, present in his book *The Plot and the Threads. Capitalist Modernization and the Four Spirals of Modernity*. In this book, he broadly argues that globalization, modernization, conflict and resistance are an intrinsic part of modernity. This chain of events has led to a spiral of problems which threaten the existence of mankind; problems explained in such a convincing way by the author. His criticism of the capitalist system puts in evidence the urgency for a change in mentality, a new humanism which will be implemented, as far as possible, from the confluence of social movements with a conscience leaning toward the creation of a possible world.

**Keywords:** Capitalist modernization, globalization, global crisis, hypermodernity.

## Resumo

Este artigo apresenta a linha de pensamento de Miguel Baraona Cockerell contida no seu livro *A trama e os fios. Modernização capitalista e as quatro espirais da modernidade*. Neste mesmo contexto, argumenta que a globalização, a modernização, o conflito e a resistência são uma parte intrínseca da modernidade. Esta cadeia de eventos produziu uma espiral de problemas que ameaçam a existência da humanidade, explicadas de forma contundente pelo autor. Sua crítica ao sistema capitalista destaca a urgência de uma mudança de mentalidade, um Novo Humanismo que será implementado, se possível, a partir da confluência dos movimentos sociais com a consciência que visa criar um mundo possível.

**Palavras-chave:** Modernização capitalista, globalização, crise global, hipermodernidade.

En este libro, compuesto por cinco capítulos, el público lector va a encontrar una descripción y análisis acerca del desarrollo capitalista, y cómo este redundante en el drama de las migraciones, las cuales han sido parte de la historia humana, pero que con el capitalismo se acentúan poniendo a los que tienen que dejar sus raíces en una situación de vulnerabilidad impresionante. Así, en el capítulo 1, Baraona (2016) analiza los cambios que se producen a lo largo de la historia del desarrollo capitalista y, para ello, profundiza en lo que denomina “Las cuatro espirales de la modernidad”, entendiendo que esta, la modernidad, es el resultado de la interacción entre globalización, modernización, conflicto y resistencia.

A partir del siglo XV, el capitalismo desencadena en modernización, donde la expansión económica está ligada intrínsecamente con los avances tecnológicos en el proceso productivo. Al respecto nos dice el autor:

En cada uno de sus grandes períodos de la modernización, el capitalismo de esa fase histórica consigue expandirse tanto desde el punto de vista productivo como geopolítico, mediante la puesta en práctica en el proceso de generación, circulación, comercialización y realización de la mercancía. Son revoluciones del aparato productivo que conducen a una transformación también de las relaciones sociales de producción y, finalmente, del proceso general de estructuración de la sociedad (pp. 27-28).

En este sentido, la globalización, producto del desarrollo capitalista y primera espiral de la modernización, no es más que el producto de la expansión mundial del capitalismo sediento de nuevos mercados, sobre todo con mano de obra e insumos baratos para sostener su dominio económico, basándose, claro está, en la explotación y empobrecimiento de quienes producen las mercancías. En este sentido, la “lógica capitalista” es perversa, va contra la misma especie humana, contra la posibilidad de que sigamos siendo parte del sistema planetario, el cual supone un planeta donde todas las especies vivamos en equilibrio. Por ello, con el capitalismo y la constitución del sistema-mundo que impone, surgen conflictos y resistencias desde los sujetos afectados y comprometidos de manera diferente con la vida:

La resistencia antisistémica; es decir, la resistencia no contra el principio general de que la humanidad se una a través de la globalización en un solo sistema mundial; sino la resistencia contra los intereses dominantes de este proceso, que son siempre los de una minoría privilegiada... (p. 29)

