

ISSN: 1659-4304 | EISSN: 2215-4221  
VOL. 34, N. 2. 2023

# REVISTA LATINOAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS



**50 años**  
**IDELA**  
pensar es servir



UNA  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
COSTA RICA

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS  
INSTITUTO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS



UNIVERSIDAD NACIONAL  
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS  
INSTITUTO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

# REVISTA LATINOAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

ISSN: 1659-4304  
EISSN: 2215-4221

Volumen 34, número 2  
Julio-diciembre 2023



# 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.  
Dr. Rodolfo Meoño Soto. Universidad Nacional, Costa Rica.  
Esp. Víctor Rodríguez Rescía. Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Costa Rica.  
M. DH. Jennifer Lyn Beckmeyer. Blue Mountain Action Council, USA.  
Dra. Heidy Vega García. Universidad Nacional, Costa Rica.

## Consejo Internacional

Dr. Frans Limpens. Educación y Capacitación en Derechos Humanos A. C. (EDHUCA), México.  
Dra. Mónica Fernández. Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.  
Dra. Rocío Medina Martín. Universidad Pablo de Olavide, España.  
Dr. Alex Munguía Salazar. Universidad de Puebla, México.  
Dra. Sandra Araya Umaña. Universidad de Costa Rica, Costa Rica.  
Dr. Juan Pablo Escobar Galo. Universidad Rafael Landívar, Guatemala.  
Dr. Amarildo Gomes Pereira, Núcleo de educação em Direitos Humanos (NEDH), Brasil.

## COEUNA

Dra. Iliana Araya Ramírez  
Dr. Gabriel Baltodano Román  
Dr. Jorge Herrera Murillo  
Dr. Marco Vinicio Méndez Coto  
M.Sc. Patricia Vásquez Hernández  
Ing. Erick Álvarez Ramírez  
Nataly Segura Molina

**Directora, editora:** Dra. Evelyn Cerdas Agüero

**Directora del IDELA:** Dra. Marybel Soto Ramírez

**Producción editorial:** Marianela Camacho Alfaro  
marianela.camacho.alfaro@una.cr

*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.*



## Dirección de contacto, canje y suscripciones:

Revista Latinoamericana de Derechos Humanos  
Instituto de Estudios Latinoamericanos (IDELA)  
Facultad de Filosofía y Letras  
Universidad Nacional  
Heredia, Costa Rica.  
Apdo. Postal 86-3000  
Correo electrónico: [revistaderechoshumanos@una.cr](mailto:revistaderechoshumanos@una.cr)  
[ecerdas@una.ac.cr](mailto:ecerdas@una.ac.cr)  
Telefax: (506) 2562-4057

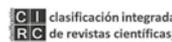
323

D323d Revista Latinoamericana de Derechos Humanos.  
- Año 2023, Vol. 34, N.º 2 (2023), - Heredia, C.  
R.: Universidad Nacional, Instituto de Estudios  
Latinoamericanos, 2023-. v. il. ; 28 cm. Semestral

ISSN: 1659-4304 EISSN: 2215-4221

1. DERECHOS HUMANOS 2. EDUCACIÓN  
PARA LA PAZ 3. PUBLICACIONES PERIÓ-  
DICAS 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 del Instituto de Estudios Latinoamericanos (IDELA), Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional (UNA) de Costa Rica. Se publica de forma electrónica e impresa. Su periodicidad es semestral, el primer número comprende de enero a junio y el segundo de julio a diciembre.

La *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos* se enfoca en publicar diversos trabajos cuyo eje central son los derechos humanos desde diversas disciplinas y enfoques. Su propósito es abrir un espacio de reflexión, discusión, análisis crítico 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. El público meta de la revista es la comunidad nacional, la región latinoamericana y países de otras regiones del mundo interesadas en las áreas temáticas vinculadas a los derechos humanos.

La revista es de acceso abierto y gratuito, no existe costo para por la recepción, revisión de propuestas o publicación de manuscritos, también es una publicación arbitrada, ha establecido el sistema doble ciego para la revisión por pares externos de los manuscritos.







# CONTENIDO

## PRESENTACIÓN

*Evelyn Cerdas Agüero* ..... 9

## ARTÍCULOS

Alcances y limitaciones de las fuentes de información para el monitoreo del derecho a una vivienda adecuada en Argentina  
*Florencia Molinatti* ..... 13

Música y derechos humanos. 197 notas por memoria, verdad y justicia en Uruguay  
*Verónica Cannarozzo, Marcelo Krikorian* ..... 43

Infancias afectadas por el terrorismo de Estado en Uruguay  
*Francesca Cassariago* ..... 69

Un sendero siempre necesario en la tutela de los derechos humanos: los pronunciamientos de la Corte Interamericana en los casos de pena de muerte y desaparición forzada de personas  
*Joaquín Pablo Reca* ..... 89

Reflexiones desde las representaciones masculinas en hombres nicaragüenses que laboran en seguridad privada informal del Gran Área Metropolitana de Costa Rica, 2020  
*Cynthia Mora Izaguirre, Carlos Vargas Loáiciga, Jason Hernández Murillo, José Isaac Rodríguez González, Karla Hernández Hernández* ..... 115



Contenido esencial de los derechos fundamentales: fundamentación teórica y criterios de razonabilidad en el ordenamiento jurídico ecuatoriano <i>Iliana López Ruiz, Tatiana Pérez Ayala, Ana Lucía Vega Vega</i> .....	133
La práctica biocultural de la milpa maya y los derechos humanos en Yucatán <i>Eduardo Adolfo Batllori Sampedro</i> .....	155
El derecho humano al agua potable y al saneamiento. Análisis comparativo desde las capacidades <i>Abril Casas Cervantes</i> .....	183
Estudios políticos y jurídicos para la construcción de políticas públicas con enfoque de derechos humanos en Colombia <i>Jahir A. Gutiérrez-Ossa, Porfirio Cardona-Restrepo</i> .....	205
Representaciones sociales sobre derechos humanos y cultura política en organizaciones sociales de base <i>Edgar Fernández Fonseca, Fernando Cardona Sánchez</i> .....	233
Cambio climático y derechos humanos: una revisión a los compromisos internacionales y avances derivados del <i>Acuerdo de París</i> en Centroamérica 2015-2022 <i>Juan Carlos Méndez</i> .....	257
<b>NORMAS E INSTRUCCIONES PARA AUTORES Y AUTORAS</b> .....	289



## Presentación



El número 2 del volumen 34 de la Revista Latinoamericana de Derechos Humanos correspondiente al segundo semestre del 2023 presenta 11 trabajos que dibujan diversos temas sobre las realidades de los derechos humanos en América Latina, específicamente sobre países como: Argentina, Uruguay, Costa Rica, Ecuador, México y Colombia.

El artículo de Florencia Molinatti, Alcances y limitaciones de las fuentes de información para el monitoreo del derecho a una vivienda adecuada en Argentina, analiza las fuentes de información oficiales de los últimos 22 años, lo cual le permitió compilar indicadores relevantes dentro del marco conceptual en el que se entiende una vivienda digna.

Por otro lado, Verónica Cannarozzo y Marcelo Krikorian en el texto Música y derechos humanos. 197 notas por memoria, verdad y justicia en Uruguay realizan un abordaje acerca de la situación de Uruguay después de el fin de la dictadura, para explorar sobre el proceso de justicia transicional, el rol del Estado, las acciones de la sociedad civil y las actuaciones de los organismos de derechos humanos. Lo anterior, a partir de la obra “¿Dónde están?”, de Luciano Supervielle, compuesta en 2021 para la Marcha del Silencio que se realiza el 20 de mayo, fecha en la que el pueblo uruguayo conmemora a las víctimas del terrorismo de Estado.

También, referente a Uruguay, Francesca Cassariago en su escrito Infancias afectadas por el terrorismo de Estado en Uruguay, desde su autobiografía, reflexiona sobre los espacios que afectaron las infancias a partir de una violencia sistémica durante la dictadura militar, así como la invisibilidad posterior.



El texto *Un sendero siempre necesario en la tutela de los derechos humanos: Los pronunciamientos de la Corte Interamericana en los casos de pena de muerte y desaparición forzada de personas*, escrito por Joaquín Pablo Reza, analiza los parámetros que ha implementado este órgano en esas materias, desde casos específicos, lo cual muestra, a la vez, cómo los Estados deben cumplir sus obligaciones regionales en cuanto a los derechos humanos establecidos en la jurisprudencia.

Además, el estudio *Reflexiones desde las representaciones masculinas en hombres nicaragüenses que laboran en seguridad privada informal del Gran Área Metropolitana de Costa Rica, 2020* de Cynthia Mora, Carlos Vargas, Jasón Hernández, José Isaac Rodríguez y Karla Hernández, es parte de una investigación desarrollada en el Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional (UNA). El análisis parte de los relatos de hombres que laboran en el sector informal, quienes describieron algunas situaciones vividas como varones migrantes, esto permitió abordar la construcción de las identidades y sus prácticas cotidianas.

Asimismo, Iliana López, Tatiana Pérez y Ana Lucía Vega, en su artículo *Contenido esencial de los derechos fundamentales: fundamentación teórica y criterios de razonabilidad en el ordenamiento jurídico ecuatoriano* realizan un análisis de derecho comparado, examinando jurisprudencia de países como España, Perú, Colombia para abordar el desarrollo de estas proposiciones en Ecuador, así, analizan críticamente, el desarrollo jurisprudencial ecuatoriano de los derechos humanos y proponen nuevos criterios de razonabilidad.

La práctica biocultural de la milpa maya y los derechos humanos en Yucatán es un aporte de Eduardo Adolfo Batllori, quien realiza un análisis del entorno jurídico legal que regula el acceso a recursos naturales de las comunidades mayas, desde la ecología humana y su relación con la práctica de milpa milenaria. El autor plantea dos escenarios, uno, desde la perspectiva del productor individual y otro, según la perspectiva de la comunidad indígena maya.

Aunado a esto, Abril Casas Cervantes, en su artículo, *El derecho humano al agua potable y al saneamiento. Análisis comparativo desde las capacidades*, aborda este derecho a partir de la realidad en el municipio de Tlajomulco, Jalisco, México, al comparar dos casos de desarrollos habitacionales que se contraponen y al utilizar, como categorías, los elementos de la teoría de las capacidades, que permiten analizar las diferencias en tanto el acceso al agua y que evidencian la presencia de discriminación.

Por otra parte, Jahir Gutiérrez y Porfirio Cardona, a través de su aporte *Estudios políticos y jurídicos para la construcción de políticas públicas con enfoque de*

derechos humanos en Colombia, abordan los planteamientos necesarios en las políticas públicas para llevar a cabo sus propósitos, conforme con ambos tipos de estudios, el papel que cumplen y las instancias que han recorrido ambos frentes de trabajo de manera individual, así como las capacidades y elementos fundamentales.

Otro de los textos incluidos es el de Edgar Fernández y Fernando Cardona, Representaciones sociales sobre derechos humanos y cultura política en organizaciones sociales de base, en este se presentan los resultados de una investigación con 12 organizaciones en Ciudad Bolívar, Bogotá, Colombia en la cual se evidencia que el núcleo de la representación se constituye por la vida, el territorio y la participación.

Finalmente, se integra el texto de Juan Carlos Méndez, Cambio climático y derechos humanos: Una revisión a los compromisos internacionales y avances derivados del *Acuerdo de París* en Centroamérica 2015-2022, en el cual se presentan, de forma general, las prioridades temáticas y avances concretos en materia de derechos humanos, vinculados con el cambio climático que los países centroamericanos han incorporado en sus políticas públicas, a partir de la adopción del *Acuerdo de París* en el año 2015.

Cerramos esta edición esperando que sea un espacio generador de discusión crítica sobre los desafíos que enfrenta América Latina en derechos humanos, aspectos abordados desde las diversas perspectivas que dan las 20 personas que colaboraron con las autorías de este número.

**Dra. Evelyn Cerdas Agüero**  
**Directora, editora**  
**Revista Latinoamericana de Derechos Humanos**







# Alcances y limitaciones de las fuentes de información para el monitoreo del derecho a una vivienda adecuada en Argentina

Scope and limitations of information sources for monitoring the right to adequate housing in Argentina

Alcance e limites das fontes de informação para monitorar o direito à moradia adequada na Argentina

Florencia Molinatti<sup>1</sup>



## Resumen:

Este artículo propone analizar los alcances y limitaciones de las fuentes de información oficiales disponibles en Argentina en los últimos 22 años para el monitoreo del ejercicio del derecho a una vivienda adecuada, proporcionando un marco de referencia para su medición. En primer lugar, se realiza una compilación de los principales indicadores reconocidos como relevantes, con base en la conceptualización de vivienda adecuada sobre la que se basa la Nueva Agenda Urbana. Posteriormente, se analizan las principales fuentes de información oficiales producidas en el período y la disponibilidad de la información básica para el cálculo de los indicadores recopilados. Entre las principales conclusiones se destaca que en Argentina existe la posibilidad de construir un sistema de indicadores para el monitoreo de este derecho sobre la base de las fuentes de información disponibles, permitiendo abarcar cinco de los siete criterios mínimos, aunque no para todos los indicadores propuestos. Asimismo, se destaca la pérdida de eficacia de algunos indicadores tradicionalmente

Recibido: 19-7-2022 / Aceptado: 15-5-2023

1 Argentina. Doctora y Magíster en Demografía (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina). Licenciada en Sociología (Universidad Siglo 21). Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con lugar de trabajo en el Centro de Investigaciones sobre Cultura y Sociedad, Argentina. Dirección electrónica: [fmolinatti@hotmail.com](mailto:fmolinatti@hotmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1247-9130>



utilizados y el surgimiento de nuevas dimensiones de análisis, lo cual demanda nuevos relevamientos que complejicen y profundicen aspectos claves del derecho a una vivienda adecuada.

**Palabras clave:** Derechos humanos; fuentes de datos; indicadores; vivienda adecuada.



### Abstract

This article proposes to analyze the scope and limitations of the official information sources available in Argentina in the last 22 years for monitoring the exercise of the right to adequate housing, providing a frame of reference for its measurement. First, a compilation of the main indicators recognized as relevant is made, based on the conceptualization of adequate housing on which the New Urban Agenda is based. Subsequently, the main official sources of information produced in the period and the availability of basic information for the calculation of the indicators collected are analyzed. Among the main conclusions, it is highlighted that in Argentina there is the possibility of creating a system of indicators to monitor this right based on the available sources of information, making it possible to cover five of the seven minimum criteria, although not for all the proposed indicators. Likewise, the loss of effectiveness of some traditionally used indicators and the emergence of new dimensions of analysis are highlighted, which demands new surveys to deepen into the complexity and delve on key aspects of the right to adequate housing.

**Keywords:** Human rights; data sources; indicators; adequate housing.



### Resumo

Este artigo tem o objetivo de analisar o alcance e as limitações das fontes oficiais de informação disponíveis na Argentina nos últimos 22 anos para monitorar o exercício do direito à moradia adequada, fornecendo um quadro de referência para sua medição. Em primeiro lugar, é feita uma compilação dos principais indicadores reconhecidos como relevantes, com base na conceituação de moradia adequada na qual se baseia a Nova Agenda Urbana. Posteriormente, são analisadas as principais fontes oficiais de informação produzidas no período e a disponibilidade de informações básicas para o cálculo dos indicadores coletados. Entre as principais conclusões, destaca-se que na Argentina existe a possibilidade de construir um sistema de indicadores para monitorar este direito com base nas fontes de informação disponíveis, permitindo cobrir cinco dos sete critérios mínimos, embora não para todos os indicadores propostos. Da mesma forma, destaca-se a perda de eficácia de alguns indicadores tradicionalmente utilizados e o surgimento de novas dimensões de análise, o que exige novas pesquisas para aprofundar aspectos fundamentais do direito à moradia adequada.

**Palavras-chave:** Direitos humanos; fontes de dados; indicadores; moradia adequada.

## Introducción

El derecho a una vivienda digna, reconocido como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, constituye un derecho social fundamental dentro en el sistema jurídico internacional. Como tal, este derecho se encuentra reconocido en numerosos tratados y convenciones internacionales de derechos humanos, entre los que se destacan la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) de 1948 (artículo 25, numeral 1°) y en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESE) de 1966 (artículo 11) (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH], 2010). Los Estados Partes cumplen un rol central en el acceso pleno de este derecho, a partir del desarrollo políticas integrales y universales que garanticen su efectivo cumplimiento, priorizando la atención de los grupos más vulnerables.

El derecho a una vivienda no debe interpretarse en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un techo y cuatro paredes. Por el contrario, debe considerarse como el derecho de las personas a vivir con seguridad, paz y dignidad (ACNUDH, 2010). En este sentido, la falta de una vivienda adecuada puede causar no solo privaciones materiales sino también la pérdida del goce de una amplia gama de otros derechos humanos y viceversa. Es decir, “en virtud de los Principios de Universalidad e Indivisibilidad de todos los derechos humanos, el derecho a la vivienda adecuada no debe ser considerado aisladamente, sino que su interpretación y aplicación debe resultar congruente con el respeto, garantía y satisfacción de otros derechos humanos” (Espejo, 2010, p. 53).

Si bien en Argentina el derecho a la vivienda digna es un derecho con jerarquía constitucional (Constitución de la Nación Argentina, Art. 14 bis), la cuestión del acceso a una vivienda adecuada representa una deuda pendiente con los derechos humanos de una porción significativa de los hogares de Argentina (Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS], 2013). De acuerdo a estimaciones realizadas por diversos estudios implementados por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, más de tres millones y medio de hogares –alrededor de un tercio de los hogares– no tienen una vivienda adecuada y esta situación parece agravarse año a año, puesto que la tendencia al aumento del déficit habitacional se mantiene desde 2001 (Granero Realini, Barreda y Bercovich, 2018). Asimismo, este derecho se encuentra marcado por fuertes desigualdades en su cumplimiento, siendo la condición económico-ocupacional del hogar un factor determinante (Bonfiglio, Vera y Salvia, 2018). Por ejemplo, mientras casi 3 de cada 10 hogares de Argentina presenta algún tipo de déficit cualitativo en su vivienda –ya sea por materiales, infraestructura o hacinamiento– esa cifra se



eleva a casi 1 de cada 2 hogares si lo consideramos los hogares más vulnerables (quintiles 1 y 2) ([Centro de Investigación de Política Urbana y Vivienda, 2016](#)).

Esta problemática no solo afecta a los sectores más pobres y vulnerables de la población, sino también a los sectores medios que cuentan con mayores recursos. Para el primero de estos grupos, la imposibilidad de acceder por vías formales a suelo bien localizado y servido hace de la autoconstrucción sin asistencia profesional la solución más alcanzable para las familias más pobres. Sin embargo, la autoconstrucción a menudo genera soluciones deficitarias en términos edilicios y sanitarios; también, al no contar con las condiciones requeridas por el mercado formal de alquileres, acuden al mercado informal pagando altos precios por viviendas precarias ([Hábitat para la Humanidad Argentina, 2016](#)).

Por su parte, los sectores medios se encuentran afectados por la dificultad para acceso a un crédito hipotecario adecuado y al suelo urbanizado asequible. En Argentina, el mercado de créditos es relativamente pequeño con respecto a otras naciones, por ejemplo, en 2012 representaba el 1,5% del Producto Bruto Interno en 2012 frente al 18,7% de Chile, 6,8% de Brasil y al 5,0% de Uruguay ([Observatorio Económico Social, 2018](#)). Como consecuencia de este restringido mercado de créditos, se observa una saturación del mercado de alquiler, lo cual presiona los precios al alza y desplaza a los sectores de menores ingresos del mercado formal

Si bien esta problemática es un problema innegable en Argentina y una cuestión que persiste desde hace décadas ([CELS, 2013](#); [Granero Realini et al., 2018](#); [Pute-ro, 2012](#)), es posible hablar de una renovación de la problemática producto de los nuevos procesos de exclusión que amenaza con la consolidación de sociedades crecientemente fragmentadas. En este sentido, la problemática de la vivienda no se reduce únicamente al acceso, sino que se refiere sobre todo a las condiciones de este acceso y las localizaciones en las que se accede. Asimismo, el acceso a la vivienda es indisoluble de los procesos de la segregación residencial, la cual se alimenta de la desigualdad territorial de infraestructura y tiende a reforzar la diferenciación socio-territorial de los espacios urbanos ([Di Virgilio y Rodríguez, 2018](#)).

En este contexto, la producción de información estadística desempeña un rol fundamental, no solo como instrumento para la toma de decisiones en favor del ejercicio de los derechos, sino también para la rendición de cuentas que se exige, a nivel de tratados, frente a la comunidad internacional ([ACNUDH, 2007](#); [Pautassi, 2021](#)).

A estos fines, se propone analizar y sistematizar, desde un enfoque basado en los derechos humanos, el alcance y las limitaciones de las fuentes de información producidas oficialmente en Argentina en las primeras décadas del siglo XXI (2000-2022), para el monitoreo del ejercicio del derecho a la vivienda adecuada.

## Antecedentes y marco teórico-conceptual

### *Reconocimiento de la vivienda adecuada como derecho*

Desde la aprobación de la DUDH en 1948 y del PIDESECC en 1966, el derecho a una vivienda adecuada se ha reconocido como uno de los componentes importantes del derecho a un nivel de vida adecuado y se encuentra incluido en numerosos tratados internacionales que promueven su ejercicio con igualdad de oportunidades y que cuentan con amplia aceptación a nivel mundial, gracias a la firma y ratificación por parte de un gran número de Estados.

Este derecho resulta central en tanto su cumplimiento o vulneración tiene impacto directo sobre otros derechos humanos fundamentales, intrínsecamente relacionados con este, como la autonomía personal, el derecho a la salud, la integridad, la vida y la igualdad. A pesar de su reconocimiento, la vivienda se ha convertido en uno de los grandes problemas sociales para amplios sectores de la población y, al mismo tiempo, una de las principales fuentes de beneficios especulativos, tanto del capitalismo financiero como de un extenso y variado número de propietarios de suelo, promotores y constructores (Cuenya, 2016; De Mattos, 2014; Rolnik, 2017).

Estos compromisos son, asimismo, reforzados por conferencias internacionales y regionales que, sobre la base de los derechos consagrados en los tratados, reafirman sus intenciones al plantear metas concretas para efectivizar los derechos, con específica atención a grupos en situación de vulnerabilidad.

En el año 1976 tuvo lugar en Vancouver la primera conferencia de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre Asentamientos Humanos, conocida también como Hábitat I. La Asamblea General de la ONU convocó a los gobiernos como consecuencia del reconocimiento sobre la necesidad de asentamientos sostenibles y las consecuencias de la rápida y descontrolada urbanización, especialmente en las regiones en desarrollo. Un resultado de esa conferencia fue la Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos que incluyó un Plan de Acción con recomendaciones para los estados nacionales. Estos compromisos se volvieron a confirmar en la conferencia Hábitat II de Estambul (Turquía) en 1996 y los consolida en la Declaración de Estambul y el Programa de Hábitat. De acuerdo a este programa:

Una vivienda adecuada significa algo más que tener un techo bajo el que guarecerse. Significa también disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, una infraestructura básica adecuada



que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad de medio ambiente y relacionado con la salud, y un emplazamiento adecuado y con acceso al trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable. La idoneidad de todos esos factores debe determinarse junto con las personas interesadas, teniendo en cuenta las perspectivas de desarrollo gradual... (ONU, 1996, p. 38).

En 2001, la ONU estableció el Foro Urbano Mundial (WUF por sus siglas en inglés) para abordar un crecimiento sin precedentes de la urbanización y los desafíos de la urbanización sostenible. El WUF es convocado por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) cada dos años y funcionan como espacios de diálogo sobre cómo mejorar el conocimiento colectivo sobre el desarrollo urbano sostenible.

Hábitat III fue la tercera conferencia y tuvo lugar en Quito (Ecuador) en 2016. Un resultado de esta conferencia fue la Declaración de Quito sobre Ciudades Sostenibles y Asentamientos Humanos para todos y como parte de dicha declaración se adoptó la Nueva Agenda Urbana (NAU), posteriormente respaldada por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 2016. La NAU es un documento orientado a la acción destinado a movilizar a los Estados miembros y otras partes interesadas clave para impulsar el desarrollo urbano sostenible a nivel local según cuatro dimensiones claves de la sostenibilidad: social, económica, ambiental y espacial.

Su implementación acelera el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada por la ONU en 2015, particularmente del Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 y aspectos urbanos de los demás objetivos, de manera integrada, al proporcionar un marco integral para guiar y dar seguimiento a la urbanización de todo el mundo.

De manera complementaria, los países de la región definieron en 2018 el Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe (PAR), el cual proporciona una hoja de ruta para acciones el desarrollo urbano y territorial sostenible y el establecimiento de un nuevo, y más equitativo, paradigma urbano en la región.

Todos estos instrumentos son planes de acción que incorporan el enfoque de derechos de manera transversal, en los cuales la igualdad se posiciona como un valor fundamental para alcanzar el desarrollo conjuntamente con el ejercicio pleno de los derechos. A su vez, solicitan sistematizar la información para la rendición de cuentas internacional, por lo que colaboran ampliamente en un sentido metodológico con el monitoreo de los derechos.

En este contexto, la producción de información estadística desempeña un rol fundamental, no solo como instrumento para la toma de decisiones en favor del ejercicio de los derechos, sino también para la rendición de cuentas que se exige, a nivel de tratados, frente a la comunidad internacional (ACNUDH, 2007; Pautassi, 2021).

De acuerdo con Pautassi (2013), esta rendición resulta importante, al menos por dos razones: por un lado, para cumplir con las obligaciones que emanan de los tratados con relación a la comunicación de las acciones ejecutadas a propósito de los derechos y los progresos concretados en este sentido; y, por otro lado, como mecanismo de autoevaluación para, bajo el principio de devolución<sup>2</sup>, reorientar las políticas conforme al enfoque de derechos y avanzar hacia su realización.

### *Prioridades temáticas de los indicadores de vivienda adecuada*

Una vivienda adecuada no es solo una estructura de paredes y un techo, es un catalizador para acceder a otros derechos y no se debe dejar nadie atrás (ONU-Hábitat, 2020). Vivir en una vivienda adecuada promueve el desarrollo de quienes viven en ella, como así también la equidad de oportunidades. En este sentido, la NAU reconoce la necesidad de una visión a largo plazo y promueve la implementación de programas de desarrollo urbano sostenible que coloquen a la vivienda en el centro de sus enfoques, promoviendo un enfoque coordinado de la urbanización. Estos compromisos orientados a la realización plena y progresiva del derecho a la vivienda adecuada fueron reafirmados por los gobiernos en la NAU.

La conceptualización sobre la que se basa la NAU, utilizada en ese trabajo, es la realizada por el ACNUDH (2010), según la cual una **vivienda adecuada** debe reunir como mínimo los siguientes requisitos:

- 1) seguridad de la tenencia: sea cual fuere el tipo de tenencia, que garantice la protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas;
- 2) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición;
- 3) asequibilidad, que su costo no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas;
- 4) habitabilidad, en el sentido de poder ofrecer un espacio adecuado y garantizar la seguridad física a sus ocupantes, y de protegerlos de amenazas para la salud, y de riesgos estructurales;

2 La rendición de cuentas de un tratado se materializa, generalmente, mediante la presentación de un informe escrito ante un comité creado a propósito de esta presentación. Dicho comité analiza los informes recibidos y emite las observaciones y recomendaciones que considera necesarias para avanzar en la garantía de los derechos consagrados en los tratados.

- 5) accesibilidad, en el sentido que tome en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados;
- 6) ubicación, que ofrezca acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, educación y otros servicios sociales, y que no esté ubicada en zonas contaminadas y peligrosas; y
- 7) adecuación cultural, que tome en cuenta y respete la expresión de la identidad cultural.

## Materiales y método

En primer lugar, se identifican los criterios, dimensiones e indicadores reconocidos como relevantes en los antecedentes consultados ([Instituto Nacional de Estadística y Censos \[INDEC\], 2013b](#); [ONU-Hábitat, 2015; 2018](#); [Villatoro, 2017](#)) para el monitoreo del derecho a una vivienda adecuada, basado en la conceptualización anteriormente descripta.

En segundo lugar, se vinculan las necesidades de informaciones implícitas en dichos indicadores con las posibilidades brindadas por las principales fuentes de información oficiales producidas por el país entre 2000 y 2022, teniendo en cuenta su periodicidad, disponibilidad de la información básica para el cálculo de indicador y las posibles desagregaciones. También incluye un análisis exhaustivo sobre las limitaciones asociadas al cálculo de cada uno de los indicadores posibles de calcular.

Como guía transversal para el análisis se aplica el **enfoque basado en los derechos humanos** desarrollado por la ONU, el cual “es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que se basa normativamente en estándares internacionales de derechos humanos y está operacionalmente dirigido a promover y proteger los derechos humanos” ([Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, 2022](#)).

El propósito del mismo radica en el análisis de las desigualdades que representan los problemas de desarrollo, y en la supresión de las prácticas discriminatorias e injustas implícitas. Según [Santillán, Ribotta y Acosta \(2016, p. 102\)](#):

Ello implica que los datos que se utilicen deben reunir una serie de condiciones esenciales: para verificar si se cumple el principio de igualdad y no discriminación, deben poder desagregarse en sectores sociales, geográficos, culturales y/o etarios, a efectos de posibilitar la observación de una misma situación en distintas poblaciones; para indagar si se cumple el principio de avance y no retrocesión, es necesario contar, al menos, con dos mediciones en el tiempo comparables entre sí; finalmente, la información debe estar disponible para una gran diversidad de

temas, de manera que permita la construcción de los indicadores fundamentales para reflejar de manera fidedigna cualquier aspecto de la realidad que se analice.

Los indicadores son herramientas conceptuales destinadas a reflejar el grado de satisfacción de un determinado derecho humano, así como el grado de cumplimiento de aquellas obligaciones definidas por las normas y los estándares que surgen de la interpretación de esas normas. Los indicadores pueden clasificarse en: 1) estructurales que ayudan a realizar una evaluación del compromiso del Estado con la aplicación de normas que ha aceptado; 2) de proceso que miden los esfuerzos que están realizando los garantes de derechos para transformar sus compromisos en materia de derechos humanos en los resultados deseados, y 3) de resultado, que captan los logros individuales y colectivos que reflejan el estado de disfrute de los derechos humanos en determinado contexto (ACNUDH, 2012).

Este trabajo se centrará en los indicadores de resultado y las fuentes de información que posibilitan calcular cada uno de los indicadores son claves. Si bien estos indicadores solo responden a una dimensión (la de resultado), los mismos se plantean con EBDH, ya que incorporan los principios fundamentales en los que se basa dicho marco.

## Fuente de información

En Argentina, las fuentes de información que permiten captar información sobre el derecho a una vivienda adecuada son las siguientes:

- Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (CNPHV) de 2001, 2010 y 2022<sup>3</sup>
- Encuesta Permanente de Hogares (EPH), puntual (2000-2003) y continua (2003-2021)
- Encuesta Anual Hogares Urbanos (EAHU), 2010-2021
- Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENGHo), 2004-05, 2012-13 y 2017-18
- Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS por sus siglas en inglés), 2011-12 y 2019-20 (esta última también denominada Encuesta Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes)

Los Censos de población constituyen las fuentes básicas de información para el cálculo de los requerimientos habitacionales de un país por su exhaustividad y la posibilidad de vincular datos referidos a distintas unidades de información

3 Solo se analizarán los cuestionarios utilizados para viviendas particulares, ya que al momento de este escrito el Censo se encontraba en etapa de procesamiento y análisis de los datos.

relevantes para el sector habitacional (vivienda, hogares y personas); como así también por la posibilidad de generar estadísticas desagregadas a escalas microespaciales (Arriagada, 2003; Marcos, Di Virgilio y Mera, 2018).

Si bien los Censos constituirían la fuente de excelencia por su cobertura sobre todo el territorio de un país y por la posibilidad de su desagregación en diferentes escalas territoriales, incluso en barrios o entidades de baja escala, y en grupos y categorías sociodemográficas, su periodicidad espaciada en el tiempo obliga a recurrir a otras fuentes auxiliares y periódicas, como los son las encuestas anteriormente detalladas.

La principal limitación de estas últimas se encuentra en su carácter muestral que, si bien son representativas, la desagregación de la información se encuentra limitada a lo conocido como áreas o dominios de estimación, siendo estos la máxima desagregación en la que es posible realizar estimaciones directas de los indicadores. No obstante, es posible realizar estimaciones para posibles submuestras no planificadas acudiendo a métodos indirectos de estimación en áreas pequeñas, obteniendo así estimaciones más fiables (Molina, 2019).

En los cuadros 1 y 2 se pueden observar las principales características de las fuentes de información seleccionadas, analizadas desde un EBDH atendiendo a dos de los principios fundamentales tienen que cumplir los datos: por un lado, el principio de igualdad y no discriminación, y, por otro lado, el principio de avance y no retrocesión. Respecto al primero, se presentan las posibles desagregaciones geográficas, como así también según indicadores sociodemográficos. En lo relativo al segundo principio, se analiza la periodicidad de los relevamientos, atendiendo no solo a la posibilidad de seguimiento de los indicadores en el tiempo, sino también a la comparabilidad de la información.

**Cuadro 1.** Características de las fuentes de información seleccionadas según tipo relevamiento, periodicidad, representatividad y cobertura. Argentina, 2000-2022

Fuente	Tipo de relevamiento	Dominios de estimación	Periodicidad	Cobertura territorial	Microdato publicado
Censos Nacionales	Censo	Hasta radio censal <sup>b/</sup>	2001	Todo el territorio nacional	Si
	Censo y muestra <sup>a/</sup>		2010		Si, básico y ampliado
	Censo		2022		No

Fuente	Tipo de relevamiento	Dominios de estimación	Periodicidad	Cobertura territorial	Microdato publicado
EPH	Muestra	Hasta aglomerado	Puntual (mayo y octubre) Hasta mayo de 2003	28 aglomerados urbanos	Si, a nivel de hogares y personas
			Continua (trimestral) Desde 3er. Trimestre de 2003	31 aglomerados urbanos	Si, a nivel de hogares y personas
EAHU <sup>/c/</sup>	Muestra	Total provincial urbano	Tercer trimestre (desde 2010)	Total urbano (localidades de 2000 o más habitantes)	Si, a nivel de hogares y personas
ENGHo	Muestra	Hasta provincia	Generalmente, cada 5 años.	Total urbano (localidades de 2000 <sup>/d/</sup> o más habitantes)	Si, a nivel de hogares y personas
MICS	Muestra	Hasta provincia <sup>/e/</sup>	2011-12	Total urbano (localidades de 5000 o más habitantes)	Si, pero requiere registro
		Hasta regiones	2019-20	Total urbano (localidades de 2000 o más habitantes)	

Notas: INDEC (2001, 2003, 2007, 2013, 2015, 2017, 2020, 2021, 2022a, 2022b); Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia / Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF por sus siglas en inglés], 2013); UNICEF / Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2021).

<sup>/a/</sup> Se aplicaron dos cuestionarios: uno básico para toda la población y uno ampliado, aplicado al total de viviendas de las localidades de menos de 50 000 habitantes y a una muestra de la población en localidades de 50 000 o más habitantes; <sup>/b/</sup> Excepto en temáticas solo incluidas en el cuestionario ampliado del CNPHV10 que podrán ser estimadas a niveles más agregados (localidad censal); <sup>/c/</sup> Durante el tercer trimestre de cada año se incorpora a la muestra original de la EPH otra muestra de viviendas particulares pertenecientes a localidades de 2000 y más habitantes. Esta yuxtaposición de muestras permite ampliar el dominio de estimación para el total urbano del país; <sup>/d/</sup> el marco muestra de la edición 2017-18 incluyó localidades de 2000 o más habitantes; en cambio, en ediciones anteriores, solo localidades de 5000 o más habitantes; <sup>/m/</sup> solo para algunos indicadores.



**Cuadro 2.** Características de las fuentes de información seleccionadas según posibilidades de desagregación geográfica y sociodemográfica. Argentina, 2000-2022

Fuente	Desagregación geográfica						Desagregación sociodemográfica							
	Urbano (U) / Rural (R)	Región	Provincia	Agglomerado	Localidad / Municipio	Intra-urbana	Sexo (S) / Identidad de género (G)	Edad	Tipología de hogares	Educación	Pobreza	Lugar de nacimiento	Etnia	Discapacidad
Censos Nacionales	U/R	X	X	X	X	X	S	X	X	X	X <sup>/a/</sup>	X	X <sup>/c/</sup>	X <sup>/d/</sup>
							S					X <sup>/b/</sup>	X <sup>/e/</sup>	X <sup>/f/</sup>
							S/G					X	X <sup>/g/</sup>	X <sup>/d/</sup>
EPH	U	X		X			S	X	X	X	X <sup>/h/</sup>	X		
EAHU <sup>/k/</sup>	U	X	X				S	X	X	X	X <sup>/h/</sup>	X		
ENGHo	U	X	X				S	X	X	X	X <sup>/h/</sup>			X
MICS	U	X	X				S	X	X	X	X <sup>/i/</sup>	X <sup>/j/</sup>		
				X <sup>/k/</sup>	X <sup>/l/</sup>	X								

Notas: INDEC (2001, 2003, 2007, 2013, 2015, 2017, 2020, 2021, 2022a, 2022b); Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia / Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF por sus siglas en inglés], 2013); UNICEF / Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2021).

Notas: <sup>/a/</sup> Método Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) o Índice de Privación Material de los hogares (IPMH); <sup>/b/</sup> cuestionario básico: país de nacimiento; cuestionario ampliado: país y provincia de nacimiento; <sup>/c/</sup> a nivel de hogar, solo pueblos indígenas u originarios; <sup>/d/</sup> a nivel de hogar; <sup>/e/</sup> a nivel de hogar, solo muestra, pueblos indígenas u originarios y/o afrodescendiente o africanos; <sup>/f/</sup> a nivel de persona, solo muestra; <sup>/g/</sup> a nivel de persona, pueblos indígenas u originarios y/o afrodescendiente o africanos; <sup>/h/</sup> Método NBI e IPMH, y enfoque ingresos (línea de pobreza e indigencia); <sup>/i/</sup> quintiles de riqueza, índice compuesto calculado a partir de información sobre la propiedad de bienes de consumo, características de la vivienda, agua y saneamiento y otras características relacionadas con la riqueza de los hogares; <sup>/j/</sup> solo se indaga el país de nacimiento a los niños menores de 5 años y sus progenitores; <sup>/k/</sup> se indaga país y provincia de nacimiento a mujeres entre 15 y 49 años, y a niños menores de 5 años y sus progenitores; <sup>/l/</sup> solo se indaga la lengua materna/nativa del jefe de hogar y si es indígenas o descendiente de pueblos originarios.

## Resultados

A continuación, se expone una revisión detallada, por criterio y dimensión, de los indicadores reconocidos como relevantes en los antecedentes consultados

para el monitoreo del derecho a la vivienda adecuada. Asimismo, se expone si ese indicador es captado o no por cada una de las fuentes seleccionadas, cómo es definido y las limitaciones observadas, lo cual se complementa con la síntesis que se presenta en el Anexo.

## Seguridad de la tenencia

La pregunta sobre **tenencia legal o segura** está incluida en todos los cuestionarios analizados y es captada a partir de la indagación sobre el régimen de tenencia de la vivienda que ocupa el hogar, es decir, la relación de posesión jurídica o de hecho del hogar respecto de la vivienda. Sin embargo, las preguntas y sus posibles respuestas varían no solo entre las diferentes fuentes de información consideradas, sino también entre las distintas ediciones de una misma fuente.

Teniendo en cuenta lo expresado en la Observación General N.º 4 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ([ACNUDH, 2010](#)), el respaldo jurídico de la tenencia no estaría contemplado (al menos no necesariamente) en las siguientes categorías: 1) ocupante con o sin permiso, 2) propietario de la vivienda, pero no del terreno, y 3) en ocupante en relación de dependencia. En el caso de la primera, las diferentes fuentes de información no permiten emitir un juicio claro respecto a si se está frente a una privación o no, ya que en ninguna de ellas se especifica quién cede la vivienda, como así tampoco, excepto en la EPH, determinar si es a título gratuito o cambio del pago de impuestos y servicios, o si la ocupación es con permiso o de hecho.

Con relación a la segunda categoría, la principal diferencia se refiere a la inclusión o no de una pregunta relativa a la propiedad del terreno donde se asienta la vivienda. Por ejemplo, el CNPHV22 ya no indaga, a diferencia de las versiones anteriores de los censos, si el hogar propietario de la vivienda también lo es del terreno; no obstante, incorpora una nueva pregunta relativa a si el hogar cuenta con alguna documentación que respalde dicha posesión (escritura, boleto compra-venta u otra documentación), lo cual posibilitará conocer el grado en la seguridad de la tenencia de cada hogar propietario. En línea con estos cambios, la última ronda de las MICS tampoco indaga por la propiedad del terreno y solo se pregunta si la vivienda es propia, alquilada, prestado o cedida por trabajo.

En el último caso, los arreglos pueden tener niveles variables de protección jurídica e inclusive, si se tratara de una relación laboral registrada, la persona empleadora puede rescindir unilateralmente el contrato pagando la compensación correspondiente, la cual no incluye dar continuidad al uso de la vivienda que estaba asociada al contrato.



En síntesis, un hogar tendría una **tenencia segura de la vivienda** cuando es la persona propietaria de la vivienda y del terreno, o la persona inquilina/arrendataria. Sin embargo, esta última categoría tampoco estaría exenta de limitaciones que deben considerarse: por ejemplo, la expansión del mercado de alquiler informal (villas, inquilinatos, hoteles-pensión) como consecuencia de la exclusión de personas inquilinas de otras opciones de resolución de su necesidad habitacional (alquiler formal, vivienda social, etc.) (Rodríguez, Rodríguez y Zapata, 2018). Este grupo se encuentra en situación de extrema vulnerabilidad no solo por las condiciones edilicias de extrema precariedad, sino también por la inseguridad jurídica que los coloca en una total desprotección contra los desalojos, las amenazas y los hostigamientos.

Otra dimensión relativa a la seguridad de la tenencia se refiere a si el hogar se encuentra localizado en un **asentamiento informal**. Los criterios que los expertos suelen recomendar suponen la inclusión de una serie de preguntas que no suelen incorporarse ni las encuestas ni en los censos de población, tales como si el entorno tiene infraestructura urbana formal, si cumple con las normas de construcción, etc. En todas las fuentes de información consideradas, excepto en el CNPHV22 y en la última edición de la ENGHo, se clasifica a las viviendas en función si se encuentran o no localizadas en una villa de emergencia/asentamiento, a partir de la observación del personal censista o encuestador.