En el capítulo 2, el autor describe precisamente *Los grandes brotes modernizadores, sus génesis y etapas* que van explicando, posterior a la resistencia, la nueva espiral de la modernización: los conflictos. Se ubica primero en la *paleomodernización*, aproximadamente entre 1492 y 1789, donde describe de manera detallada que, a pesar de que el desarrollo capitalista moderno-urbano-industrial no estaba avanzado, eso no significa que los acontecimientos surgidos desde la fase temprana del capitalismo fueran menos importantes. Así, cuenta, hilo por hilo, lo que configuraría una trama de situaciones que generarán y concretarán el desarrollo, y posteriores conflictos, surgidos desde brotes modernizadores y por estos. Los hilos de esta trama la componen muchos rollos que van desde el proceso lento de comercialización de mercancías, el triunfo del Renacimiento, la revolución del conocimiento con Copérnico, Galileo y Kepler o la imprenta de Gutenberg. Si bien, mucho antes de este periodo hubo otros avances importantes, como la tecnología naval y el uso de la pólvora introducida desde China, lo cierto

es que el impacto en dicho perfeccionamiento sentó las bases bélicas de la futura expansión conquistadora desde el siglo XVI al XVIII y, posteriormente, del colonialismo e imperialismo de los siglos XIX y XX.

Durante la *Modernización Clásica*, ubicada por el autor entre 1871 al 1917, siguen los hilos configurándose, pero ahora visibiliza otro sector, el de los grupos oprimidos por este sistema que está configurándose.

[Durante este periodo] las luchas de clases urbanas, que tienen como protagonista a la clase obrera en los países metropolitanos, asumen rasgos de gran agudeza y a menudo acaban en levantamientos armados (Rusia 1905, Alemania 1918, entre otros casos) o en huelgas nacionales prolongadas. En la periferia del sistema, las luchas patrióticas, nacionalistas e independentistas se acrecientan, y tanto el medio oriente como el resto de Asia y Africa son escenarios de luchas dramáticas por sacudirse del yugo de la dominación colonial ejercida sobre esas regiones y esos pueblos por los países capitalistas metropolitanos. (p. 46)

Durante esta época, la expansión empieza a hacerse más contundente, el capitalismo empieza a adentrarse en el mundo industrial donde la filosofía, desde los ideales del Henry Ford, es la explotación del sector obrero hasta su capacidad máxima. El imperialismo y la búsqueda de su expansión generarán luchas por el control de las colonias a la periferia del sistema y llevarán al mundo a la Primera Guerra Mundial que generaría una crisis económica profunda, y lo que el autor denomina *Modernización Neoclásica*, la cual se gesta entre 1917 y 1945, caracterizada, entre otros aspectos o hilos, por el apogeo y preponderancia de la industria petrolera y el uso de hidrocarburos de manera intensiva. Así, durante la II Guerra Mundial, se da una lucha frenética por el control de rutas y fuentes de petróleo. Al finalizar el conflicto con el triunfo de las potencias aliadas y de la Unión Soviética, se entraría en un proceso explosivo de desarrollo del mercado de la industria petrolera, el cual da entrada a la *Modernidad tardía*, ubicada aproximadamente entre 1945 y 1959. Esta etapa incluye el comienzo retrasado de la industrialización del tercer mundo en el proceso del “modelo desarrollista”. Es una etapa breve hacia la Alta Modernización y su importancia, aunque fuese breve, es que en ella el autor ubica la primera fase de la guerra fría, momento a partir del cual se posiciona el socialismo liderado por la Unión Soviética. Así, el mundo se divide en 2 bloques enemigos (Estados Unidos por un lado y la Unión Soviética por el otro). En esta etapa se da un sin fin de problemas enmarcados entre los conflictos constantes de estas potencias.