Sin embargo, y a pesar de que la determinación de localización de la vivienda en una villa de emergencia a partir de la observación del personal censista de la situación predominante en el segmento censal se encuentra incorporado en los cuestionarios de los censos CNPHV01 y CNPHV10, esa información no se encuentra incluida en las bases publicadas<sup>4</sup>.

Asimismo, de acuerdo a la opinión de expertos (Villatoro, 2017), el hecho que la determinación de si el hogar se encuentra localizado en un asentamiento informal resulte de la observación del personal encuestador, podría significar una subestimación del fenómeno, necesitando complementar esa información con registros administrativos de gobiernos locales e incorporar a la habitación en entornos precarios o en procesos de deterioro<sup>5</sup>. Por ejemplo, de acuerdo a los datos extraídos de la EPH del tercer trimestre de 2020, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no hay hogares en villas de emergencia. Sin embargo, según un relevamiento realizado por

4 No fueron incluidas en las bases de microdatos por presentar elevadas tasas de no respuesta (G. Massé, Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población, INDEC, Comunicación personal, 27 de marzo de 2014).

5 Si bien se cuenta con información de tipo censal sobre barrios populares (villas y asentamientos) y sus viviendas, proveniente del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), la base de microdatos no es pública en su totalidad y no se tiene acceso a los instrumentos de relevamiento.

**TECHO (2016)**, en dicha ciudad había alrededor de 48 asentamientos informales, en los cuales residían un total de 82.585 familias en 2016. De acuerdo a ese mismo relevamiento, el 81,3% de dichos asentamientos correspondían a villas, es decir, 40 villas y 78.155 familias.

Otro indicador recomendado es el de **ocupación segura**, el cual mantiene como privación a la desprotección jurídica, y agregan indicadores de vulnerabilidad de la ocupación de la vivienda asociados a las condiciones del entorno y a la operación de factores externos. Sin embargo, introduce alguna ambigüedad conceptual respecto a lo que realmente se está tratando medir, al medir seguridad en la ocupación de la vivienda con privación territorial (**Villatoro, 2017**). Asimismo, no es posible su cálculo, al menos en forma total, en aquellas fuentes de información donde no se indaga sobre la localización de la vivienda en villa.

### **Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura**

A diferencia de otros indicadores analizados en este trabajo, existen normas internacionales para la identificación de fuentes mejoradas de agua y saneamiento, las cuales se utilizan para el monitoreo internacional comparado (**Villatoro, 2017**). Estos estándares fueron elaborados por Programa Conjunto de Monitoreo para el Abastecimiento de Agua y el Saneamiento (JMP por sus siglas en inglés) de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y UNICEF.

De acuerdo a estos estándares, se considera que una fuente de **agua para consumo** es mejorada si está protegida adecuadamente de contaminación externa, particularmente de materia fecal (**OMS/UNICEF, 2018**). Asimismo, de acuerdo al Objetivo de Desarrollo Sostenible 6.1 se considera que un servicio de agua potable es gestionado de forma segura si cumple los siguientes criterios: debe ser accesible en la vivienda, disponible en el momento que se lo necesite y libre de contaminación fecal (**OMS/UNICEF, 2017**).

Todas las fuentes de información analizadas permiten determinar si un hogar tiene o no agua, si la misma se encuentra dentro/fuera del terreno/vivienda y la fuente (red pública, perforación con bomba a motor o manual, pozo y otras fuentes: transporte por cisterna y aguas superficiales). Sin embargo, en el caso de los pozos la categorización empleada no permite establecer si la fuente es protegida o no. Esto último solo es posible de determinar en la última edición de las MICS que sigue las recomendaciones internacionales del Programa JMP. Además, en el caso del CNPHV22 y las EPH no se puede conocer lo categorizado como otra procedencia/ otras fuentes y en el caso de la EPH incluye fuentes tan diversas como pozos, aguas superficiales, transporte por cisterna, entre otras.



Excepto en la última edición de las MICS, en las demás fuentes de información analizadas no se incluyen preguntas relativas a otros estándares internacionales, tales como la suficiencia del suministro (si el suministro es permanente o no), accesibilidad a la fuente de agua (en caso que la fuente esté fuera del terreno no se indaga sobre la distancia o el tiempo de acarreo del agua a la vivienda) y salubridad (agua libre de contaminación)<sup>6 7</sup>.

Debido a las limitaciones anteriores y con base a la adaptación realizada por [CEPAL \(2014\)](#) para América Latina, se considera que el servicio de agua es:

- *Mejorada*: acceso de agua dentro de la vivienda proveniente de la red pública<sup>8</sup>, acceso al agua dentro/fuera de la vivienda, pero dentro del terreno y proveniente de la perforación (ya sea con bomba a motor o manual), y fuera de la vivienda, pero dentro del terreno y proveniente de la red pública, bajo el supuesto que la fuente se encuentra protegida.
- *No mejorada*: fuera del terreno para todas las fuentes y otras fuentes, independientemente si el acceso al agua se encuentra dentro/fuera del terreno/vivienda. Probablemente esta categoría puede estar sobreestimada al incluirse las fuentes que tendrían que ser clasificadas como “aguas de superficie” o “sin servicio”, pero debido a la falta de información no es posible su identificación.

De acuerdo al JMP, las instalaciones de **saneamiento** mejoradas son aquellas que han sido diseñadas para separar higiénicamente los excrementos del contacto humano. Asimismo, de acuerdo al Objetivo de Desarrollo Sostenible 6.2 se considera que un servicio de saneamiento es gestionado de forma segura si las instalaciones sanitarias no son compartidas con otros hogares y que los excrementos producidos son tratados y eliminados *in situ*, almacenados temporalmente y luego vaciados, transportadas y tratadas en instalación externa, o transportados por medio de una red de alcantarillados con aguas residuales y luego tratados en instalaciones externas ([OMS/UNICEF, 2017](#)).

Las fuentes de información seleccionadas relevan una gran variedad de aspectos relativos al saneamiento, tales como: 1) dotación de baño/sanitario en el hogar,

6 En este documento se presentan los principales hallazgos y lecciones de la integración de test de calidad de agua en las encuestas de hogares en 33 países. Disponible en: <https://washdata.org/sites/default/files/2020-10/JMP-2020-water-quality-testing-household-surveys.pdf>

7 Otro tema no contemplado es el costo asociado al servicio. ¿El acceso a fuentes de agua mejoradas es accesible en términos monetarios a todos? <https://washdata.org/sites/default/files/2021-05/unicef-who-2021-affordability-of-wash-services-full.pdf>

8 Este tipo de acceso no puede ser considerado como “manejo de manera segura” porque falta información sobre la suficiencia del suministro y la salubridad del servicio.

2) si cuenta con arrastre de agua, 3) modalidad de evacuación de las excretas, 4) el uso compartido del sanitario (excepto en el CNPVH22), y 5) si está ubicado dentro o fuera de la vivienda (excepto en el CNPVH01 y todas las ediciones de la ENGHo). Todo esto posibilita la clasificación de los diferentes accesos en todas las escalas propuestas por JMP, excepto la denominada “gestionado de manera segura” porque para su cálculo se necesita información adicional sobre la proporción de excrementos retirados de los hogares y tratados externamente. Si bien estos datos usualmente están disponibles en fuentes de datos administrativas, la última edición de las MICS indaga sobre cuándo y dónde se ha realizado el último vaciado y/o tratamiento del sistema de saneamiento.

En este sentido y con base a la adaptación realizada por [CEPAL \(2014\)](#) para América Latina, se considera que el servicio de saneamiento es:

- *Mejorado*: el baño con botón/mochila/cadena y con arrastre de agua se encuentra conectada a la red pública (cloacas) o sistema mejorado in situ (fosa séptica), sumado a que no debe ser compartido con otro hogar.
- *No mejorado*: Sin baño, baño fuera del terreno, baño compartido, baño con evacuación no conectada a red pública o fosa séptica, y con baño sin botón o cadena y sin arrastre de agua.

El indicador **Calidad de las conexiones de la vivienda a servicios básicos** propuesto por el INDEC para el CNPHV10 permite clasificar a los hogares según la disposición de los servicios de agua a red pública y desagüe cloacal. Sin embargo, este indicador constituye principalmente un indicador de infraestructura urbana, ya que no incluye información sobre la accesibilidad de los servicios (cañería dentro/fuera del terreno/vivienda, si es compartida con otros hogares/viviendas, si el baño tiene arrastre de agua, etc.). Esto podría sobreestimar la cantidad de hogares con calidad de conexión satisfactoria que, bajo los indicadores anteriores, hubieran sido identificados como privados.

## Asequibilidad

La asequibilidad de la vivienda se ha transformado en un tema crítico para la política habitacional. El concepto *affordability* ha dominado el debate sobre la provisión de vivienda desde la década de 1980 y es ampliamente utilizado en la literatura de habla inglesa. Al español se lo ha traducido principalmente como asequibilidad y, en menor medida, es traducido como accesibilidad. Si bien este último concepto se encuentra relacionado al anterior, se refiere a las condiciones iniciales a las que se enfrenta una posible persona inquilina o propietaria, más que a los gastos corrientes de poseer o alquilar una vivienda ([Robinson, Scobie y Hallinan, 2006](#)).



Una vivienda es asequible cuando su costo no pone en peligro la satisfacción de otras necesidades básicas o el ejercicio de los derechos humanos (ACNUDH, 2010). Para su medición, es necesario contar con los ingresos de los hogares y los gastos que estos realizan, particularmente los gastos de vivienda (incluyen los gastos efectivos en vivienda -cuota de préstamo o alquiler- como así también otros gastos relacionados a la vivienda, tales como: los costos de los servicios, el mantenimiento y las reparaciones regulares y los impuestos).

La única fuente de datos oficial que releva tanto ingresos como gastos, incluyendo a los de vivienda, es la ENGHo. Sin embargo, esta fuente presenta algunas limitaciones, algunas relativas a la periodicidad (cada cinco años) y a los dominios de estimación (hasta nivel de provincia) y otras al diseño de instrumento que podría afectar la comparabilidad internacional de las estimaciones. Respecto a lo primero, si bien se abordaron estas cuestiones en el apartado metodológico, cabe destacar la importancia de mediciones continuas con mayores niveles de desagregación geográfica que permitan monitorear el impacto de diferentes crisis económicas y otros procesos disruptivos, como la pandemia, en el mercado de vivienda, no solo a nivel nacional y provincial, sino también a escalas locales, debido a la especificidad de las problemáticas de acceso.

Respecto a lo segundo, la principal diferencia con otras mediciones internacionales se debe a que no estima la renta implícita de la vivienda propia (también conocida como valor locativo), es decir, el alquiler que los hogares tendrían que pagar si tuvieran que alquilar una vivienda con las características de la propiedad que habitan. Según este concepto, las personas propietarias no pagan un alquiler, pero tienen una retribución implícita por usar una vivienda propia. En muchas de las encuestas se capta con una pregunta del tipo “¿Cuánto pagaría por alquiler si tuviera que hacerlo?” (CEPAL, 2019).

## Habitabilidad

Los **materiales** predominantes en las paredes, techo y pisos han sido usados habitualmente para medir privaciones más extremas en la habitabilidad de la vivienda. Una práctica habitual es la construcción de un índice agregado de carencias en la materialidad de la vivienda, en el cual se considera privados a los hogares que residen en viviendas dotadas de materiales irrecuperables en el piso, las paredes o el techo.

Casi la totalidad de las fuentes de información seleccionadas, excepto las MICS, releva información sobre los materiales predominantes en el piso y techo. Respecto al material de las paredes, solo el CNPHV01 y las ENGHo lo indaga. Sin embargo,

de acuerdo a un estudio realizado por la CEPAL, el indicador que más aporta es el material predominante en el piso.

Asimismo, estudios como el propuesto por Villatoro (2017) destacan el bajo porcentaje con privación en los materiales en las paredes, techo y pisos, sugiriendo una cierta pérdida de aptitud de los indicadores de privaciones extremas en la materialidad de la vivienda para identificar a los hogares con carencias en este ámbito en la mitad de los países de la región, incluido Argentina. Una alternativa sería la inclusión de preguntas relativas al **estado de conservación** de la vivienda. Sin embargo, ninguna de las fuentes analizadas releva dicho aspecto de las viviendas.

Respecto al **hacinamiento**, no existe en la actualidad un estándar globalmente aceptado para evaluarlo y el indicador debe fundarse en un juicio normativo. En términos operativos, suele determinarse mediante una relación entre la cantidad de personas en el hogar (vivienda) y alguna aproximación al espacio disponible en la vivienda (dormitorios, habitaciones, metros cuadrados disponibles) o para el hogar dentro de la vivienda. En Argentina, al igual que en el resto de América Latina, históricamente se ha definido al hacinamiento en base a la relación entre el número de personas en un hogar y el número de cuartos disponibles para dormir, ya sean estas de uso exclusivo o múltiple (Villatoro, 2017).

Respecto al umbral, no hay acuerdo internacional ni regional, y varía considerablemente entre país y país. Pero en América Latina más de tres personas por cuarto ha sido típicamente considerado como hacinamiento crítico en las medidas de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Sin embargo, Kaztman (1995) recomienda utilizar más de dos personas por cuarto, dado que esto implica que una pareja con un hijo viviendo en una habitación serían considerados hacinados; al igual que un hogar con cinco o más personas viviendo en dos cuartos, y así sucesivamente.

Otros análisis sugieren explorar medidas de hacinamiento equivalente, lo cual requiere avanzar en la definición de normas respecto al espacio que debería estar disponible para las personas en función de algunas características demográficas relevantes de los miembros del hogar (por ejemplo, edad, sexo y situación de convivencia) (Villatoro, 2017). Como así también la posibilidad de indagar sobre la superficie por persona, siendo este indicador el más preciso y sensible a las políticas, aunque no hay un estándar mínimo internacional (Santos, 2019).

Cuando distintos hogares comparten los servicios de una vivienda, suele pensarse en la existencia de problemas de **allegamiento**. Mientras el allegamiento externo es el indicador más frecuentemente utilizado para calcular el déficit habitacional y refiere a la relación entre el número total de hogares y de viviendas, el allegamiento

interno, en cambio, hace alusión a la existencia de núcleos familiares secundarios en el hogar que es, potencialmente, un demandante de vivienda. Sin embargo, ninguna de las fuentes de información seleccionadas permite identificar fehacientemente dichos núcleos secundarios, ya que solo se releva las relaciones de parentesco con el jefe de hogar (o el principal sostén del hogar), sin indagar sobre los vínculos de todas las personas entre sí<sup>9</sup>.

Otro tipo de allegamiento, tampoco identificable en las fuentes de información analizadas, se denomina *in situ*, el cual resulta de una situación en que varios hogares o familias se radican en viviendas emplazadas al interior del mismo sitio o terreno.

### Ubicación/Lugar

De acuerdo a la Observación General N.º 4 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “la vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. [...] De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes” (ACNUDH, 2010, p.4).

Existe una gran diversidad de posibles indicadores y no hay un acuerdo al respecto. La construcción de estos indicadores es compleja y supone el uso de otras fuentes de información (relevamientos estadísticos y registros administrativos). La determinación de los umbrales tiene especial importancia, pues permite diferenciar grupos entre sí y limitar claramente quienes están en desventaja frente al resto. Estos pueden basarse en la propia evidencia o ser de carácter normativo (Hernández y Hansz, 2020).

El acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud y educación, no se encuentra contemplado en ninguna de las fuentes de información consideradas, excepto en la EPH lo relacionado a los movimientos interurbanos de las personas ocupadas al momento de la encuesta entre el lugar de residencia y el lugar donde desempeña la ocupación principal. Sin embargo, no indaga, por ejemplo, sobre los tiempos de viaje al trabajo. Esta información podría ser obtenida de las Encuestas de Movilidad Domiciliaria (o también conocidas como Encuestas de Origen-Destino), sin

9 Marcos *et al.* (2018) proponen una metodología a partir de la cual se podría presumir la existencia de estos núcleos secundarios a partir de la presencia en el hogar de ciertas categorías de la variable relación de parentesco con el jefe de hogar o principal sostén del hogar, tales como hijos unidos con o sin hijos (presencia de yernos/nueras), hijas madres solteras (una hija de 14 o más años no unida, al menos un nieto y ausencia de yerno) y presencia de padres o suegros (a partir de la identificación de dos personas clasificadas como tal).

embargo, las últimas realizadas para los principales aglomerados del país datan de hace más de 10 años.

La mayoría de las fuentes de información seleccionadas, excepto las ENGHo, releva información sobre **mitigación de riesgos naturales o antrópico** relativas a si la vivienda se encuentra cerca de basurales permanentes o en una zona inundable. Respecto al primer aspecto, la mayoría considera que una vivienda está en riesgo si existe un basural permanente a menos de 300 metros de la misma; sin embargo, varía la forma de captación: mientras en el CNPHV01 y la EPH es por observación del censista o encuestador, en el CNPHV10 es a partir de lo respondido por el primer hogar censado en el segmento censal y en las MICS, por cada uno de los hogares encuestados.

Respecto al riesgo por inundación, además de variar según quien brinda la información sobre la situación, se observan diferencias respecto al período que se considera: mientras en la EPH y la última MICS de 2019-20 se consideran los últimos 12 meses previos a la encuesta, en el CNPHV10, los últimos cinco años. En el caso de la MICS 2011-12 y el CNPHV01 no está especificado el período a partir del cual se considera o no una zona inundable.

### **Accesibilidad y adecuación cultural**

Estos dos últimos criterios no se encuentran contemplados en ninguna de las fuentes de información analizadas. Por un lado, el término accesibilidad universal hace referencia a “la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos, instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible” (Fundación ONCE, 2013). En las fuentes de información seleccionadas no se realizan preguntas relativas a las barreras de acceso a la vivienda (portero automático, existencia de rampas para acceder desde la calle al ingreso de la vivienda, tenencia de ascensor y características, garaje), a zonas de uso común y la vivienda (puerta de entrada y características de los diferentes ambientes). Incluso en algunas fuentes de información como la EPH tampoco se releva sobre la condición de discapacidad de los miembros del hogar, y en otras solamente se indaga a nivel de hogar.

Por otro lado, la cuestión de la adecuación cultural de la vivienda resulta fundamental para respetar la diversidad de sociedades complejas. Sin embargo, no existe acuerdo sobre los posibles indicadores para medir esta dimensión.



## Conclusiones

De acuerdo con los resultados de este trabajo, existe la posibilidad de construir un sistema de indicadores para el monitoreo del derecho a una vivienda adecuada en Argentina, sobre la base de las fuentes de información seleccionadas. En términos generales, permiten abarcar cinco de los siete criterios o requisitos mínimos, a partir de los cuales se determina si una vivienda es adecuada o no, aunque no todos los indicadores propuestos.

Los dos criterios que no pueden cuantificarse son: accesibilidad y adecuación cultural. La accesibilidad y la adecuación cultural son requisitos complejos de monitorear, principalmente porque requiere instrumentos de medición específicos que, además de incluir conceptualmente los indicadores (por ejemplo, en el caso del primero), logre captar grupos cuantitativamente pequeños (como lo son las personas con discapacidad). Asimismo, demanda la definición de los estándares mínimos de accesibilidad que una vivienda tiene que cumplir de acuerdo a la legislación vigente.

En los otros criterios, si bien es posible calcular gran parte de los indicadores sugeridos por expertos, se destacan algunas limitaciones a tenerse en cuenta:

- Algunos indicadores pueden ser calculados en más de una fuente de datos; sin embargo, la información necesaria para su cálculo no es captada exactamente de la misma manera, dificultando su comparabilidad en el tiempo.
- Si bien los Censos permiten desagregar la información hasta escalas intraurbanas, su periodicidad espaciada en el tiempo (generalmente realizados cada 10 años) demanda el uso de otras fuentes más periódicas, pero diseñadas para otros fines.
- La no inclusión de las áreas rurales en todas las encuestas analizadas -excepto en los Censos- siendo Argentina el único país que cuya encuesta de hogares solo cubre áreas urbanas. Posiblemente esto último se encuentre relacionado al alto grado de urbanización que presenta al país. Sin embargo, las marcadas diferencias en los comportamientos de diferentes indicadores entre zonas urbanas y rurales demandan la expansión de la cobertura de las diferentes fuentes ([Tornarolli, 2007](#)).
- Excepto en la EPH, no es posible realizar estimaciones a escalas inferiores a la regional (MICS 2019-20) o provincial (EAHU, ENGHo), lo cual significa una limitación de información para el diagnóstico y diseño de políticas habitacionales a escala local.
- Pérdida de eficacia analítica de algunos indicadores: por ejemplo, en lo referido a la materialidad de la vivienda es necesario incorporar indicadores

relativos al estado de estas y, respecto al hacinamiento, explorar nuevas medidas vinculadas a la superficie disponible y a las características demográficas de los miembros del hogar.

- Surgimiento de nuevas dimensiones de análisis en el marco de una movilidad cotidiana creciente: necesidad de incorporar en el diseño conceptual de los instrumentos preguntas que indaguen sobre la accesibilidad al transporte, fuentes laborales, equipamiento urbano y/o servicios sociales.

Considerando estas limitaciones y la relevancia que esta problemática tiene para Argentina, país donde alrededor de un tercio de los hogares no tiene una vivienda adecuada, el Estado argentino debería invertir en relevamientos que complejicen y profundicen en aspectos claves, como la asequibilidad y la accesibilidad a transporte, fuentes laborales, equipamientos urbanos y/o servicios sociales, ya sea mediante la incorporación de módulos temáticos en la EPH o el diseño de instrumentos específicos.

## Referencias bibliográficas

Arriagada, C. (2003). *América Latina: Información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional* (Serie Población y Desarrollo N.º 45, C/L.1983-P). ONU.

Bonfiglio, J. I., Vera, J. y Salvia, A. (2018). *Condiciones materiales de vida. Hábitat, pobreza y desigualdad en los hogares urbanos de la Argentina (2010-2017)*. Educa.

Centro de Estudios Legales y Sociales. (2013). *Vivienda adecuada y déficit habitacional. Intervenciones complejas y necesarias*. En CELS, *Derechos humanos en Argentina: Informe 2013* (pp. 341-388). Siglo Veintiuno Editores.

Centro de Investigación de Política Urbana y Vivienda. (29 de marzo de 2016). *Argentina: Vivienda asequible Contexto comparado con países del Cono Sur* [Presentación de la conferencia]. Seminario Internacional Ciudad Siglo XXI. Hacia un hábitat inclusivo - Instrumentos y tendencia, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2014). *Panorama Social de América Latina 2014* (LC/G.2635-P). ONU.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019). *Taller sobre encuestas de gastos e ingresos: desafíos e innovaciones recientes* (Documento de trabajo). <https://rtc-cea.cepal.org/sites/default/files/2019-10/sistematizaci%C3%B3n-taller-encuestas-ingresos-gastos-2018.pdf>

Constitución de la Nación Argentina [CNA]. Art. 14 bis. 22 de agosto de 1994 (Argentina).



- Cuenya, B. (2016). La política urbana frente a la mercantilización y elitización de la ciudad: algunas reflexiones y referencias a la situación argentina. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, 21(21), 167-194. <http://dx.doi.org/10.30972/crn.21211183>
- De Mattos, C. A. (2014). *Gobernanza neoliberal, financiarización y metamorfosis urbana en el siglo XXI* (Documento de trabajo). Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile. [http://200.41.82.27/cite/media/2016/02/De-Mattos-C\\_2014\\_Gobernanza-neoliberal-financiarizacion-y-metamorfosis-urbana-en-el-siglo-XXI.pdf](http://200.41.82.27/cite/media/2016/02/De-Mattos-C_2014_Gobernanza-neoliberal-financiarizacion-y-metamorfosis-urbana-en-el-siglo-XXI.pdf)
- Di Virgilio, M. M. y Rodríguez, C. (2018). Los límites del derecho a la ciudad: Las encrucijadas del déficit habitacional en Argentina. *Voces en el Fénix*, (71), 106-116.
- Espejo, N. (2010). El derecho a una vivienda adecuada. *Revista CIS*, 8(13), 48-63. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6310289.pdf>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia / Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. (2021). *Argentina. Encuesta Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes. Encuesta de Indicadores Múltiples por Aglomerados, 2019-2020. Informe de resultados*. UNICEF
- Fundación ONCE. (2013). *Observatorio de la Accesibilidad Universal de la Vivienda en España 2013*. Fundación ONCE/Vía Libre.
- Granero Realini, G., Barreda, M. P. y Bercovich, F. (2018). *La política habitacional en Argentina. Una mirada a través de los institutos provinciales de vivienda* (Documento de trabajo N.º 181). Programa de Ciudades, Área de Desarrollo Económico, CIPPEC.
- Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. (2022). *Enfoque para la programación basado en los Derechos Humanos*. <https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/universal-values/human-rights-based-approach>
- Hábitat para la Humanidad Argentina. (2016). *Problema de vivienda inadecuada*. <https://hpha.org.ar/es/problema-de-vivienda-inadecuada/>
- Hernández, D. y Hansz, M. (2020). *Acceso a oportunidades para favorecer la inclusión. Aspectos conceptuales, indicadores y su medición*. Corporación Andina de Fomento.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2001). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. Definiciones de la base de datos*. [https://redatam.indec.gob.ar/redarg/CENSOS/CPV2001ARG/docs/Definiciones%20CD%20Base%20CNPHV2001\\_d.pdf](https://redatam.indec.gob.ar/redarg/CENSOS/CPV2001ARG/docs/Definiciones%20CD%20Base%20CNPHV2001_d.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2003). *La nueva Encuesta Permanente de Hogares de Argentina 2003*. [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/metodologia\\_eph\\_continua.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/metodologia_eph_continua.pdf)

- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2007). *Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2004-2005. Estructura de los archivos de datos*. [https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/menusuperior/engho/ENGHo200405\\_archivosdedatos.pdf](https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/menusuperior/engho/ENGHo200405_archivosdedatos.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2013). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Base de datos REDATAM. Aspectos metodológicos*. <https://redatam.indec.gov.ar/redarg/CENSOS/CPV2010A/Docs/aspectos.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2015). *Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2012/2013. Documento de utilización de la base*. [https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/menusuperior/engho/utilizacion\\_base\\_engho2012.pdf](https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/menusuperior/engho/utilizacion_base_engho2012.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2017). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Base de datos REDATAM. Definiciones de la base de datos* (Serie revisada al 24 de enero de 2017). <https://redatam.indec.gov.ar/redarg/CENSOS/CPV2010rad/Docs/Definiciones%20de%20la%20Base%20de%20Datos%202017.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2020). *Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2017-2018: Manual de uso de la base de datos usuario*. [https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/menusuperior/engho/engho2017\\_18\\_manual\\_uso\\_bases.pdf](https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/menusuperior/engho/engho2017_18_manual_uso_bases.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2021). *Encuesta permanente de hogares (EPH) total urbano. Principales tasas de los terceros trimestres 2016-2019* (Informes técnicos Vol. 5, N.º 77). INDEC.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2022a). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de la Argentina. Síntesis de la planificación del Censo 2022*. [https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/sintesis\\_planificacion\\_censo\\_2022.pdf](https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/sintesis_planificacion_censo_2022.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2022b). *Encuesta Permanente de Hogares (EPH) [microdatos y documentos]*. <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>
- Kaztman, R. (1995). *La medición de las necesidades básicas insatisfechas en los censos de población* (LC/MVD/R.131). ONU.
- Marcos, M., Di Virgilio, M. M. y Mera, G. (2018). El déficit habitacional en Argentina. Una propuesta de medición para establecer magnitudes, tipos y áreas prioritarias de intervención intra-urbana. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 8 (1), e037. <https://doi.org/10.24215/18537863e037>
- Molina. (2019). *Desagregación de datos en encuestas de hogares: metodologías de estimación en áreas pequeñas* (Series Estudios Estadísticos N.º 97, LC/TS.2018/82/Rev.1). ONU.



- Observatorio Económico Social. (2018). *Créditos UVA en Argentina: origen, cálculo y perspectivas* (Informe especial N.º 16). Observatorio Económico Social – Universidad Nacional de Rosario.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2007). *Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre países de América Latina y el Caribe (1989-2004)*. ONU.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2010). *El derecho a una vivienda adecuada* (Folleto Informativo N.º 21, Rev. 1). ONU.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2012). *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación* (HR/PUB/12/5). ONU.
- Organización de las Naciones Unidas. (1996). Informe de la conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos (Hábitat II) (A/CONF. 165/14). ONU.
- Organización Mundial de la Salud y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2017). *Progresos en materia de agua potable, saneamiento e higiene: informe de actualización de 2017 y línea de base de los ODS*. OMS/UNICEF.
- Organización Mundial de la Salud y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2018). *Preguntas principales sobre agua, saneamiento e higiene para uso en encuestas de hogares: actualización de 2018*. OMS/UNICEF.
- Pautassi, L. (2013). Monitoreo del acceso a la información desde los indicadores de derechos humanos. *Sur*, 10(18), 57-77. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32488-1.pdf>
- Pautassi, L. (2021). La rendición de cuentas en derechos humanos: claves interpretativas en el campo de la violencia contra las mujeres y las niñas. *Revista Anales*, 14(47), 77-102. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/128862>
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (2015). *Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat*. ONU-Hábitat.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (2018). *Vivienda y ODS en México*. ONU-Hábitat.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (2020). *La Nueva Agenda Urbana Ilustrada*. ONU-Hábitat.
- Putero, L. (2012). *Vivienda, déficit habitacional y políticas sectoriales* (Informe de investigación). Centro de Investigación y Gestión de la Economía Solidaria.

- Robinson, M., Scobie, G. y Hallinan, B. (2006). *Affordability of Housing: Concepts, Measurement and Evidence* (Working Paper 06/03). New Zealand Treasury. <https://www.treasury.govt.nz/publications/wp/affordability-housing-concepts-measurement-and-evidence-wp-06-03>
- Rodríguez, M. C., Rodríguez, M. F. y Zapata, M. C. (2018). Mercantilización y expansión de la inquilinización informal en villas de Buenos Aires, Argentina. *Revista INVI*, 34(93), 125-150. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582018000200125>
- Rolnik, R. (2017). *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas* (Trad. Ana Laura Granero). LOM Ediciones.
- Santillán Pizarro, M. M., Ribotta, B. S. y Acosta, L. S. (2016). Las posibilidades de las fuentes de información sociodemográficas para el monitoreo del derecho a la salud de las personas mayores en la Argentina, 1999-2013. *Notas de población*, (102), 95-121. <https://doi.org/10.18356/5f0a59db-es> [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40261/1/04\\_Santillan\\_102A.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40261/1/04_Santillan_102A.pdf).
- Santos, M. E. (2019). *Indicadores no monetarios para el seguimiento de las metas 1.2 y 1.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Estándares, disponibilidad, comparabilidad y calidad* (Serie Estudios Estadísticos N.º 99). ONU.
- Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia / Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2013). *Argentina. Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados 2011/2012. Informe Final*. UNICEF.
- TECHO. (2016). *Relevamiento de Asentamientos Informales 2016*. Argentina. <http://datos.techo.org/dataset/1f6c487b-7e87-4e68-9936-91ec7c45392c/resource/2a10ca57-7b73-4d30-8419-935ec8d19638/download/argentina-relevamiento-de-asentamientos-informales-2016-informe-de-resultados.pdf>
- Tornarolli, L. (2007). *Metodología para el Análisis de la Pobreza Rural* (Documento de Trabajo N.º 58). Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de la Plata. [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/3617/Documento\\_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/3617/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Villatoro, P. (Comp.) (2017). *Indicadores no monetarios de pobreza: avances y desafíos para su medición* [Serie seminarios y conferencias N.º 87, LC/TS.2017/149]. ONU.

**Anexo.**

Criterio / Dimensión	Fuentes de información								
	Censos			EPH	ENGHo			MICS	
	2001	2010	2022		04-05	12-13	17-18	11-12	19-20
<b>Seguridad de la tenencia</b>									
1.1. Tenencia legal o segura	T	T	P	T	T	T	P	T	P
1.2. Asentamientos informales o irregulares				T	T	T		T	T
1.3. Ocupación no segura	P	P	P	T	T	T	P	T	P
1.4. Personas en situación de calle									
<b>Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura</b>									
2.1. Disponibilidad de agua apta para consumo humano	P	P	P	P	P	P	P	T	T
2.2. Disponibilidad de sistema sanitario adecuado	P	P	P	P	P	P	P	P	T
2.3. Calidad de conexión a los servicios básicos de la vivienda (INCALSERV)	T	T	T	T	T	T	T	T	T
2.4. Disponibilidad de energía eléctrica					T	T	T		P
<b>Asequibilidad</b>									
3.1. Gasto en vivienda					T	T	T		
<b>Habitabilidad</b>									
4.1 Materialidad	T	T	T	T	P	P	T		
4.2 Conservación									
4.3 Hacinamiento por cuarto	T	T	T	T	T	T	T	T	T
4.4 Hacinamiento hogares con uso compartido de la vivienda	T	T	T	T					



Criterio / Dimensión	Fuentes de información								
	Censos			EPH	ENGHo			MICS	
	2001	2010	2022		04-05	12-13	17-18	11-12	19-20
<b>Accesibilidad</b>									
5. 1. Accesibilidad universal									
<b>Ubicación</b>									
6. 1. Accesibilidad a transporte, fuentes laborales, equipamiento urbano y/o servicios sociales				P					
6.2. Mitigación de riesgos naturales y/o antrópico	P	P		T				P	T
<b>Adecuación cultural</b>									

Fuente: Elaboración propia con base en ACNUDH (2010); INDEC (2001, 2003, 2007, 2013, 2015, 2017, 2020, 2021, 2022a, 2022b); ONU-Hábitat (2015); ONU-Hábitat México (2018); Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia / UNICEF (2013); UNICEF / Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2021); Villatoro (2017).

Notas: Las posibilidades de cálculo de los indicadores se definen como: T: se puede obtener totalmente el indicador; P: se puede obtener parcialmente el indicador. Los espacios en blanco indican que esa fuente no proporciona datos que permitan calcular el indicador.





# Música y derechos humanos 197 notas por memoria, verdad y justicia en Uruguay

Music and human rights  
197 notes for memory, truth and justice  
in Uruguay

Música e direitos humanos  
197 notas pela memória, verdade e  
justiça no Uruguai

Mg. Verónica Cannarozzo<sup>1</sup>  
Dr. Marcelo Krikorian<sup>2</sup>



## Resumen

Este trabajo surge luego de conocer y escuchar “¿Dónde están?”, de Luciano Supervielle, músico, compositor y productor uruguayo. La obra –compuesta en 2021 para la Marcha del Silencio que se lleva a cabo los días 20 de mayo, fecha en la que el pueblo uruguayo conmemora a las víctimas del terrorismo de Estado, repudia las violaciones a los derechos humanos y reclama por memoria, verdad y justicia– está formada por una melodía de 197 notas que representan a las personas que aún hoy permanecen desaparecidas. El artículo realiza un recorrido histórico-político acerca de la situación del Uruguay luego de finalizada la dictadura, para indagar sobre el proceso de justicia transicional, el rol asumido por el Estado, las acciones impulsadas por la sociedad civil y las actuaciones de los organismos de derechos humanos. Para ello se consultaron normativas, reportes de diferentes asociaciones de la sociedad civil y se estudiaron informes y recomendaciones de diversos órganos del sistema

Recibido: 3-11-2022 Aceptado: 15-5-2023

- 1 Licenciada en Musicoterapia por la Universidad de Buenos Aires, Magister en Derechos Humanos por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Directora de la Cátedra Libre de Musicoterapia de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Correo electrónico: [vcannarozzo@gmail.com](mailto:vcannarozzo@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9572-8755>
- 2 Abogado, Magister en Derechos Humanos y Doctor en Ciencias Jurídicas por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Profesor de grado y posgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Integrante de la Comisión de Grado Académico de la mencionada Facultad. Correo electrónico: [marcelokrikorian@gmail.com](mailto:marcelokrikorian@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2935-6698>



internacional de derechos humanos. Finalmente se analizaron las características generales de la obra y las declaraciones del autor a la luz de la noción de “obra abierta” de [Umberto Eco \(1962\)](#) y de conceptos principales del arte como activismo ([Expósito \*et al.\*, 2011](#); [Capasso y Bugnone, 2019](#)).

**Palabras claves:** Derechos humanos; dictadura; justicia transicional; activismo artístico; música



### Abstract

This work arises after knowing and listening to “Where are they?” by Luciano Supervielle, Uruguayan musician, composer and producer. The work –composed in 2021 for the March of Silence that takes place on May 20, the date on which the Uruguayan people commemorate the victims of state terrorism, repudiate human rights violations and demand for memory, truth and justice – is made up of a melody of 197 notes that represent the people who are still missing today. The article takes a historical-political journey about the situation in Uruguay after the end of the dictatorship, to inquire about the transitional justice process, the role assumed by the State, the actions promoted by civil society and the actions taken by human rights organizations. For this, regulations and reports from different civil society associations were consulted, and reports and recommendations from various bodies of the international human rights system were studied. Finally, the general characteristics of the work and the author’s statements were analyzed in light of the notion of “The open work” by [Umberto Eco \(1962\)](#) and the main concepts of art as activism ([Expósito \*et al.\*, 2011](#); [Capasso and Bugnone, 2019](#)).

**Keywords:** human rights; dictatorship; transitional justice; artistic activism; music.



### Resumo

Este trabalho surge depois de conhecer e ouvir “Onde estão eles?” (¿Dónde están?) de Luciano Supervielle, músico, compositor e produtor uruguaio. A obra –composta em 2021 para a Marcha do Silêncio que acontece os dias 20 de maio, data em que o povo uruguaio homenageia as vítimas do terrorismo de estado, repudia as violações dos direitos humanos e reivindica memória, verdade e justiça– é composta por uma melodia de 197 notas que representam as pessoas desaparecidas até hoje. O artigo faz uma análise histórico-política sobre a situação no Uruguai após o fim da ditadura, para investigar o processo de justiça de transição, o papel assumido pelo Estado, as ações promovidas pela sociedade civil e as ações de organizações de direitos humanos. Para isso foram consultados regulamentos, relatórios de diferentes associações da sociedade civil e estudados relatórios e recomendações de vários órgãos do sistema internacional de direitos humanos. Por fim, foram analisadas as características gerais da obra e as falas do autor à luz da noção de “obra aberta” de [Umberto Eco \(1962\)](#) e dos principais conceitos de arte como ativismo ([Expósito \*et al.\*, 2011](#); [Capasso e Bugnone, 2019](#)).

**Palavras-chave:** direitos humanos; ditadura; justiça de transição; ativismo artístico; música.

## Introducción

El 19 de mayo de 2021, el músico, compositor y productor uruguayo Luciano Supervielle publicó, en sus redes sociales, un video en el que se lo ve sentado en el piano y se escucha su voz con el siguiente mensaje:

Esta música está compuesta de 197 notas. En Uruguay hoy todavía existen 197 personas desaparecidas durante la dictadura militar. Aún nos preguntamos: ¿Dónde están? Ojalá que esta melodía vaya perdiendo sus notas, a medida que los encontremos. Entonces, quizás llegue el día en que esta música desaparezca.

Mientras dura la obra -poco menos de dos minutos- en el margen izquierdo de la pantalla se visualiza una lista con los nombres de cada una de esas 197 personas.

El video de Supervielle fue inspirador para este artículo que se propone reflexionar sobre el vínculo entre el arte –la música específicamente– y los derechos humanos, respecto del reclamo de memoria, verdad y justicia en Uruguay.

Se invita al público lector a ver y escuchar “¿Dónde están?” (en este enlace:–<https://www.youtube.com/watch?v=Pk0AKly194I>), antes de iniciar la lectura.

## Metodología

Con el objeto de reflexionar sobre la relación entre la música y los derechos humanos, haciendo foco en la obra mencionada, se realizó un relevamiento y posterior análisis de la situación de Uruguay respecto de la justicia transicional, el rol asumido por el Estado, las acciones impulsadas por la sociedad civil y los organismos de derechos humanos. Para ello se consultaron informes de diferentes asociaciones de la sociedad civil y se estudiaron las actuaciones y recomendaciones de diversos órganos del sistema de protección de derechos humanos regional y universal. En una segunda instancia, se estableció un marco conceptual que tomó nociones como “obra de arte”, “obra abierta”, “obra en movimiento” (Eco, 1962); la vinculación entre el arte y los derechos humanos desde la interrelación entre los efectos de sensibilización y transformación (Sierra León, 2014) y aspectos principales del arte como activismo (Capasso y Bugnone, 2019; Expósito *et al.*, 2011). Por último, se analizaron las características generales de la obra “¿Dónde están?” y declaraciones del autor en torno a ella a partir de los conceptos señalados.



## Dictadura y necesidad de una democracia sin impunidad

Entre el 27 de junio de 1973 y el 28 de febrero de 1985, la dictadura que usurpó el gobierno en el Uruguay produjo graves violaciones a los derechos humanos.

El golpe, apoyado por el presidente constitucional Juan María Bordaberry y por las Fuerzas Armadas, impulsó un terrorismo de Estado que persiguió a la oposición política y a quienes se resistieron al régimen. El gobierno de facto llevó a cabo detenciones arbitrarias, ejecuciones sumarias, desapariciones forzadas, implementó la tortura de manera sistemática, destituyó agentes públicos, prohibió y reprimió acciones de participación política y sindical. La dictadura uruguaya operó coordinadamente con las dictaduras de otros países de la región como Argentina, Brasil, Chile y Paraguay en el denominado “Plan Cóndor”, con el objetivo de extender y organizar la represión ([A/HRC/27/56/Add.2, 2014, párr. 4](#)).

El autor uruguayo [Jorge Errandonea](#) describe aspectos sobre cómo funcionaba el aparato represivo en su país:

Las dictaduras de seguridad nacional se caracterizaron por violaciones sistemáticas y generalizadas a los derechos humanos. Los métodos represivos utilizados más frecuentemente no eran los mismos en todos los países. En el caso de Uruguay, los guarismos de víctimas mortales son menores a los países de la región, aunque hubo desapariciones forzadas (el informe de SERPAJ<sup>3</sup> del año 1985 habla de 171 desapariciones forzadas, cifra que hoy es vista a la alza), hubo vuelos de la muerte, prisión política (en esa época, Uruguay contaba con el número más alto de presos políticos por habitante de toda América Latina) y aplicación sistemática de la tortura. Se cuentan también algunos casos de niños secuestrados ([2008, p. 18](#)).

La transición de la dictadura a la democracia también presentó ciertas particularidades en relación con las características de cada país. En el caso del Uruguay, los mecanismos primarios de justicia transicional empleados por el gobierno democrático inmediatamente posterior al período dictatorial, a cargo de Julio María Sanguinetti, fueron las leyes de indulto y amnistía ([Ibáñez Najjar, 2014](#)).