En los países desarrollados comienza a surgir una clase obrera en las principales ramas industriales que empieza a disfrutar de ciertas prebendas socioeconómicas y laborales nunca antes vista en esas naciones. El Estado Benefactor se impone muy rápido en Estados Unidos, Europa Occidental, Japón y en todas las sociedades del capitalismo industrial desarrollado. (p. 74)

Esta receta, tendiente a contener la difusión del comunismo mediante un pacto social entre el Estado, la clase capitalista y la clase obrera, producen grandes mutaciones en las sociedades que facilitarían el auge de la socialdemocracia. Contrario a lo que decía Marx (que el capitalismo polarizaría la sociedad entre una clase miserable y una burguesa), plantea Baraona (y ahí es donde está la clave para entender el sostenimiento del sistema)... “el capitalismo desarrollado evoluciona hacia una estructura de clases que se beneficia considerablemente de la prosperidad económica” (p. 75). Sin embargo, en la *Alta Modernización* (1959-1990), aparece un modelo contrario de desarrollo surgido desde la periferia, como lo es la Revolución Cubana, único fenómeno surgido desde nuestra realidad, desde el Tercer Mundo, que rompe el paradigma del sistema previamente impuesto.

Este modelo divergente, sin embargo, queda diluido por un proceso en que se sumerge el planeta: el de la Tercera Revolución Industrial, la cual tiene como base de funcionamiento el uso de los combustibles fósiles y el desarrollo de las tecnologías computacionales e informáticas. En este punto, a nuestro parecer, es cuando la trama da un giro clave para entender y preocuparnos sobre nuestra posición en el planeta como especie. Y es que el autor detalla hilo por hilo la trama de cómo se ha configurado la modernización capitalista y nos alerta:

La era de los hidrocarburos ha sido tal vez la que más cerca nos está llevando de nuestra potencial extinción en tanto especie. Aparte de los derrames que han causado verdaderas catástrofes ecológicas localizadas y efectos ambientales nocivos y perdurables sobre amplias extensiones marinas, la quema de combustibles fósiles como el petróleo genera grandes cantidades de gases carbónicos, entre los cuales el más dañino es el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>). (p. 115)

El uso indiscriminado de los combustibles nos empezó a llevar a un proceso de cambio global, donde se han elevado los océanos y se derriten los casquetes polares y glaciares. Pese a ello, el consumo sigue creciendo; y si bien existen propuestas para mitigar este proceso, dentro del capitalismo es imposible,

en palabras del autor: “Es como querer detener un tren desbocado, colocando guijarros sobre las líneas férreas delante de él (p. 124).

Hasta acá, hemos hecho referencia de algunos puntos de la obra del autor que demuestran cómo los avances tecnológicos, desde el origen del capitalismo hasta la actualidad, han estado continuamente generando una modernización de la sociedad que impregna toda su estructura, desde lo social, político, cultural e ideológico. Y es que el desarrollo capitalista, como muy bien lo apunta el autor, es un núcleo dinámico de la modernidad.

El capitalismo es un tipo de racionalidad económica que pronto llegó a ser hegemónica luego de su emergencia en el siglo XV en el norte de Italia, como resultado de su capacidad para expandirse, erosionando, devorando y, eventualmente, eliminando o reduciendo a su mínima expresión toda otra forma de racionalidad económica alternativa. (p. 126)

Así, más cercano a nuestro tiempo, nos encontramos con una variante de la modernidad: el capitalismo neoliberal, o lo que el autor denomina hipermodernización, ubicada entre 1990 y 2007 y que no es más que el proceso mediante el cual queda garantizada la expansión global del capitalismo, la cual se extiende hasta los países con socialismo de Estado. Así, la globalización se convertirá en el escenario desde el cual se libran y negocian los conflictos dentro de la nueva economía mundial que se configura. El libre comercio sería la solución de la maquinaria globalizadora, ya que dentro de este mismo se genera el marco “legal” a partir del cual las naciones que ofrecen inversión extranjera echan garra de cuantiosas reservas y mano de obra barata en los países periféricos. Dicho de otro modo, la globalización neoliberal se convierte en la fase superior de la globalización transnacional. Del fenómeno de la globalización transnacional, el autor pone énfasis en que la importancia de entenderlo es que ahí surgen importantes movimientos sociales que buscan la regeneración de una identidad amenazada. Si bien, la globalización transnacional no acabó, como se pensaba, con los Estados nacionales, sí debilitó muchos viejos ordenes étnicos y promovió la migración transnacional masiva.