El 3 de agosto de 1984 se firmó el “Pacto del Club Naval”, que constituyó el último paso en la transición. Consistió en un acuerdo entre las cúpulas militares y los representantes de casi todas las agrupaciones y partidos políticos para negociar

3 SERPAJ: Servicio Paz y Justicia, es una organización social de inspiración católica-ecuménica que promueve valores de paz, no violencia y cultura sostenida en el reconocimiento de los derechos humanos. Presidida por el Premio Nobel de la Paz (1980) Adolfo Pérez Esquivel, tuvo y tiene gran relevancia para la región. Para más información sobre SERPAJ Uruguay consultar su sitio: [www.serpaj.org.uy](http://www.serpaj.org.uy)

([Capasso y Bugnone, 2019](#)), en condiciones de estricto hermetismo, la organización de las elecciones y el regreso a la democracia.

En el contexto de un acuerdo considerado secreto, se creyó posible que los referentes políticos pactaran elecciones a cambio de una “garantía de impunidad” respecto de las graves violaciones a los derechos humanos suscitadas durante la dictadura. Sin embargo, quienes participaron sostienen que poner el tema de las violaciones de derechos humanos sobre la mesa hubiese tenido como consecuencia el fracaso de la negociación ([Errandonea, 2008](#)).

Durante 1985 y 1986, se aprobaron dos leyes que fueron presentadas por el gobierno como “leyes simétricas” ([Errandonea, 2008, p. 19](#)); la ley 15.737 de amnistía y la ley 15.848 de caducidad de la pretensión punitiva del Estado. Analizaremos brevemente las dos normas a continuación.

La ley 15.737 -aprobada en 1985- contempló la amnistía a civiles que cometieron delitos políticos y permitió la liberación de los presos políticos. Así lo explica Jorge Ibáñez Najar:

La ley de amnistía decretó la amnistía de todos los delitos políticos, comunes y militares conexos con éstos, cometidos a partir del 1 de enero de 1962, y declaró extinguidas de pleno derecho las penas principales y accesorias, las acciones penales, las sanciones administrativas y jubilatorias, las deudas generadas por expensas carcelarias y toda otra sanción dispuesta por una autoridad estatal en virtud de los delitos amnistiados ([2014, p. 149](#)).

[Errandonea \(2008\)](#) señala que esta ley revistió cuatro aspectos de importancia: establecer la amnistía para actores de delitos políticos o conexos; crear la Comisión Nacional de Repatriación; aprobar la Convención Americana de Derechos Humanos y consagrar una amnistía en relación con el artículo 85-14 de la Constitución uruguaya para autores de delitos políticos en la que el funcionamiento de las fuerzas militares y policiales no está contemplado.

En 1986 se sancionó la ley 15.848 –ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado– que benefició a militares y policías que se habían involucrado en delitos políticos durante el período establecido entre el 27 de junio de 1973 y el 1° de marzo de 1985. La norma no incluyó a civiles responsables de delitos similares, quienes se pudieron acoger a lo estipulado por la ley 15.737, con excepción de los casos de homicidio.

Luego de la sanción, las denuncias penales en trámite contra integrantes de las fuerzas armadas y del cuerpo policial fueron archivadas. De esta forma se evidenció

una consecuencia directa de impunidad por la violación de derechos humanos y el accionar terrorista del Estado uruguayo en el periodo dictatorial (Ibáñez Najar, 2014).

La ley de caducidad fue promulgada por la presión de las fuerzas militares y –ante la disconformidad de diversos sectores la sociedad– sometida a referéndum el 26 de noviembre de 1989. Sin embargo, quedó firme, pues no se superó el 50 % requerido y solo el 43 % de la ciudadanía votó en su contra.

Esta norma no supera un test básico sobre estándares de institucionalidad democrática en un Estado respetuoso de la división de poderes y de las esferas de competencia asignadas a cada uno de ellos, que no deberían alterarse con injerencias inaceptables. Concretamente: el artículo 3 estableció que el juez o jueza interviniente tenía la obligación de pedir un informe al poder ejecutivo, para que en no más de 30 días de recibida tal solicitud, indicara si el caso investigado encuadraba o no en el artículo 1. Si el poder político entendía que los hechos estaban comprendidos en lo dispuesto por la ley, no había margen de acción y se debía clausurar y archivar la causa.

Muy acertadamente señala Errandonea (2008) que no es la justicia quien decide qué casos son susceptibles de proseguir su tramitación en el ámbito de su competencia, sino que esa función la asume el poder político, como una suerte de “guardián de la transición” (p. 22).

El artículo 4 de la ley dispone que el Estado debe investigar sobre el destino de las personas desaparecidas durante la dictadura militar. Su redacción agrega confusión al panorama, con un mensaje muy contradictorio, al considerar que –según el artículo anterior– bastaba una expresión del gobierno uruguayo (poder ejecutivo) para cerrar cualquier caso referido a violaciones de derechos humanos.

En un marco de históricos incumplimientos de la manda legal para investigar la Comisión para la Paz –creada en agosto de 2000 durante el mandato del presidente Jorge Batlle Ibáñez– trabajó en la recepción de documentación sobre desapariciones, pero sin que se contemplara la posibilidad de girar esos resultados a la justicia, para su correspondiente investigación. Profundizaremos sobre esta Comisión más adelante.

## Desarrollo histórico en el plano nacional e internacional

Durante más de una década existieron señalamientos de los órganos de monitoreo del sistema de derechos humanos, tanto universal como regional, sobre la ley de caducidad. En este apartado realizaremos un relevamiento acerca de las actuaciones y recomendaciones más significativas.

## *Comité de Derechos Humanos*

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CCPR), en su informe de 1989 presentado ante la Asamblea General, dio cuenta de su examinación a Uruguay. Si bien manifestó la admiración hacia el Estado uruguayo por los esfuerzos para restablecer el régimen democrático, sus instituciones y el respeto por los derechos humanos, expresó “ciertas preocupaciones constantes” en relación con la compatibilidad de la ley de caducidad con el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, y alertó sobre la probable imposibilidad de las víctimas a acceder a recursos efectivos e indemnización ([A/44/40](#)).

Posteriormente –en 1993 y 1998–, en los informes periódicos sobre Uruguay, se reiteró el señalamiento sobre las consecuencias que la ley de caducidad tenía para el Pacto. En 1993, el mismo Comité manifestó preocupación sobre la instalación de un “ambiente de impunidad” que podría debilitar el orden democrático, por lo cual recomendó la adopción de una legislación correctiva de los efectos causados por la ley y la adaptación de la legislación interna a lo dispuesto por el Pacto, en particular respecto de los recursos, así como el establecimiento de una autoridad –que con imparcialidad e independencia– investigue la aplicación de las normativas y reciba denuncias de violaciones a los derechos humanos ([CCPR/C/79/Add.19](#)).

En 1998, el Comité expresó “una vez más su honda preocupación” respecto de la ley de caducidad y “su profunda inquietud” debido a las consecuencias que dicha norma tenía en virtud del cumplimiento del Pacto. Reiteró la obligación de los Estados de garantizar el acceso a la justicia de todas las personas víctimas de violaciones de derechos humanos y observó que la mencionada ley resultaba un obstáculo para la investigación de casos pasados y obstruía la responsabilidad del Estado de garantizar la interposición de recursos efectivos por parte de las víctimas. El Comité subrayó que la ley violaba el artículo 16 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos –respecto a las personas desaparecidas– y el artículo 7 en relación con las familias de esas personas ([CCPR/C/79/Add.90](#)).

Entre junio y julio de 2022, el Comité examinó el sexto informe periódico del Uruguay. Sobre las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante 1968 y 1985, destacó la creación del Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia y la Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad; pero también hizo saber su preocupación por la escasa información existente acerca de resultados de las investigaciones de esta última. El Comité le indicó al Estado que debe incrementar esfuerzos para: difundir el informe del Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia, avanzar en las investigaciones con motivo de violaciones de derechos humanos, progresar en la búsqueda de las víctimas desaparecidas o asesinadas así como en



la identificación de los restos humanos, e iniciar los procesos judiciales pertinentes para sancionar a los responsables (CCPR/C/URY/6).

### *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) declaró la incompatibilidad de la ley de caducidad con el artículo 28 de la Declaración Americana de Derechos Humanos y Deberes del Hombre, y con los artículos 1, 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Sostuvo la Comisión que la norma ha tenido el propósito de cerrar la investigación judicial –seria e imparcial– de violaciones de los derechos humanos ocurridas en el pasado, a efectos de determinar si efectivamente se cometieron delitos y, en ese caso, para saber quiénes fueron sus autores, cómplices y encubridores (Informe 29/92, 1993).

En otro pasaje, la CIDH expresa que no puede soslayarse la no constitución en Uruguay de una comisión investigadora nacional, así como tampoco la inexistencia de un informe oficial que dé cuenta sobre “las graves violaciones de derechos humanos cometidas durante el Gobierno de facto anterior” (Informe 29/92, 1993, párr. 36).

En sus recomendaciones al Estado, pidió que se avance con iniciativas de reparación a las víctimas o sus familias y se adopten las medidas necesarias para el esclarecimiento e identificación de los sujetos responsables de las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura (CIDH, Informe 29/92, 1993).

### *El caso Gelman*

En este recorrido histórico, cabe muy especialmente resaltar el valor de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso Gelman, en el año 2011. María Macarena Gelman García es hija de María Claudia García Iruretagoyena Casinelli. En 1976, estando María Claudia embarazada, fue ilegalmente privada de su libertad en Buenos Aires juntamente con su esposo, Marcelo Ariel Gelman Schubaroff, en una típica operación del Plan Cóndor, con el accionar clandestino de grupos de tareas de ambos países.

María Macarena recuperó su identidad a los 23 años de edad, en 2000. Su abuela, Marta Shubaroff –fallecida en 2020– fue una activa integrante de Abuelas de Plaza de Mayo, institución argentina mundialmente reconocida por su lucha pacífica para encontrar a nietas y nietos sustraídos en el marco del terrorismo de Estado<sup>4</sup>.

4 Hasta el presente, han recuperado su identidad 130 nietas y nietos. Para más información, puede consultarse el sitio web de Abuelas de Plaza de Mayo [www.abuelas.org.ar](http://www.abuelas.org.ar)

En 2006, Macarena y su abuelo Juan Gelman, con la asistencia jurídica del CEJIL<sup>5</sup>, denunciaron en el sistema interamericano al Estado uruguayo, ante la CIDH, por la impunidad a la que se llegó con motivo de la ley de caducidad. Luego del informe de admisibilidad en 2007, y del informe de fondo en 2008, en 2010, la CIDH presentó formalmente una demanda en la Corte IDH contra la República Oriental del Uruguay. Sustanciado el procedimiento, el máximo tribunal regional emitió sentencia el 24 de febrero de 2011<sup>6</sup>.

De las muchas enseñanzas que dejó este emblemático fallo, se destaca, por un lado, que la imposibilidad de avanzar en procesos para investigar y sancionar graves violaciones de derechos humanos es incompatible con la Convención Americana; y –en el mismo sentido– con cita jurisprudencial del tribunal superior de Uruguay, brinda precisiones sobre la sustancia de un régimen democrático, al señalar que ni siquiera las mayorías populares expresadas en un acto electoral pueden convalidar decisiones que se apartan de obligaciones esenciales asumidas por el Estado, en materia de derechos humanos:

La sola existencia de un régimen democrático no garantiza, per se, el permanente respeto del Derecho Internacional, incluyendo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo cual ha sido así considerado incluso por la propia Carta Democrática Interamericana. La legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales, por lo que, particularmente en casos de graves violaciones a las normas del Derecho Internacional de los Derechos, la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo “susceptible de ser decidido” por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un “control de convencionalidad” ... que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del poder judicial. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia ha ejercido, en el Caso Nibia Sabalsagaray Curutchet, un adecuado control de convencionalidad respecto de la ley de caducidad, al establecer,

5 CEJIL, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, es una organización de la sociedad civil dedicada a la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y la lucha contra la impunidad en la región. Para más información consultar [www.cejil.org](http://www.cejil.org)

6 Como dato adicional, hay un fallo que años después remite al precedente Gelman y los impedimentos causados por la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado: el 15 de noviembre de 2021, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sentenció en el caso Mайдanik y otros vs. Uruguay, siendo el Estado uruguayo responsable por las desapariciones forzadas de Luis Eduardo González González (1974) y Óscar Tassino Asteazu (1977) y los asesinatos de las jóvenes Diana Mайдanik, Silvia Reyes y Laura Raggio (1974), con motivo de no investigar con debida diligencia las dos desapariciones y las muertes violentas de las tres víctimas mujeres.

inter alia, que “el límite de la decisión de la mayoría reside, esencialmente, en dos cosas: la tutela de los derechos fundamentales (los primeros, entre todos, son el derecho a la vida y a la libertad personal, y no hay voluntad de la mayoría, ni interés general ni bien común o público en aras de los cuales puedan ser sacrificados); y la sujeción de los poderes públicos a la ley (Corte IDH, 2011, *Gelman vs. Uruguay. Serie C*, núm 221, párr. 239).

La Corte IDH, con motivo del mecanismo de supervisión con que cuenta el tribunal, en este caso para la sentencia del Caso Gelman, hizo un enfático pronunciamiento para que se dé cumplimiento al fallo: las sentencias de la Corte son cosa juzgada internacional, son vinculantes, deben cumplirse.

Asimismo, el Tribunal afirmó que el control de convencionalidad (para determinar si las normas o decisiones del Estado demandado son o no compatibles con la Convención Americana), debe ser ejercido principalmente por todos los poderes públicos, no solamente por el poder judicial. Por ejemplo: si el poder legislativo uruguayo sanciona una ley, antes debe hacer un control para saber si sus contenidos se apartan de las normas internacionales que obligan al Estado.

En 2020 se realizó una nueva supervisión, la cual dispuso, en esta oportunidad, que el Estado cumpla prontamente las reparaciones; sintéticamente: que la ley de caducidad no sea un obstáculo y que se arbitren medidas concretas para asegurar efectivamente la investigación y el juzgamiento de las violaciones de derechos humanos denunciadas<sup>7</sup>.

En octubre de 2022, al sesionar la Corte IDH en Uruguay, se llevó a cabo una audiencia sobre supervisión de cumplimiento de la sentencia. El Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), que patrocina a Macarena Gelman, expresó en este ámbito que el Estado continúa obstaculizando la posibilidad de encontrar personas desaparecidas, como por ejemplo a María Claudia Iruretagoyena, sin que además haya una política integral para garantizar el acceso a la información respecto de las violaciones de derechos humanos<sup>8</sup>.

### *La Comisión de la Verdad*

Jorge Batlle Ibáñez fue presidente de Uruguay entre 2000 y 2005. En su gobierno fue creada una Comisión de la Verdad llamada Comisión para la Paz (COMIPAZ)

7 Sobre los mecanismos de supervisión de sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, puede ingresarse a [https://www.corteidh.or.cr/casos\\_en\\_supervision\\_por\\_pais.cfm](https://www.corteidh.or.cr/casos_en_supervision_por_pais.cfm)

8 Para ampliar información, puede accederse a <https://cejil.org/comunicado-de-prensa/el-estado-uruguayo-continua-sin-cumplir-sentencia-del-caso-gelman-tras-11-anos-de-emitida/>

–Resolución 858 del año 2000– que tuvo mandato para “analizar, clasificar y recopilar información sobre las desapariciones forzadas ocurridas durante la dictadura cívico militar”. Como resultado de su actuación se hallaron 26 casos de personas detenidas y desaparecidas. Sin embargo, el desempeño de la comisión fue criticado debido a sus limitaciones y la dificultad para alcanzar el objetivo de esclarecer la verdad histórica “al tratar de instituir una verdad oficial” (Ibáñez Najjar, 2014, pp. 150-151).

Luego de la aceptación del informe de la Comisión como portadora de la verdad oficial, algunos casos fueron exonerados de la ley de amnistía con el objeto de ser sometidos a la justicia en relación con el marco legal en vigencia (ley 18.026 de 2006) “siguiendo las recomendaciones de la Comisión por la Paz, los delitos cometidos por militares y policías, en el ejercicio de su función durante la dictadura, bajo el concepto de terrorismo de Estado” (Ibáñez Najjar, 2014, p. 151).

### *Cambio de gobierno: Llega el Frente Amplio*

En 2005, por primera vez, ganó la presidencia de la república un espacio político que nunca había gobernado hasta ese momento: el Frente Amplio, integrado por un conjunto de partidos de izquierda y progresistas, con una agenda que, entre otros temas, ponía énfasis en políticas de salud y educación pública. El primer presidente elegido para el período 2005-2010 fue el médico Tabaré Vázquez.

El nuevo gobierno, con una orientación ideológica más favorable a la defensa y protección de derechos humanos, generó expectativas para que se dieran cambios en relación con la adopción de medidas efectivas de memoria, verdad y justicia. Señala Andrés del Río Roldán (2020) que, si bien hubo una actitud más receptiva, ello no significó un cambio real, con avances concretos.

En junio de 2011, durante el período presidencial del histórico dirigente del Frente Amplio José Mujica (2010-2015) se dictó la Resolución 322, que dispuso –por razones de legitimidad, mencionando en los considerandos la sentencia de la Corte IDH en el caso Gelman– dejar sin efecto los actos administrativos y mensajes que hubiera emitido el poder ejecutivo con motivo de la ley de caducidad.

### *Derogación de la ley de caducidad*

Finalmente, la ley 18.831 del año 2011, derogó la ley de caducidad. El mensaje de esta nueva norma era claro: si se trata de violaciones a los derechos humanos durante la dictadura uruguaya (1973-1985), estos hechos constituyen crímenes de lesa humanidad y, por tanto, son imprescriptibles, de acuerdo con los instrumentos



de derecho internacional de los derechos humanos ratificados por Uruguay. Es decir: no puede caducar la potestad del Estado de ejercer la acción penal.

Expresa [del Río Roldán \(2020\)](#) que la derogación no ha causado todavía un impacto en términos de lograr progresos efectivos en los procesos; citando al [Observatorio Luz Ibarburú<sup>9</sup> \(2019\)](#), afirma que se han dictado 13 condenas, lo que corresponde al 5 % de las causas. Con una mirada crítica sobre el desempeño del poder judicial, [del Río Roldán \(2020\)](#) describe varias falencias; entre otras: la falta de capacitación para quienes ejercen la magistratura, sobre lo que significa investigar y enjuiciar casos de graves violaciones de derechos. Apoyado en Lessa (2016), enfatiza también que no es solo falta de conocimientos, sino falta de voluntad de parte de quienes integran el sistema judicial.

En las causas que han originado esa falta de voluntad, muy probablemente está la identificación del poder judicial con ciertos sectores (sociales, económicos, políticos, castrenses), que prefieren no innovar, dejar todo como está, y arrojar un manto de olvido sobre las aberraciones cometidas.

### *El Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia*

En 2015, el presidente Tabaré Vázquez, en su segundo mandato (2015-2020), mediante el Decreto 131, creó el Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia, compuesto por siete personas cuyas trayectorias personales aseguraban un desempeño independiente, ecuaníme y autónomo, con el objeto de investigar crímenes de lesa humanidad, abarca un lapso anterior al del inicio de la dictadura de 1973: entre el 13 de junio de 1968 y el 26 de junio de 1973 y entre el 27 de junio de 1973 y el 28 de febrero de 1985.

El Grupo de Trabajo –dice el decreto– contribuirá a esclarecer hechos para conocer la verdad histórica y promover la justicia. Para alcanzar ese fin, entre otras facultades, podrá hacer relevamientos de documentación en archivos y repositorios, recibir testimonios voluntarios, cooperar con el poder judicial, hacer un seguimiento de normas y sentencias que obliguen al Estado en esta materia y formular propuestas.

El soporte para el funcionamiento del Grupo de Trabajo fue la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente (creada en 2003, por Resolución presidencial 449).

9 El Observatorio Luz Ibarburú (OLI) fue creado en 2012. Está integrado por una red de organizaciones de la sociedad, que realizan un seguimiento de lo establecido en el fallo del caso Gelman, para determinar si el Estado uruguayo cumple o no con lo que dicha sentencia ordena. Para más información consultar <https://www.observatorioluzibaburu.org/>

En 2019, a cuatro años de haberse puesto en marcha, el Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia quedó sin efecto, con escasos resultados concretos. El poder ejecutivo envió un proyecto al poder legislativo para que la tarea hasta entonces realizada por el Grupo de Trabajo, sea llevada adelante por la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH), que tiene la particularidad de depender directamente del poder legislativo. La INDDHH, fue creada en 2008, comenzó a funcionar en 2012 y desde 2018 (ley 19.641) debe ocuparse de la declaración y creación de Sitios de Memoria Histórica del pasado reciente, aquellos en que las víctimas del terrorismo de Estado estuvieron privadas de su libertad, fueron torturadas, etc. En 2019 se sancionó la ley 19.822 que encomendó, al INDDHH y a la Defensoría del Pueblo, la tarea que antes tenía a cargo el Grupo de Trabajo.

### *La Unidad Judicial especializada en Derechos Humanos*

En el ámbito judicial, desde la Fiscalía ante la Corte, se instituyó en 2015 la Unidad especializada en Derechos Humanos, con el propósito de brindar asesoramiento a la Fiscalía General de la Nación en relación con investigaciones de crímenes acontecidos en la dictadura. Esta unidad, compuesta por fiscales con experiencia, procuró definir estrategias coordinadas para la persecución penal, algo inexistente hasta ese momento. Por eso se valoró su creación.

### *Actuación de la Relatoría Especial sobre la Promoción de la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de no repetición*

En 2013, Pablo de Greiff, Relator Especial sobre la Promoción de la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de no Repetición de Naciones Unidas por el periodo 2012-2018, realizó una visita a Uruguay para conocer y valorar las medidas implementadas por el Estado uruguayo respecto de las graves violaciones de derechos humanos acontecidas durante la dictadura y el periodo posterior en los ámbitos de su mandato.

En relación con el informe final de la COMIPAZ, De Greiff señaló que la comisión reportó 26 casos de desapariciones forzadas durante la dictadura cuando la Asociación Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos y Desaparecidos contabilizaba 222. Por otro lado, el informe solo logra determinar la ubicación de los restos de una persona desaparecida. Para el relator especial, la actuación de la COMIPAZ fue insuficiente; y la falsedad de algunas de las conclusiones presentadas reforzó la mirada negativa sobre esta misma. Esa verdad posible, a la que alude el informe final, fue asumida por el poder ejecutivo como la verdad oficial ([A/HRC/27/56/Add.2, 2014](#)).



Señalamos al comienzo que las dictaduras en los países de América del Sur adoptaron métodos represivos de diferentes características. De Greiff (2014) destacó que “la manifestación más clara del *modus operandi* del control social ejercido por la dictadura, ... en el Uruguay no fue predominantemente la desaparición o la ejecución, sino la detención y la tortura” ([A/HRC/27/56/Add.2, 2014, párr. 35](#)).

El número de víctimas de detenciones arbitrarias prolongadas y de torturas sistemáticas fue significativamente mayor que la cantidad de casos de desapariciones forzadas. Estos últimos, casi en su totalidad aún sin esclarecerse, han sido el foco de la mayor parte de las acciones e iniciativas por sobre los casos de detenciones y torturas y por sobre otro tipo de violaciones y víctimas como niñas y niños, y violencia sexual hacia mujeres, varones y adolescentes ([A/HRC/27/56/Add.2, 2014, párr. 34](#)).

La recuperación de la democracia no implicó lograr modificaciones de importancia en las fuerzas armadas, ni en su interior ni en el estilo de relaciones que tradicionalmente sostuvieron con gobiernos anteriores. Desarrollaron una participación estratégica durante el periodo de justicia transicional, que impactó directamente en este mismo e influyó en una suerte de “neutralización” del reclamo de memoria, verdad, justicia y reparación ([ONU, 2014](#)).

La información recabada por el relator deja en claro que –aunque se adoptaron reformas respecto del personal, que incrementaron la cantidad de trabajadores y trabajadoras civiles y que el paso de los años permitió algunos cambios– la ausencia de procesos judiciales motivó la permanencia en sus cargos de responsables de crímenes perpetrados durante la dictadura. De Greiff remarcó “la prevalencia de un espíritu de cuerpo y la falta de cooperación por parte de instituciones militares en el marco de investigaciones por violaciones de los derechos humanos cometidas durante la dictadura” ([A/HRC/27/56/Add.2, 2014, párr. 58](#)).

Ante un accionar insuficiente del Estado, las víctimas y sus familias –organizadas en agrupaciones– asumieron el liderazgo de iniciativas para impulsar “mecanismos de verdad”, acciones diversas y comprometidas en favor de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición ([A/HRC/27/56/Add.2, 2014, párr. 28](#)). Entre ellas, el informe “Uruguay Nunca Más” (SERPAJ, 1989) constituyó una sistematización de lo ocurrido, fundamentado a partir de los testimonios de las víctimas y sus familias, analizó “patrones” del aparato represivo y echó luz sobre las limitaciones en los derechos políticos, laborales y la libertad de expresión.

En lo que se refiere a medidas adoptadas por el Estado uruguayo, De Greiff, destacó la realización de actos de conmemoración –fundamentalmente impulsados a partir

del caso Gelman en ocasión de la aplicación de lo dispuesto por la sentencia de la Corte IDH– y actos simbólicos como la reasignación del edificio del Servicio de Información y Defensa como sede de la INDDHH.

El informe subraya que fueron “las víctimas y familiares, organizaciones sociales o sindicatos quienes lideraron iniciativas de reparación simbólica, individual o colectiva” (A/HRC/27/56/Add.2, 2014, párr. 50). El documento final sobre la visita de De Greiff a Uruguay, concluye con un análisis pormenorizado acerca de cada una de las áreas de su mandato, en el que vuelve a destacar que los logros conseguidos son consecuencia de “la admirable persistencia de las víctimas y sus asociaciones” (A/HRC/27/56/Add.2, 2014, párr. 70).

Respecto de la justicia, da cuenta del procesamiento penal de un expresidente electo y un expresidente de facto, un exministro y algunos integrantes de las fuerzas armadas y de las fuerzas de seguridad y la existencia de un número significativo de causas abiertas. En relación con la verdad, expresa que “la realidad de las desapariciones en el Uruguay, ha quedado plenamente establecida” aún ante la falta de procedimientos estatales especiales y de cooperación de partes importantes del Estado (A/HRC/27/56/Add.2, 2014, párr. 70.b).

Acerca del área de las reparaciones, el relator expresa que el Uruguay posee un encuadre legal que permite el acceso a beneficios materiales como indemnizaciones, restitución de pensiones y asistencia sanitaria. Finalmente, respecto de las garantías de no repetición, destaca la creación de la INDDHH con el propósito de prevenir graves violaciones a los derechos humanos (A/HRC/27/56/Add.2, 2014).

La ley de caducidad ha marcado una influencia negativa, “ha dado forma a la trayectoria de la justicia transicional en el Uruguay, representando un obstáculo, tanto real como simbólico, para lograr la rendición de cuentas por los crímenes del pasado”. El señalamiento final es que esa influencia no puede ser desconocida por el Estado, en tanto ha impactado en la vida de las víctimas y en las obligaciones internacionales y regionales en materia de derechos humanos (A/HRC/27/56/Add.2, 2014, párr. 73).

En 2021, la Relatoría Especial –a cargo desde 2018 del experto argentino Fabián Salvioli– presentó un informe de seguimiento sobre la visita efectuada al Uruguay en 2013. El mencionado informe remarcó que no existían evidencias sobre avances significativos, ya que las recomendaciones clave no fueron cumplidas<sup>10</sup> (A/HRC/48/60/Add.1, 2021).

<sup>10</sup> Para obtener más datos sobre el informe, ingresar en <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-truth-justice-reparation-and-non-recurrence/country-visits>



Como aspectos positivos, el informe realiza una distinción entre la creación del Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia, con el objeto de investigar crímenes de lesa humanidad cometidos durante la dictadura (creada en mayo de 2015, luego transferida, en 2019, a la órbita de la INDDHH), y entre la creación de una fiscalía especializada para juzgar crímenes de lesa humanidad, medida vinculada a cumplir la sentencia de la Corte IDH en *Gelman vs. Uruguay*.

Como elementos de preocupación, el informe enumera diferentes cuestiones en torno a los ejes del mandato de la Relatoría. A los fines de este trabajo nos interesan particularmente los siguientes: durante 2020 no se hallaron restos de personas desaparecidas y sobre el total de 196<sup>11</sup> solo se encontraron 5 entre 2005 y 2019; existe una preocupación manifiesta —expresada también por la CIDH, en 2019, luego de su visita a Uruguay—<sup>12</sup> sobre las consecuencias de la ley de caducidad como fuente de impunidad para las violaciones de derechos humanos ocurridas durante la dictadura, entre las cuales, las interpretaciones de la ley pueden obstaculizar las investigaciones; existen informes sobre la presentación de una iniciativa en el Senado para derogar la ley 18.831 y restablecer la ley de caducidad; y continúa siendo una amenaza la interferencia del gobierno en los casos judiciales.

## El arte y los derechos humanos

Hasta aquí hemos realizado una revisión de la situación política y jurídica en el Uruguay, luego de finalizada la dictadura, respecto de las violaciones a los derechos humanos, el rol asumido por el Estado, las acciones impulsadas por la sociedad civil y los señalamientos de los órganos de derechos humanos del sistema de protección internacional. El recorrido que hemos llevado a cabo es el marco contextual en el que surge “¿Dónde están?” y nos parece imprescindible para comprender la profundidad y la proyección de sentido de la obra.

Una obra de arte es un objeto en el que el autor o autora/artista “organiza una trama de efectos comunicativos” (Eco, 1962, p. 73) que se abren a la comprensión del público usuario a partir de la experiencia y la percepción tanto en el plano de la sensibilidad como en el de la inteligencia. Si bien la autoría de la obra realiza una propuesta original, conclusa, el arte es particularmente permeable a diversas interpretaciones:

... en el acto de reacción a la trama de los estímulos y de comprensión de su relación, cada usuario tiene una concreta situación existencial, una sensibilidad

11 La cifra actualizada es 197 según el Observatorio Luz Ibarburú.

12 Para más información sobre la visita de la CIDH a Uruguay en el año 2019, ver: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/135.asp>

particularmente condicionada, determinada cultura, gustos, propensiones, prejuicios personales, de modo que la comprensión de la forma originaria se lleva a cabo según determinada perspectiva individual (Eco, 1962, p. 74).

Esta reflexión da lugar a lo que Eco denomina “obra abierta” y es la característica de la obra de arte que siendo pasible de diversas asignaciones de sentido, conserva inalterada su singularidad:

... cualquier obra de arte, aunque no se entregue materialmente incompleta, exige una respuesta libre e inventiva, si no por otra razón, sí por la de que no puede ser realmente comprendida si el intérprete no la reinventa en un acto de cogencialidad con el autor mismo (Eco, 1962, pp. 74-75).

Umberto Eco conceptualizó la obra abierta, la obra en movimiento y la obra por acabar para problematizar la complejidad en el arte contemporáneo en la década del 60 y proponer que esa diversidad en las experiencias artísticas suponen también modos de comprensión del mundo:

La obra en movimiento ... es posibilidad de una multiplicidad de intervenciones personales, pero no una invitación amorfa a la intervención indiscriminada; es la invitación no necesaria ni unívoca a la intervención orientada, a insertarnos libremente en un mundo que, sin embargo, es siempre deseado por el autor. (p. 96)

La obra en movimiento es, también, una obra por completar, que convoca al público espectador a dialogar y sumar(se) simbólicamente a su mensaje:

... el autor ofrece al usuario ... una obra por acabar: no sabe exactamente de qué modo la obra podrá ser llevada a su término, pero sabe que la obra llevada a término será, no obstante, siempre su obra, no otra, y al finalizar se habrá concretado una forma que es su obra. (p. 96)

La multiplicidad y variedad de interpretaciones, experiencias y efectos que produce el arte ocurren en un contexto político y social en el que la posible relación con los derechos humanos se torna evidente y en algún punto, necesaria.

Sierra León (2014) considera que el arte adquiere un rol preponderante para “influnciar los discursos, las subjetividades, los modos de interrelación social, los imaginarios sociales, las representaciones del otro y las identidades”. Esta influencia puede incidir de forma favorable en la “condición de vulnerabilidad de las víctimas” al contribuir con la visibilidad de las causas de vulneración y a la resignificación de relaciones sociales y de poder (p. 90).

El arte, en su vinculación con los derechos humanos, tiene dos efectos que se interrelacionan: la sensibilización y la transformación (Sierra León, 2014).

La dimensión de la sensibilización está fundamentada en que la obra de arte se constituye en un recurso que impacta en diversos dominios –cognitivo, didáctico, emocional y comunicativo– posibilitando la aproximación de la persona usuaria con un universo que le es desconocido. La obra tiene como finalidad visibilizar y transmitir información sensible. La sensibilidad –en articulación con el contenido intelectual de la obra– favorece la identificación y la empatía, aspectos fundamentales para la solidaridad y eventualmente el fortalecimiento de los procesos de integración social (A/HRC/39/53, 2018, A/72/523, 2017. Las manifestaciones culturales y artísticas sostienen y conducen socialmente las demandas de justicia, visibilizando no solo a las víctimas y la vulneración de sus derechos, sino también las consecuencias de las violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos. El arte y las prácticas artísticas se consolidan, entonces, como acciones o herramientas de prevención para las futuras generaciones.

Durante los últimos años, la Relatoría Especial sobre la Promoción de la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de no Repetición de Naciones Unidas se ha ocupado especialmente de este tema. En 2017, Pablo De Greiff expresó que una de las formas más efectivas para la comprensión de la idea de las garantías de no repetición, es analizarlas desde la perspectiva de la prevención. A la hora de planificar un abordaje integral de la prevención, los elementos principales –junto a la educación, los archivos y la documentación– son el arte y la cultura. El arte, las prácticas artísticas y las diversas expresiones culturales tienen la capacidad de impulsar la prevención a largo plazo, “incluso en los períodos durante los cuales no cabe esperar que las instituciones garanticen por sí mismas el pleno disfrute de los derechos” (A/72/523, 2017, párr. 92).

El efecto de sensibilización está en permanente articulación con la dimensión transformadora del arte. Esta última está comprendida por las acciones de una persona artista o colectivo de artistas que aceptan la convocación y el compromiso con las luchas sociales y, desde ese lugar, asumen una posición crítica respecto de las hegemonías, los sistemas y las relaciones de poder.

## El activismo artístico

Las prácticas artísticas comprometidas política y socialmente suelen enmarcarse en lo que se denomina “activismo artístico”. El activismo artístico ha sido definido como aquellas “producciones y acciones, muchas veces colectivas, que abrevan

en recursos artísticos con la voluntad de tomar posición e incidir de alguna forma en el territorio de lo político” (Longoni en Capasso y Bugnone, 2019, pp. 26-27).

Si rescatamos las nociones de obra abierta, obra en movimiento, obra sin acabar (Eco, 1962), producción que necesariamente es completada por quien interpreta –y por el sujeto usuario respecto de la búsqueda de sentido de la experiencia artística–, estamos en presencia de una articulación con la característica del arte activista que, en vez de enfocarse en el producto u objeto, otorga relevancia al proceso de “realización y recepción” (Felshin en Capasso y Bugnone, 2019, p. 27).

La figura de artista se vuelve irrelevante en la medida en que “el arte aparece como reservorio, como caja de herramientas, de técnicas y de estrategias” (Capasso y Bugnone, 2019, p. 27). Por su parte, Eco (1962) distingue entre la persona artista/autora del pasado que experimentaba una suerte de sufrimiento por la exposición de su obra a la apertura y la autora o el autor contemporáneo que la elige expresamente como “programa productivo” y la presenta como una ofrenda que tiende a la mayor apertura posible.

El activismo que se sitúa en espacios públicos fomenta la apertura y el intercambio en redes, grupos, comunidades. Una característica saliente es su performatividad y su vinculación con medios comunicativos y redes sociales:

El aspecto colaborativo del activismo artístico permite la relación directa con la comunidad y facilita el acceso público a estas prácticas. Asimismo, esta característica favorece el impacto social y la continuidad del proyecto en cuanto está directamente vinculado con la comunidad o con ciertos grupos. Esto estimula la expresión de los colectivos sociales a través de estas prácticas, que se tornan sujetos con voz, visibles y activos (Capasso y Bugnone, 2019, p. 27).

Expósito *et al.* (2011) abordaron el estudio de la “función instrumental” del activismo artístico y presentaron una serie de conceptos articulados transversalmente entre sí. No nos proponemos efectuar un análisis exhaustivo, sino realizar una lectura de dichos conceptos y repensarlos a partir de la experiencia de visualización y escucha de “¿Dónde están?” y algunas expresiones de Luciano Supervielle ofrecidas en la entrevista en “La Diaria” del 21 de mayo de 2021.

Expósito *et al.* (2011) señalaron que quienes idean prácticas artísticas vinculadas al activismo se basan en criterios propios para decidir la articulación entre las formas estéticas y su relación con lo social y lo político. La ideación y posterior concreción de la obra se da en un contexto que la contiene, Supervielle explicó:

Se me ocurrió hace tres días y fue súper espontáneo a nivel de idea y realización ... En el Complejo Bulevar estábamos armando una pequeña movida y algunas acciones del barrio, y hace tres mañanas me desperté y dije '197'. Eso en notas musicales no es mucho más de un minuto, si las pongo una atrás de la otra ... se me ocurrió hacer una melodía que tuviera un fin, que fuera desapareciendo ... Me pareció una linda manera de expresar qué es lo esencial acá. Poner foco en la búsqueda de los desaparecidos. Todo lo demás viene en segundo plano (Supervielle, 2021, *La Diaria*).

La política se vuelve tema en la configuración y construcción de la práctica de activismo, y adquiere relevancia el “cómo contribuye a ‘producir’ política: constituye lo político en acto” (Expósito *et al.*, 2011, p. 195). En “¿Dónde están?”, lo político se manifiesta en el deseo de que la próxima versión tenga 196 notas, luego 195, y así sucesivamente, pero también es política la permanencia a lo largo de los años de las 197 notas, en la medida en que denuncia que no se han producido avances en la búsqueda de las personas desaparecidas y su identificación.

La planificación de la obra funciona como “soporte” de ese sentido. En el preciso instante en el que se pueda reconocer que ha aparecido una persona que estaba desaparecida, se reedita el sentido de la obra al activarse el recordatorio de que aún quedan más personas por encontrar.

En el contexto del activismo artístico, la socialización es el objetivo perseguido y la premisa de que cualquiera es capaz de ser partícipe y hacedor, es una condición ineludible para alcanzar la multiplicación y continuidad del mensaje que se quiere transmitir:

Incluso en aquellas prácticas que quedan reducidas a la intervención de un pequeño grupo, el activismo artístico *desublima, desidealiza* de manera tan evidente la práctica del arte, evidencia de una forma tan obvia su mecánica, que su mensaje es siempre: cualquier persona tiene la capacidad de hacerlo (Expósito *et al.*, 2011, p 196).

El objetivo de socialización, materializado en la consideración del arte como herramienta, en su accesibilidad de manera que cualquiera pueda constituirse en autor, autora o participante activo se relacionan directamente con la “materialidad débil” (Expósito *et al.*, 2011, p 199). La materialidad débil comprende la limitación de los recursos operativos de este tipo de prácticas; el énfasis puesto en la producción inmaterial: relaciones, subjetivación, concientización; y el rechazo a objetivarse en materiales que resulten en objetos transables (Expósito *et al.*, 2011).

Supervielle señala que la interrelación entre el contenido, la forma y lo político se manifiesta con el siguiente propósito:

Para que cada cual se la apropie. Está escrita como si fuera para piano, pero cuando la compuse la pensé para que pudiera ser interpretada con voces, guitarra o con otro instrumento. Y la partitura, si la ves, lo que tiene además del título son 197 puntitos. Si yo tuviera que escribir formalmente mejor esa partitura, para un pianista, tendría que haber agregado notas ligadas y una escritura un poco más compleja. Lo hice esquemático, justamente, para que también la representación gráfica de la partitura tuviera cierto sentido para una persona que no sabe leer música (Supervielle, 2021, *La Diaria*).

Supervielle explicó que desde el punto de vista formal, priorizó que no existiera una superposición armónica y que cada nota tuviera “su individualidad”, consideró que era una forma de “salir de una cosa más abstracta de los desaparecidos. Son personas y sus familiares buscan a personas”. La idea de esta composición se presentó como “algo lindo, poético ... mi intención era como poner una margarita<sup>13</sup> en la ventana”. Este gesto, que el autor consideró como algo mínimo, se viralizó significativamente alcanzando en la plataforma Youtube una visualización de casi 4 000 visitas, más de 87 000 reproducciones en Instagram y fue replicada en otras redes como Facebook y Twitter.

## Reflexiones finales

Umberto Eco (1962) señaló que “una obra de arte es un aparato que cualquiera, incluso su autor, puede “usar” como mejor le parezca” (p. 81) y Luciano Supervielle ofreció su obra como recordatorio, como material disponible para un ejercicio permanente de memoria que reclama en su esencia la necesidad de verdad y justicia.

“¿Dónde están?” es una obra en movimiento destinada a desaparecer en un futuro auspicioso en el que la investigación esclarecedora prevalezca sobre el manto de olvido e impunidad. Emerge, mientras tanto, como mensaje del activismo artístico para sumarse a la voz de las miles de personas que reclaman memoria, verdad y justicia en Uruguay.

“¿Dónde están?” es una obra que denuncia, cuando suena cada una de las 197 notas se materializa la identificación con cada persona desaparecida. Es una obra en movimiento, que se configura enmarcada en las acciones e iniciativas desarrolladas para dar con el destino final de las personas desaparecidas en Uruguay.

13 La margarita, con la falta de algunos pétalos, es un símbolo que representa a las madres y familiares de las personas desaparecidas en Uruguay. Su utilización trasciende el ámbito de una organización de la sociedad civil y se extiende a toda la población que adhiere al reclamo por memoria, verdad y justicia.



En todo el proceso histórico posterior a la recuperación democrática, hubo avances alentadores, como el fallo de la Corte Interamericana en el caso Gelman, especialmente para que el Estado entienda que hay un deber ineludible, que trasciende el caso: todas las investigaciones referidas a hechos cometidos con características de terrorismo de Estado, con violaciones graves de derechos humanos, tienen que ser llevadas a cabo de manera efectiva, con resultados, sin dilaciones, en plazos razonables; y, ante esa obligación, no hay mayoría popular expresada en las urnas que pueda generar resultados contrarios (es decir: cerrar las causas, perpetuar la impunidad).

También han sido de enorme valor los posicionamientos de órganos de tratados y procedimientos especiales de Naciones Unidas, para que el Estado adopte políticas de verdad, memoria, justicia, reparación y no repetición. No son una opción para Uruguay; son una obligación derivada de los instrumentos que el Estado ha ratificado.