Con el tema de las migraciones, entramos al capítulo cuarto titulado Migraciones, etnicidad y las cuatro espirales. En este apartado el autor afirma que las migraciones son el resultado neto de todos los factores negativos y positivos que una sociedad representa para los sectores más pobres, y que solo poseen su

fuerza de trabajo para vender y obtener así el sustento diario. Son los hilos que forman la trama de nuestra sociedad contemporánea. En la segunda mitad del siglo XX, las migraciones son producto de problemas económicos, políticos, guerras, sequías. Es un fenómeno que se ha acentuado a causa del mercado global, regido por la ideología neoliberal. El capitalismo, con su lógica de mercado, ha generado grandes flujos migratorios cargados de dramas humanos, los cuales se acentúan constantemente. Sin embargo, entra al análisis la categoría de órdenes étnicos para explicar cómo, a pesar de la desarticulación de los grupos humanos que pasan de un lugar a otro, la etnicidad surge como una manera específica de conciencia social. En otras palabras, la etnicidad es una forma de identidad colectiva que define a un grupo determinado frente a otros, con un ancestro común, un sistema general de jerarquías, con una conciencia social que lo lleva a definirse como grupo étnico y con una conciencia social en la cual los temas centrales son de índole cultural. Y si bien la etnicidad y sus ordenes precede a los procesos de modernización y desarrollo capitalista, son necesarios para entender los fenómenos contemporáneos de etnicidad.

Hoy, las migraciones de la periferia del sistema hacia el centro ponen de manifiesto no solo los cambios profundos en la economía global, sino lo que Appadurai ha definido como la colosal transformación del “etnoespacio” mundial; es decir, una revolución en la distribución espacial de los diferentes grupos étnicos que configuran la población humana contemporánea. Muy rápidamente, los paisajes raciales y culturales de casi todos los países más prósperos del centro se han modificado, permitiendo que a simple vista cualquier viajero pueda observar los cambios en la apariencia física de las poblaciones en países tradicionalmente homogéneos –o con una diversidad étnica previa muy diferente a la actual- desde el punto de vista racial. (p. 246)

Es decir, estamos en un momento de la historia donde hay más migraciones, y Estados Unidos donde hay más migrantes, seguido de otros países como Francia y Alemania. Desde el punto de vista cualitativo, en la era de la Globalización Transnacional, estamos en una época de complejidad y diversidad étnica sin precedentes. Y es que el fenómeno no pasa inadvertido, ya que esta migración masiva supone grandes conflictos sociales en cuanto se ignoran las fronteras culturales, económicas o sociales que antes parecían bien establecidas. Estos fenómenos nos llevan, al decir del autor, a un punto de la historia donde debemos *intentar lo imposible para no llegar a lo impensable*.

Así, en El capítulo cinco del libro titulado: *La Hipermodernidad y sus alternativas: la Gran Depresión II y otro mundo son indispensables*, el autor plantea:

Las dos espirales de la modernidad, globalización neoliberal y modernización capitalista, sin duda ha generado hacia principios del nuevo siglo XXI, poderosas respuestas políticas, sociales y culturales, que configuran en nuestros días las otras dos espirales que faltaron, o eran demasiado incipientes, durante la transición a la Hipermodernidad, y que son: el conflicto social y la resistencia.