En el plano interno, la derogación de la ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado, en 2011, y la creación de espacios institucionales para cooperar en el esclarecimiento de delitos de lesa humanidad exhiben, por un lado, la perspectiva de un cambio de actitud, pero también demuestran que no necesariamente estas medidas pueden arrojar resultados eficaces. Es imprescindible, asimismo, que el sistema judicial en su conjunto (máximo tribunal e instancias inferiores) comprenda que las investigaciones tienen que avanzar; y que las condenas tienen que llegar, respetando las reglas del debido proceso.

En todo este proceso histórico, corresponde una especial mención sobre el activismo y la persistencia de quienes fueron víctimas del terrorismo de Estado y de las organizaciones defensoras de los derechos humanos, para que se investigue y se juzgue lo sucedido en la dictadura, sin retrocesos.

La impunidad y la pregunta sobre dónde están, se hacen presentes año tras año, cada 20 de mayo, en la Marcha del Silencio. Desde 1996, con diferentes lemas en los que mayoritariamente aparece la palabra “impunidad”, son la expresión de un contexto social y político en la que el mismo silencio se constituye en voz de la ausencia: ausencia de las 197 personas que aún no han sido encontradas, ausencia de políticas y acciones de un Estado que ha quedado atrapado en cuestionables pactos e inentendibles olvidos del pasado.

## Referencias bibliográficas

- Canal Luciano Supervielle. (20 de mayo de 2021). “¿Dónde están?”. [Archivo de video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=Pk0AKly194I>.
- Capasso, V. y Bugnone, A. (2019). Activismo artístico y memoria: El caso de la desaparición de Santiago Maldonado. *Cuadernos de Música, Artes Visuales y Artes Escénicas*, 14(2). <http://doi.org/10.11144/javeriana.mavae14-2.aaym>
- Corte IDH. (2011). Caso Gelman vs. Uruguay. Fondo y reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C, núm. 221. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_221\\_esp1.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf) Consultado el 24/04/22
- Del Río Roldán, A. (2020). Los laberintos de la justicia transicional en Uruguay (185-2019). *Contextualizaciones latinoamericanas*, 2(23), 13. <https://doi.org/10.32870/cl.v0i23.7410>
- Eco, U. (1962). La poética de la obra abierta. En *Obra abierta* (Roser Berdagué, Traduc., pp. 71-104). Editorial Planeta .
- Errandonea, J. (2008). Justicia transicional en Uruguay. *Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 47, 13-69.
- Expósito, M., Vidal, A., Vindel, J. (2011). Activismo en diez mandamientos. *Revista CIA*, 1(1), 186-201. [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/77798/CONICET\\_Digital\\_Nro.flfac0f9-d873-4e38-880e-97af2acd057f\\_X.pdf?sequence=6&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/77798/CONICET_Digital_Nro.flfac0f9-d873-4e38-880e-97af2acd057f_X.pdf?sequence=6&isAllowed=y)
- Ibáñez, J. (2014). Cap. 1 La Justicia Transicional. Antecedentes: Uruguay. En *Justicia transicional y las comisiones de la verdad* (pp. 149-151). Biblioteca de Derechos Humanos, Instituto Berg. Madrid, España.
- Observatorio Luz Ibarburu. (2022, 24 de abril). <https://www.observatorioluzibarburu.org/>
- OEA. (2019). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicación post visita de trabajo al Uruguay. May. 27, 28, 29; 2019. <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/135.asp>
- OEA. (1993). Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1992/1993. OEA/Ser.L/V/II.83. Doc 14. Mar. 12, 1993. Disponible en: [https://www.cidh.oas.org/annualrep/92span/uruguay10.029.htm#\\_ftn1](https://www.cidh.oas.org/annualrep/92span/uruguay10.029.htm#_ftn1)
- ONU. (2022). Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Uruguay (CCPR/C/URY/CO/6). [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treaty-bodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fURY%2fCO%2f6&Lang=es](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treaty-bodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fURY%2fCO%2f6&Lang=es)



- ONU. (2021). Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Fabián Salvioli - Seguimiento de las visitas a Túnez, el Uruguay y España. A.G. 56, 27° Sesión, UN A.G., A/HRC/48/60/Add.1 (Ago., 5, 2021). <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/215/89/PDF/G2121589.pdf?OpenElement>
- ONU. (2018). Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Fabián Salvioli. A/HRC/39/53, 2018 (Jul., 25, 2018). <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/233/88/PDF/G1823388.pdf?OpenElement>
- ONU. (2017). Promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Informe del relator especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff. A.G. 523, 72° Sesión, UN A.G., A/72/523 (Oct., 12, 2017). <https://undocs.org/es/A/72/523>
- ONU. (2014). Informe del relator especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff - Adición - Misión al Uruguay A.G. 56, 27° Sesión, UN A.G., A/HRC/27/56/Add.2 (Ago., 28, 2014). <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/150/75/PDF/G1415075.pdf?OpenElement>
- ONU. (1998). Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Uruguay (CCPR/C/79/Add.90). <http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/spanish/uruguay1998.html>
- ONU. (1993). Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Uruguay, (CCPR/C/79/Add.19). <http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/spanish/uruguay1993.html>
- ONU. (1989). Comité de Derechos Humanos, Informe ante la Asamblea General A/44/40. Informes presentados por los Estados, Uruguay pp. 64 - 75. <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=dtYoAzPhJ4NMy4Lu1TOebKPVeEIKJZNoU%-2fckglaW9amECYNszi4y8M3qU6J1pJxYg9FpFWO8zeczF6Pxa27xlflIx7EU5iJuDr-NoirA2WHA%3d>
- Sierra León, Y. (2014). Relaciones entre el arte y los derechos humanos. *Derecho del Estado*, n.º 32, pp. 77-100. Universidad Externado de Colombia.
- Supervielle, L. (20 de mayo de 2021). “¿Dónde están?”, la música de Luciano Supervielle que “personaliza” a los desaparecidos. *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy/cultura/articulo/2021/5/donde-estan-la-musica-de-luciano-supervielle-que-personaliza-a-los-desaparecidos/>.

- Uruguay. (2019). Ley 19822 Cometese al Instituto Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo la búsqueda de las personas detenidas y desaparecidas. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19822-2019>.
- Uruguay. (2018). Ley 19641 Declaración y creación de sitios de memoria histórica del pasado reciente. <https://doi.org/10.1039/C8NR90232A>
- Uruguay. (2015). Decreto 131/15 Creación del Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/131-2015/10>.
- Uruguay. (2011). Resolución CM 322/2011 Revocación de los actos administrativos y mensajes del poder ejecutivo en aplicación del artículo 3 de la ley 15848. <https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones/322-2011>
- Uruguay. (2011). Ley 18831 de Restablecimiento de la pretensión punitiva del Estado para los delitos cometidos en aplicación del terrorismo de Estado hasta el 1° de marzo de 1985. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18831-2011>.
- Uruguay. (2006). Ley 18026 de Modificación al Código Penal. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Genocidio. Crímenes de Lesa Humanidad. Crímenes de guerra. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18026-2006>.
- Uruguay. (2003). Resolución 449/003 Derechos Humanos. Creación de Secretaría de Seguimiento de funciones de Comisión para la paz. <https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones/449-2003/2>.
- Uruguay. Comisión para la Paz. (2003) Informe final. [https://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/commissions/Uruguay-Report\\_Informal.pdf](https://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/commissions/Uruguay-Report_Informal.pdf).
- Uruguay. (1986) Ley 15848 de Caducidad de la pretensión punitiva del Estado. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/15848-1986>.
- Uruguay. (1985). Ley 15737 de Amnistía. Aprobación de la Comisión Americana sobre Derechos Humanos llamada Pacto de San José de Costa Rica. Creación de la Comisión nacional de repatriación. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/15737-1985>.





# Infancias afectadas por el terrorismo de Estado en Uruguay

## Infancias affected by state terrorism in Uruguay

## Crianças afetadas pelo terrorismo de Estado no Uruguai

Francesca Cassariego<sup>1</sup>

“La memoria no es ni debería ser simple rememoración sino una condición para la acción”  
(Prividera en Peller, 2009, p. 62)



### Resumen

A través de este artículo me propongo reflexionar en torno a las memorias de las infancias afectadas durante el terrorismo de Estado, centrándome principalmente en Uruguay y desde mi experiencia personal. Cuando tenía 3 años fui secuestrada como parte de un operativo del Plan Cóndor, permanecimos desaparecidos con mi hermano durante un par de semanas. El caso tomó notoriedad pública y fuimos entregados a nuestros abuelos; al regresar, tal como si tuviera un nudo en la garganta, en mis cuerdas vocales surgieron nódulos. El cuerpo inscribe el recuerdo que la mente olvida. Esta no es únicamente mi historia, somos muchas las personas que tuvimos una infancia desfragmentada por el terrorismo de Estado. ¿Por qué la historia casi no habla de nosotros/as? ¿Por qué no hemos encontrado –en Uruguay– un lugar en los relatos de la memoria? ¿por qué nuestra voz, parece mi voz? que no suena. Son algunas de las muchas preguntas que desde el colectivo *Jacarandá. Cultura de la memoria* nos hacemos, y que en lo personal investigo. Son múltiples las afectaciones

Recibido: 31-1-2023 Aceptado: 15-5-2023

1 Magíster en Arte y Cultura Visual de la Facultad de Artes, Universidad de la República (UDELAR), Uruguay, con su tesis: *Cine sobre el pasado reciente en Uruguay. Miradas de mujeres que nacieron durante el terrorismo de Estado* (1968-1984). A su vez, se encuentra desarrollando el proyecto artístico *Aunque no lo recuerde*, que consta de una instalación sobre sus memorias como víctima directa del terrorismo de Estado y el Doctorado en Arte de la Facultad de La Plata, Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Argentina. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5152-0573> Correo electrónico: [ccfrancesca@gmail.com](mailto:ccfrancesca@gmail.com)



vividas por quienes transitamos nuestra infancia durante los terrorismos de Estado y muy diversas las experiencias; por lo tanto, este artículo no es exhaustivo. En el mismo, se esbozan algunas vivencias procurando mirar hacia las infancias que fueron objeto de múltiples violencias durante las dictaduras latinoamericanas de los años 60-80. A su vez, es abordado desde la perspectiva de los afectos, ya que esto nos permite colocar las emociones en primer plano (Pérez y Capdepón, 2022).

**Palabras clave:** afectación, agencia, infancia, pasado reciente, terrorismo de Estado, transmisión



### Abstract

Through this article I propose to reflect on the memories of the childhoods affected during State terrorism, focusing mainly on Uruguay and from my personal experience. When I was 3 years old, I was kidnapped as part of a Condor Plan operation, my brother and I remained missing for a couple of weeks. The case gained public notoriety and we were handed over to our grandparents; upon returning, as if I had a lump in my throat, nodules appeared on my vocal cords. The body inscribes the memory that the mind forgets. This is not just my story, there are many of us who had childhoods defragmented by State terrorism. Why history hardly talks about us? Why have we not found –in Uruguay– a place in the stories of memory? Why does our voice seem like my voice? that does not sound. These are some of the many questions that the Jacarandá collective asks. Culture of memory we become, and that personally I investigate. There are multiple effects experienced by those of us who spend our childhood during State terrorism and very diverse our experiences, therefore, this article is not exhaustive. In it, some experiences are outlined attempting to look at the childhoods that were the object of multiple violence during the Latin American dictatorships of the 60-80s. In turn, the analysis is approached from the perspective of affections, since this allows us to place emotions in the foreground (Pérez and Capdepón, 2022).

**Keywords:** childhood, State terrorism, affectation, agency, recent past, transmission.



### Resumo

Através deste artigo proponho refletir sobre as memórias das infâncias afetadas durante o terrorismo de Estado, focando principalmente no Uruguai e a partir de minha experiência pessoal. Quando eu tinha 3 anos, fui sequestrada em uma operação do Plano Condor, ficamos desaparecidos com meu irmão por algumas semanas. O caso ganhou notoriedade pública e fomos entregues aos nossos avós; ao voltar, como se tivesse um nó na garganta, apareceram nódulos nas minhas cordas vocais. O corpo inscreve a memória que a mente esquece. Essa não é apenas a minha história, há muitos de nós que tiveram a infância desfragmentada pelo terrorismo de Estado. Por que a história quase não fala sobre nós? Por que não encontramos –no Uruguai– um lugar nas histórias da memória? Por que nossa voz se parece com a minha voz? isso

não soa. Essas são algumas das muitas perguntas que o coletivo Jacarandá faz. A cultura da memória que criamos para nós mesmos e que eu pessoalmente pesquisei. São múltiplos os efeitos vividos por nós que passamos a infância durante os terrorismos de Estado e experiências muito diversas, por isso este artigo não é exaustivo. Nele, são traçadas algumas experiências que procuram olhar para as infâncias que foram objeto de múltiplas violências durante as ditaduras latino-americanas dos anos 60-80. Por sua vez, é abordado na perspectiva dos afetos, pois isso permite colocar as emoções em primeiro plano (Pérez e Capdepón, 2022).

**Palavras-chave:** infância, terrorismo de Estado, afetação, agência, passado recente, transmissão.

## Introducción

En el Cono Sur se vivieron los años 70 bajo dictaduras militares fuertemente represivas. En Uruguay, el método más utilizado fue la cárcel prolongada, se estima que unas 6000 personas permanecieron presas por razones políticas y que 380 000 fueron obligadas a abandonar el país en calidad de exiliados políticos, a su vez, existen más de 200 personas desaparecidas, tanto adultos/as como niños/as (<https://mume.montevideo.gub.uy>). Quienes nacimos o fuimos pequeños en esos años y teníamos padres o madres militantes estudiantiles, sociales o políticos fuimos objeto de una violencia sistémica que buscó destruirnos. En este artículo se invita a reflexionar en torno a los espacios de afectación de estas infancias, así como entender las razones de la invisibilidad, en Uruguay, de estas experiencias, realizando un abordaje desde el “conocimiento situado”.

Para ello en *Desde la experiencia propia a la acción colectiva* me sitúo como víctima directa de las acciones del terrorismo de Estado y desde los objetivos que, en el espacio *Territorio Memorias* nos planteamos. A su vez, se problematizan los conceptos de “segunda generación” y de “posmemoria”, con el fin de alcanzar nuevos conceptos que nos abarquen cabalmente. Siguiendo se plantean en *Lugares de afectación* algunas de las vivencias de integrantes de este espacio de militancia por los derechos humanos, centrando el relato en dos situaciones: la experiencia del exilio y las visitas a las cárceles. En *Esperanza verde, decepción profunda* se hace foco en el referéndum de 1989, que dejó a Uruguay en un proceso de justicia transicional de retroceso en relación con la verdad y justicia en torno a los DD. HH. y se plantea el sentir de una adolescente ante aquella realidad.

En el punto *Agencia y resiliencia* se reflexiona en torno a la importancia de reconocerse como parte de esta historia, así como la necesidad de un reconocimiento social y estatal que coloque la experiencia de niñas, niños y adolescentes en



primer plano. A su vez, se plantea la militancia y la construcción colectiva por los derechos humanos como un espacio de resiliencia. Finalizando, se proponen las conclusiones, más como apertura que como cierre, a la espera de contribuir a las reflexiones y al debate en torno a las memorias de las infancias afectadas por el terrorismo de Estado.

Cabe señalar que en este artículo cuando se habla de terrorismo de Estado en Uruguay se toma en cuenta el período comprendido entre los años 1968<sup>2</sup> y 1985. Por otro lado, se utiliza la definición de víctimas propuesta en la Ley de Reparación Integral (Ley 18596)<sup>3</sup>, donde se hace una distinción entre víctimas del terrorismo de Estado –haciendo referencia al período dictatorial– y víctimas de la actuación ilegítima del Estado –haciendo referencia a los años previos, desde junio de 1968 y junio de 1973–. En este artículo, sin embargo, se unifican ambos períodos bajo la denominación de terrorismo de Estado.

### Desde la experiencia propia a la construcción colectiva

Pasados más de 40 años de pronto aparecemos, no hace mucho que nosotras mismas nos dimos cuenta que existimos, que tenemos voz, que tenemos derecho a usarla y que podemos reclamar nuestro lugar en los relatos sobre el pasado violento de Latinoamérica. Desde este artículo me propongo reflexiones en torno al lugar que tuvimos quienes fuimos niños, niñas y adolescentes víctimas directas del terrorismo de Estado, un tema que muchas venimos reflexionando y trabajando desde hace varios años desde diversas disciplinas.

Sin embargo, es interesante pensar porqué nos ha costado tantas décadas darnos cuenta, inclusive a nosotros/os mismos/as, la necesidad que teníamos de colocar también nuestra mirada a las experiencias sobre las vivencias del terrorismo de Estado desde nuestra niñez y adolescencia. Tenía tres años cuando fui secuestrada

2 En 1968 el presidente Pacheco Areco pone en práctica las Medidas Prontas de Seguridad con lo cual se da la suspensión de ciertas garantías constitucionales, habilitando el accionar ilegítimo del Estado.

3 Capítulo II. Definición de víctimas. Artículo 4. Se consideran víctimas del terrorismo de Estado en la República Oriental del Uruguay todas aquellas personas que hayan sufrido la violación a su derecho a la vida, a su integridad psicofísica y a su libertad dentro y fuera del territorio nacional, desde el 27 de junio de 1973 hasta el 28 de febrero de 1985, por motivos políticos, ideológicos o gremiales. Dichas violaciones deberán haber sido cometidas por parte de agentes del Estado o de quienes, sin serlo, hubiesen contado con la autorización, apoyo o aquiescencia de los mismos. (Ley N. ° 18596. **Reparación a las víctimas de la actuación ilegítima del Estado en el período comprendido entre el 13 de junio de 1968 y el 28 de febrero de 1985.** Uruguay 18/09/2009). Artículo 5. Se consideran víctimas de la actuación ilegítima del Estado en la República Oriental del Uruguay todas aquellas personas que hayan sufrido violación a su derecho a la vida, a su integridad psicofísica o a su libertad sin intervención del Poder Judicial dentro o fuera del territorio nacional, desde el 13 de junio de 1968 hasta el 26 de junio de 1973, por motivos políticos, ideológicos o gremiales. (Ley N. ° 18596. **Reparación a las víctimas de la actuación ilegítima del Estado en el período comprendido entre el 13 de junio de 1968 y el 28 de febrero de 1985.** Uruguay 18/09/2009).

junto a mi hermano cuatro años mayor, estábamos exiliados y vivíamos en Porto Alegre hacía un par de meses. Ya habían secuestrado a mi madre y llegan a nosotros por un recibo de pago de mi guardería. Era domingo, estábamos con Universindo Rodríguez preparándonos para ir a un partido de fútbol esa tarde, cuando llegan militares uruguayos y brasileños, de civil, armados y con mi madre: Lilián Celiberti.

Crecí con esa historia, así como una historia casi ajena. Era demasiado chica, me fue muy fácil usar el olvido para no recordar aquellos días que me separaron de todo lo conocido. Tanto me sirvió el olvido que este se apoderó de mí. Nunca más recordé nada. El olvido fue mi aliado, mi mejor amigo. Y así lo olvidé todo, cada violencia vivida, cada tortura psicológica, cada visita al penal y hasta a las amigas que allá me hice. El olvido, esa condición de la memoria a decir de [Ricoeur, P., y Neira, A. \(2008\)](#), desde entonces me ha constituido.

Pero aunque no lo recuerde estos acontecimientos forman mi identidad y provocaron una afectación que ha dejado marcas que permanecen en mi espíritu ([Ricoeur y Neira, 2008](#)). Estas memorias sin recuerdos, se inscriben en mi cuerpo, en mi voz disfónica que jamás volvió a sonar como antes, en una sensibilidad sin comprensión y sin imágenes. *Aunque no lo recuerdo* es el nombre que les di a un proyecto de investigación artística en el que estoy trabajando, que tiene como centro este secuestro y los años que lo siguieron, y como base, mi experiencia.

Porque el hecho de no recordar no anula –aunque así lo sentí casi toda mi vida– la experiencia. Este recuerdo sin imágenes propias que he completado con la información desde afuera; se inscribe en mi cuerpo, en mis miedos, en la tristeza que aflora cada vez que me pienso chiquita, llorando sin parar, pidiendo por mamá. Así como también, en cada historia que escucho, que leo y que veo sobre otras niñas y niños que vivieron historias similares.

Estos hechos que vivimos como individuales se inscriben dentro de una afectación colectiva, no somos individualidades afectadas, sino un sistema del horror que se apoderó de muchas vidas. Y existió un Estado *de facto* que se empeñó con cizaña en destruirnos psicológicamente. Es triste aceptar que, en algunos casos, lo lograron, pero no en todos, somos muchas y muchos quienes, desde ese lugar de afectación, buscamos caminos de militancia, de lucha y resiliencia.

Lo colectivo, si bien no nos caracteriza como a la generación de las y los militantes del 60 y el 70, siempre estuvo presente durante nuestras infancias. Para quienes visitamos a nuestras madres y padres en los diferentes centros de reclusión de presos políticos, siempre fuimos conscientes de que no éramos los únicos, compartimos con otros las esperas en la visita, los viajes eternos, los caminos empedrados e



inundados y, ante todo, compartimos una familia desfragmentada. Teníamos amigas que tenían a su padre desaparecido, sabíamos que había otras como nosotras que tampoco estaban con sus madres, ni sus padres y nadie de su familia, y que, en muchos casos, ni siquiera sabían quiénes eran. También las infancias exiliadas compartían vínculos con otros exiliados latinoamericanos. En todos estos casos, existía un conocimiento de los hechos, sin explicación, y, por lo tanto, sin real comprensión; pero que percibíamos y del cual nos sabíamos parte.