Pero si todos las formas de resistencia no se orientan por un programa común, universal y que dé un sentido estratégico a las demandas puntuales y a las diversas tácticas de lucha contra el desmantelamiento de todo aquello que la humanidad conquistó durante décadas de avance progresista y democrático, de poco servirá el esfuerzo para revertir un proceso en que las elites del poder y del dinero buscan salvar el capitalismo, a costa de enormes penurias para las grandes mayorías de la población mundial. (p. 259)

Y es que, por más que el sistema capitalista tenga muy buena prensa y goce de una estética apetecible por muchos, lo cierto es que, como nos alerta el autor, es un sistema que recrudece la desigualdad social, es enemigo de la naturaleza, y produce sufrimiento a las mayorías.

Así, la única fuerza que puede oponerse a esta visión del mundo que nos engloba surgirá desde el socialismo, así, la misión de los grupos progresistas será oponerse a las guerras que producen ganancias a las élites dominantes e impulsar un modelo socialista, único capaz para ayudar a la humanidad a salir del embrollo al que nos llevó la modernización capitalista.

El problema, a nuestro modo de ver, es que el socialismo tiene mala prensa, quienes tienen el poder de los medios lo construyen y satanizan constantemente. Por más que los movimientos sociales estén cada vez más activos y luchen por el bienestar de la humanidad, a la velocidad que surge la maquinaria que nos domina los reprime y desaparece sin piedad. En este contexto, quiero aprovechar para recordar, a tres meses de su muerte, el asesinato de la líder indígena Berta Cáceres, ejemplo de lo que nos habla Baraona: Su liderazgo surge en el contexto del capitalismo voraz. ¿Por qué la mataron? Porque Berta defendió a su pueblo contra una empresa transnacional que pretendía desviar y secar el río alrededor del cual la comunidad lenca ancestralmente vivía. Las constantes movilizaciones lideradas por Berta y su grupo COPHIN le torcieron la mano al Banco Mundial

y a una empresa China que, con la autorización del Estado hondureño, tenían el permiso de destruir el río sagrado de su comunidad. Sin embargo, las fuerzas del capital, con su máquina de dinero acabaron con la vida de esta inspiradora mujer que nos enseñó que sí se puede luchar, aunque parezca imposible. A Berta la mataron entre varios, personas de su mismo lugar de origen, veinte dos mil dólares costó su muerte.

Su muerte nos da pesar, así como la de muchos luchadores sociales que lo único que buscan es una vida digna, en un planeta que también se mantenga digno. A este respecto, Baraona señala que, a pesar de todo, otro mundo es indispensable y, ¿por que no, posible?

Estamos presenciando el nacimiento de nuevos movimientos sociales ciudadanos, que primero protestan y luchan mediante un activismo básico contra las elites políticas y del dinero que intentan solventar la crisis poniendo todo el peso de esta sobre los hombros de la mayoría de la población. Cuando estos movimientos sociales hayan adquirido un grado de organización y hayan sido capaces de movilizarse no solo para defender a la población de medidas retrogradadas, sino de plantear un programa de cambios estructurales para formas de vida social, económica y política alternativas a lo que ofrece la modernización capitalista, entonces, habremos ingresado de lleno a la hipermodernidad, y quizás más aun, en sus posibles alternativas. Y no será sino con esas alternativas, que podría iniciar la gestación de un mundo indispensable para la sobrevivencia de la especie. (p. 284)

En este sentido, el autor nos invita, después de haber demostrado la crisis mundial producida bajo el modelo capitalista, a que apoyemos otras iniciativas, que nos sensibilicemos hacia temas fundamentales como las migraciones, el calentamiento global, las injusticias sociales, consecuencia de este sistema capitalista que ha desestructurado a los grupos étnicos, al planeta, a la vida misma.

## Referencias

Baraona, M. (2016). *La trama y los hilos. Modernización capitalista y las cuatro espirales de la modernidad.* Heredia: EUNA.

**Recibido:** 28/7/2016

**Aceptado:** 5/6/2017







Título: Infancia en Siberia

Autor: Philipp Anaskin.

Año: 2017.

Técnica: óleo sobre tela.

Medidas: 160x130cm





## Normas para la publicación de textos en la Revista Latinoamericana de Derechos Humanos

ISSN: 1659-4304

E-ISSN: 2215-4221

Los textos deben ser originales.

1. Los textos recibidos se someterán a evaluación ciega por pares externos. La decisión de publicar un texto corresponde al Consejo Editorial, considerando las recomendaciones realizadas por los(as) evaluadores(as).
2. El autor o la autora se compromete a no postular, simultáneamente, en otra revista el trabajo enviado a la *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*.
3. Al presentar su trabajo a la Revista el autor o la autora concede a esta los derechos de reproducción (por medios impresos y electrónicos).
4. El autor o la autora deberá aportar un resumen biográfico que incluya: nombre completo, profesión, cargo actual, afiliación institucional, nacionalidad, teléfono, dirección postal y electrónica.
5. Se reciben trabajos en español.
6. Todos los trabajos deben contener un resumen en español y en inglés o el idioma de escritura de un



máximo de 250 palabras, cada uno de los cuales deberá estar seguido de 4 palabras clave.

7. Las citas textuales inferiores a tres renglones deben incluirse dentro del texto con comillas y sin cursiva, las superiores a tres renglones deben estar separadas del texto, en bloque, sin comillas, ni cursiva.
8. Las referencias bibliográficas se harán al interior del párrafo, según el siguiente modelo: (Gamboa, 1988, p. 95). Las notas explicativas deben colocarse al pie de la página, identificadas con un número y sin paréntesis.
9. Los trabajos deben tener las siguientes características formales:

a. Oscilar entre 12 y 30 páginas, incluyendo figuras, gráficos, anexos, y otros.

b. Ser enviado al correo electrónico:

derechos@una.cr

evelyncer@yahoo.com

c. Escritos en Word, letra Times New Roman 12, espacio 1, 5 con sangrías, con márgenes de 3 cm izquierdo y derecho y 2.5 inferior y superior.

d. Emplear el formato American Psychological Association (APA) 6<sup>ta</sup>. edición en inglés o 3<sup>era</sup>. en español, tanto en su estructura interna como en su bibliografía.

e. El título en español y en inglés, centrado y en negrita, el nombre del autor en el mismo tipo de letra, a la derecha.

f. Los subtítulos en negrita y sin numeración, ni letras.

g. Incluir bibliografía en formato APA 6<sup>ta</sup>. edición (únicamente y todos los trabajos citados deben estar incluidos en la bibliografía). Ejemplo de libro:

Apellido, inicial del nombre. (Año). *Título en cursiva*. Lugar de publicación: casa editora.

## BOLETAS PARA CANJE

Nos interesa establecer canje, le agradecemos llenar la siguiente boleta y enviarla a la siguiente dirección postal o correo electrónico:

### Revista Latinoamericana de Derechos Humanos

Instituto de Estudios Latinoamericanos

Facultad de Filosofía y Letras

Universidad Nacional

Apdo. Postal: 86-3000

Heredia, Costa Rica, C. A.

Correo electrónico: evelyncer@yahoo.com



INSTITUTO DE ESTUDIOS  
LATINOAMERICANOS

### Boleta para canje

Nombre de la publicación: \_\_\_\_\_

Tipo de publicación: \_\_\_\_\_

Áreas de conocimiento: \_\_\_\_\_

Periodicidad de la publicación: \_\_\_\_\_

Organización/Institución: \_\_\_\_\_

Dirección de Contacto: \_\_\_\_\_

Correo electrónico: \_\_\_\_\_

Persona responsable del canje: \_\_\_\_\_

Número de ejemplares: \_\_\_\_\_

Para uso en: \_\_\_\_\_

Fecha de la Solicitud: \_\_\_\_\_



Esta revista se imprimió en el 2017 en el Programa de Publicaciones e Impresiones de la Universidad Nacional, consta de un tiraje de 150 ejemplares, en papel bond y cartulina barnizable.

E-80-17-PUNA