Lo político estuvo presente en nuestras vidas desde el primer momento, eran políticos nuestros padres presos, nuestras madres encerradas, eran políticas nuestras ausencias, nuestras tristezas y nuestros cambios de nombres. Políticas las razones de algo que parecía no tener razón. Por política esos seres de verde oscuro nos maltrataban y nos basureaban. Nada era personal, todo era político. Así crecimos, sin entender mucho las razones, pero convencidas de que nuestras familias estaban del lado correcto de la historia, queriendo Estados democráticos e igualdad de derechos y oportunidades. Sabíamos que algo nos trascendía y era una cuestión política de la cual estamos orgullosos/as.

### **Debates sobre una denominación ¿posmemoria? ¿segunda generación?**

Al comenzar a realizar esta investigación me topé con la utilización de diversas terminologías utilizadas para definir a las personas nacidas en los años 60 y 70, las cuales, vivieron su infancia o adolescencia durante el terrorismo de Estado en Uruguay (1968-1985). Dichas terminologías provienen, en gran medida, de los estudios de la memoria surgidos posterior al Holocausto. Por lo cual, no se ajustan a la realidad que en Latinoamérica vivieron (vivimos) las infancias durante este período.

En América Latina las infancias, en muchos casos, vivieron la violencia directa del Estado, de forma sistemática. Quienes visitaban a sus familiares en las prisiones políticas tuvieron que vivir, de forma sistemática, manoseos físicos y psíquicos. En muchos casos, las niñas y niños fueron testigos de la violencia ejercida sobre sus padres. También estas infancias sufrieron hallanamientos nocturnos, ratoneras<sup>4</sup> en sus hogares, persecución constante y secuestros.

Estas infancias, entonces, fueron afectadas directamente. No se los contaron, no llevan en sí únicamente una memoria del horror transmitida o heredada de sus

---

4 Se le denomina ratonera al copamiento por parte de militares de la casa de una persona requerida por las FFAA, permaneciendo allí hasta que esta regresara, en muchos casos, se realizaba con la familia en ella.

familiares, sino que vivieron en sus cuerpos esas violencias y en una etapa de sus vidas fundamentalmente constitutiva. Las personas nacidas durante el terrorismo de Estado crecieron con un país silenciado, que eligió la impunidad antes que la verdad. Quienes vivieron sus infancias en contextos de represión y violencia, en menor o mayor grado, llevan la impronta de esta experiencia y, por lo tanto, sus miradas abren una nueva perspectiva (Llobet, 2015; Peller, 2009; Achugar, 2020).

En Uruguay, además, esta población tuvo que crecer en un país que eligió el olvido. Un país que basó la justicia de la transición democrática bajo un pacto de silencio. Este hecho trae consigo un quiebre en la transmisión de la memoria de una generación a otra, lo que complejiza su elaboración y su resignificación (Ros, 2015), provocando grietas. Porque aquello que no se logra reelaborar permanece sin comprensión al generar fisuras en la transmisión, y al mostrar la presencia de una ausencia (Jelin, 2019).

En los estudios de la memoria en latinoamérica en muchos casos se denomina a este grupo como *segunda generación*, lo que no es del todo ajustado para nuestra realidad, ya que nos asume como una generación que conserva la memoria de una primera generación de personas que vivieron situaciones traumáticas. Sin embargo, como hemos visto, en muchos casos estas infancias vivieron una violencia directa que, además, les tenía como objeto.

En este mismo sentido, se nos denomina como perteneciente a la generación de la posmemoria, término acuñado por Hirsch (2008) para denominar a hijas e hijos de sobrevivientes de los campos de exterminio nazi, demostrando cómo estos, aún sin haber vivido el padecimiento de sus padres, llevan las huellas de estos traumas en sus cuerpos, y cómo los traumas se transmiten de generación en generación. Estas memorias transmitidas asumen la afectación de una persona más allá de su vivencia, una herida que se trasmite. En el caso de las infancias en Latinoamérica, como venimos argumentando, en muchos casos, la violencia fue directa. Existe entonces, antes que una memoria transmitida, una memoria propia.

Comparto lo que plantea Basso (2019) en relación con los/as hijos/as militantes argentinos/as, y es también lo que sucede en Uruguay, estas infancias fueron testigos y víctimas directa de la violencia del terrorismo de Estado, por esta razón, no podemos transpolar el término, tal cual es utilizado para los/as hijos/as de sobrevivientes del Holocausto, ya que en estas latitudes la realidad fue diferente. En la misma línea, Pérez y Capdepón (2022) plantean que, a su vez, tomar estas nociones de “segunda generación” o “posmemoria” homogeniza y opaca el impacto directo que tuvo el terrorismo de Estado en los cuerpos de estas infancias (Pérez y Capdepón, 2022, p. 102).



También [Ciancio \(2015\)](#) y [Achugar \(2021\)](#) señalan que es insuficiente esta denominación para hablar de la experiencia de esas infancias. Si bien, es fundamental partir de los estudios del Holocausto, para profundizar sobre sus experiencias, es importante recalcar las particularidades de nuestras vivencias y señalar estas diferencias. Se podría decir entonces que quienes vivieron –vivimos– el terrorismo de Estado, desde nuestras infancias y adolescencias, tenemos una doble afectación, la transmitida por nuestros familiares afectados/as y la propia, producto de diversas y múltiples experiencias. [Forcinito \(2006\)](#) sostiene, en este aspecto, que estas memorias se encuentran en una zona de pasaje hacia la posmemoria, ya que comparte con esta el carácter narracional con el cual se le da forma a la experiencia (p. 206).

Así mismo, [Ciancio \(2015\)](#) y [Achugar \(2021\)](#) mencionan que, en todo caso, habría que utilizar el término planteado por Susan Rubin Suleiman *Generación 1.5* para referirse a las infancias que sobrevivieron al Shoá, en este caso, sí habría una cuestión comparable con la experiencia de las niñas, niños y adolescentes del terrorismo de Estado en América Latina. Este término plantea la situación bisagra de vivir la violencia desde la niñez, lo que dificulta su comprensión y reelaboración.

[Basso \(2019\)](#), por su parte, plantea la importancia de la familia, en el caso argentino, como elemento constitutivo de las organizaciones de derechos humanos, en Uruguay; si bien la situación es un poco diferente, también es la familia quien encabeza la lucha por la verdad y la justicia. Es a través de la organización Madres y Familiares de desaparecidos/as que las actividades sobre la búsqueda de verdad y justicia se centralizan. También, existe una organización de Hijos que reúne principalmente a hijos e hijas de desaparecidos/as, así como también una organización de personas nacidas en cautiverio.

Sin embargo, *Jacarandá. Cultura de la Memoria* es un espacio de militancia que nuclea a niñas, niños y adolescentes víctimas directas del terrorismo de Estado que no llevan en su nombre la relación filial y reúne a personas que vivieron una gran diversidad de experiencias, los vincula el hecho de haberlas vivido desde sus infancias y adolescencias. Es un espacio de militancia donde trabajar, desde el arte, estas experiencias, pero sin acotarnos a ellas, interesa la repercusión que los años de silenciamiento e impunidad traen al presente de Uruguay.

## Lugares de afectación

Quienes vivimos nuestra infancia durante el terrorismo de Estado vivimos diferentes situaciones, desde allanamientos en nuestros hogares hasta secuestro, privación de libertad, persecución, violencia física y verbal. Por ejemplo, Gabriela J., al

recordar la noche que detuvieron a su padre cuando ella tenía 5 años dice que había muchos militares:

no se cuantos, solo sé que estaban armados como en la guerra, invadieron nuestra casa, pisaron nuestra huerta, revisaron la cuna donde dormía mi hermano, gritaron, tiraron, revisaron, rompieron, insultaron a mamá, empujaron a papá y lo subieron a un camión rodeado de muchos militares de la dictadura, arrancaron, se lo llevaron, y con él se llevaron nuestra niñez (Cassariego, 2019, p. 50).

La sensación de pérdida de la niñez es algo recurrente cuando se viven este tipo de situaciones, también mi hermano Camilo Casariego al hablar sobre nuestro secuestro dice que a partir de aquel día dejó de ser niño. El impacto, el miedo a la muerte, la sensación de inseguridad, la falta de protección, que caracteriza la vida infantil, se pierde. La experiencia extrema de violencia coloca a las infancias en otro lugar. En un nuevo lugar nebuloso, que es complejo de procesar, porque no se tienen las herramientas para ello.

Por su parte, Loreley O. cuenta sobre un allanamiento en su casa, ella estaba solo con su madre, ya que su padre estaba, hacía ya varios meses detenido. Ella tenía unos 7 años y fue abusada sexualmente, fue manoseada por uno de los milicos que entró a su hogar, mientras le pedía información de una persona a la que buscaban:

Su mano muy fría entra sin permiso bajo mi buzo... yo lo cinchaba... él tenía fuerza. Una baba y aliento a alcohol me recorre el cuello y el pelo... qué asco... Ahora, le pongo nombre, en ese momento solo eran cosas que no me gustaban y que mamá y la abuela decían que no se hacían (Cassariego, 2019, p. 50).

Estos relatos, dan cuenta del horror del que fuimos objetos los niños, niñas y adolescentes que sufrimos las acciones directas del terrorismo de Estado. Algunas compañeras, como Loreley, vivieron violencia extrema, en este caso abuso sexual, otras y otros, violencias más sutiles, pero igual de dañinas. Es por esta razón, que en nosotros no están únicamente presentes las memorias traumáticas de nuestras madres y padres, sino que están impresas en nuestros cuerpos las memorias de la violencia, del miedo y del horror que colocaron nuestras infancias en segundo plano.

Los relatos de quienes fuimos niñas, niños y adolescentes víctimas directas del terrorismo de Estado son de miedo, de tristeza y de algo que se sabe pero no se comprende. Rosana, habla en uno de sus relatos sobre las armas, aquellas con las que debíamos convivir en cada visita a alguno de los familiares “hasta los 11 años la seguí viendo a aquella ametralladora con aquel milico enorme, esperando que vaya a hacer... ¿qué? ¿que corriera? ¿que cantara? ¿que jugara? Yo vivía quieta”

(Cassariego, 2019, p. 4). Una sensación de quietud y de imposibilidad de ser niña se ve con claridad en las preguntas que Rosana se realiza.

Son múltiples las experiencias que las diferentes infancias pasamos, el lugar y grado de afectación depende también de la edad que teníamos cuando transitamos estas vivencias. Por ejemplo, durante nuestro secuestro mi hermano se hizo adulto y vivió luego una adolescencia y juventud muy conflictiva; sin embargo, yo no recuerdo nada, pero perdí mi voz y mi memoria. No fuimos afectados de la misma manera, yo no tengo imágenes reales de aquellos días que pasamos secuestrados, sin embargo, esas vivencias están impresas en mi cuerpo. Nunca tratamos este tema en la familia, desde siempre fue un caso público, gracias a la habilidad de mi madre, a su fortaleza e inteligencia y al trabajo en red, que tenían gestado desde la militancia clandestina, es que nuestro secuestro se hizo público y este hecho colocó la experiencia en otro lugar, en el espacio de la política.

### Cárceles, visitas y exilios

Las experiencias de tortura psicológica son múltiples, los militares fueron expertos en torturarnos en cada situación que podían. Parecía que no era suficiente para ellos que fuéramos niños y niñas que no teníamos la dicha de tener con nosotros a nuestros seres amados, ya sea a nuestra madre, o a nuestro padre y en muchos casos, a ninguno de los dos. Siempre nos recibían con algún insulto, grosería o una amenaza. No solo existía en nosotros el miedo que nos ocasionan sus figuras, con sus ametralladoras siempre en las manos, sus palos y armas en la cintura, sino que, además, lograban ir siempre, un poco más allá de esto y eran persuasivos en el daño a ocasionar.

Sonia cuenta una de sus visitas, pero no cualquiera sino en la visita especial que ocurría una vez por año “soñaba con ese día, en que podía tenerte cerca, abrazarte, besarte, tomar tu mano y mirarnos” (Cassariego, 2019, p. 18). Sonia era adolescente cuando llevaron a sus padres, quedó sola, en casa de familias amigas y algunos años después quedó embarazada. A los adolescentes no les dejaban tener visitas presenciales, eran a través de un vidrio y hablabas por un teléfono, pero, una vez al año, era esta visita, que significaba poder tener un contacto físico con tu ser amado. Sonia cuenta que al entrar a la revisión previa de la visita entró mascando un chicle y por ello le suspendieron la visita y entonces dice: “Lloré mucho, me culpé, no tenía consuelo” (Cassariego, 2019, p. 18). La culpa también fue parte de este sistema macabro de torturas psicológicas.

La culpa, la propia; la culpa a nuestras madres o a nuestros padres; fue un sentimiento compartido. Porque cuando una no tiene la edad ni contención suficiente

no puede discernir algunas cuestiones. Por ejemplo, mi hermano Camilo vivía en Italia junto a mi padre exiliado político, viajaba de vez en cuando para visitar a mamá, y cada vez que iba a verla al Penal de Punta de Rieles<sup>5</sup> le decían que estaba suspendida, en el calabozo. Él era un niño, así que siempre creyó que si ella estaba en el calabozo era porque había hecho algo malo, nunca entendía por qué siempre se portaba mal cuando él viajaba a Uruguay a visitarla, ese hecho lo llenó de bronca, de tristeza e indignación. Pasaron muchos años hasta que Camilo comprendiera que estaba todo orquestado, que nos tenían vigilados y que esas suspensiones eran adrede.

Las visitas a los centros de reclusión eran la oportunidad que tenían más clara para torturarnos. Desde que comenzaba ese día todo era complicado, armar los paquetes de la manera indicada y con el peso justo para que pueda entrar al penal, levantarse temprano para llegar en hora, caminar kilómetros en piso de tierra bajo el sol o bajo la lluvia. Y luego, esperar, las esperas eran eternas y además había que comportarse bien para que no suspendieran la visita. Había que no ser niño/a en aquellos espacios, porque no se podía correr, no se podía gritar, no se podía ser. Pero lo peor aún estaba por venir, porque antes de entrar a ver a nuestra madre o padre, pasábamos a unos cuartitos con algunas milicas ante las cuales nos teníamos que desnudar y entre insultos nos revisaban todas.

Mis recuerdos son escasos, porque como mencioné antes el olvido me guió durante toda mi infancia, pero guardo un recuerdo de aquellas visitas y es del día que me regalaron mi primer reloj, tendría unos 5 o 6 años. Ese día estaba muy feliz y quería con ansias mostrárselo a mamá, así que aquella visita fue muy especial para mí. Llegó el momento de revisión y me quitaron el reloj, no se porque se me había ocurrido que iba a ser posible que mamá lo viera. Pero me lo quitaron, y lo peor no fue que esa niña pequeña se quedara sin la posibilidad de mostrarle a su madre el reloj, sino que al volver por el cuarto de revisión, antes de regresar a casa, me devolvieron el reloj roto. Esa imagen me acompañó siempre, porque entiendo sintetiza la crueldad con la que éramos tratados los más pequeños.

Gavazzo<sup>6</sup> le dice a Sara Méndez<sup>7</sup> “esta guerra no es contra los niños” (Iglesias y Monteiro, 2016) y luego le roban a su hijo, al cual le cambian la identidad, Sara

5 El 16 de enero de 1973 se inaugura el Penal de Punta de Rieles para albergar a presos políticos, al principio fueron trasladados allí hombres y mujeres, pero al poco tiempo se convirtió en una cárcel de mujeres. Pasaron por este establecimiento, en los 11 años de existencia, alrededor de 700 mujeres.

6 José Nino Gavazzo Pereira fue un teniente coronel del ejército de Uruguay, figura clave en la coordinación represiva de las dictaduras del Cono Sur, conocida como Plan Cóndor. Fue condenado por el asesinato y desaparición de personas durante el período del terrorismo de Estado.

7 Sara Méndez fue presa política, le robaron su hijo Simón con 20 días de edad, cuando fue detenida en su casa de Buenos Aires, estuvo desaparecida en la ESMA, luego fue trasladada ilegalmente a Uruguay obligándola

pasó 26 años buscándolo. Con ese cinismo se continúa hasta hoy en día, ya que vivimos en un país que aún tiene cientos de desaparecidos, sin cuerpo que dé cuenta de su homicidio. Lo que sucedió en latinoamérica no fue una guerra, sino terrorismo de Estado, y la violencia desatada también fue contra los/as niños/as.

Analía responde en un poema a la pregunta ¿qué recuerdo? y habla sobre el color gris, el número de preso de su padre y el frío, el cual se volvió su enemigo para siempre. A su vez, recuerda: “Que no entendía el motivo de su odio, buscaba en mí las causas y no las encontraba. Ya no sabía qué hacer para no hacer nada mal, desaparecer tal vez. He ido recordando la angustia, la eterna incertidumbre, la frustración” (Cassariego, 2019, p. 5).

Para quienes crecimos visitando a nuestros progenitores en centros de reclusión se nos hacía complejo entender las razones por las cuales éramos tan despreciados/as y maltratados/as. Cecilia recuerda el odio y afirma “aprendimos que nos odiaban” (Cassariego, 2019, p. 7) porque no era ya cuestión de portarse bien o mal, de ser obediente o desobediente, nada importaba; siempre había desprecio, un desprecio que nos llenaba de indignación y calaba profundamente en nuestro ser.

Sabíamos que nuestras madres y padres no habían cometido ningún delito, por lo cual, no había razón de estar presos. Esos seres de verde oscuro nos robaron nuestros seres queridos, nuestra contención. Nos los habían arrebatado con violencia, y así eran tratados en los centros de reclusión y, entre tanto, los/as niños/as contábamos “al botón de la botonera chim pum fuera, chim pum, al botón de la botonera” (Canciones para no dormir la siesta, 1975-1990). Recuerdo uno de esos momentos cuando jugaba con mi amiga Iara; ambas teníamos la misma historia, el mismo presente repleto de ausencias; y nos pusimos a cantar esa canción. Aún tengo la sensación de aquel momento, saltábamos, cantábamos y de alguna manera se sentía liberador. Esa palabra que en nuestras vidas era tan esperada y ansiada: la libertad.

El exilio estuvo repleto de matices, algunos vivieron exilios múltiples y luego la experiencia del des-exilio o el no-retorno (Norandi, 2012). En muchos casos el exilio vino de la mano de la clandestinidad, lo que significó, para quienes lo vivieron, tener que cambiar de nombre. Por ejemplo Meloni, C. en su relato *Sauf le nom...* (González de Olega, Meloni González, Saiegh Dorín, 2016) plantea un acercamiento a su experiencia en este sentido. Estas autoras, proponen al mismo

---

a participar de lo que se conoce como *La gran farsa*. En 1976 las FFAA querían hacer creer a EE. UU. que aún seguía habiendo guerrilla armada en el país, para poder seguir recibiendo el apoyo económico, por lo cual, montaron un operativo falso en la que estuvo S. Mendez.

tiempo, el concepto de sujetos trasterrados, para referirse a las diferentes experiencias del exilio.

Hubo algunas familias que, durante el terrorismo de Estado, en el exilio, se mantuvieron militando contra la dictadura, denunciando las atrocidades que se conocían de lo que sucedía en Uruguay, y vivieron esos años como en un *impasse*, hablaban *uruguayo* y criaban a sus hijos/as como tales, esperando que llegara el gran día en el cual podrían volver a su hogar. Quienes crecieron en estos contextos siempre se sintieron uruguayos/as, y el retorno fue parte constitutiva de su exilio. Otros crecieron también en ese contexto, pero al llegar la democracia no volvieron, en muchos casos no pudieron aunque lo intentaron, sus vidas ya se habían construido en otros países.

Muchas de las personas que vivieron infancias atravesadas por el exilio, de adultos/as han viajado a uno y otro país buscando, sin éxito, el lugar de pertenencia. De esta manera, construyeron identidades fragmentadas geográficamente, entre el allá y el acá, sin terminar de completarse en un espacio físico específico. A estas infancias afectadas por el exilio siempre parece faltarles algo que está en otro lado. La fragmentación es algo por lo cual debimos transitar todas las niñas, niños y adolescentes que vivimos nuestras vidas atravesadas por el terrorismo de Estado. Todo en nuestras vidas se fragmentó cuando llegó la represión, y, en algunos casos, se fragmentó después.

Un ejemplo de ese sentimiento de fragmentación posterior a la dictadura es el que Paula Monteiro, me comenta. Ella se fue exiliada junto a sus padres cuando tenía apenas un año y medio, creció en España rodeada de tías uruguayas, de compañeras y compañeros de militancia de sus padres, quienes regresaron con la apertura democrática. Ella no regresó y desde entonces siente una gran pérdida, al no convivir en el mismo país con gran parte de sus seres queridos. Monteiro, P. (comunicación personal, 15, 2, 2022). En un momento u otro, sentimos que nuestras vidas se desfragmentaban. Nuestras familias, nuestras identidades, nuestros territorios y aunque nuestros cuerpos quedaron enteros, nuestras almas también se desarmaron.

## Esperanza verde, decepción profunda

El primer referéndum para derogar la Ley de Caducidad a mi me agarró con 14 años, recuerdo que durante la campaña estaba muy ilusionada y llevaba conmigo mi escarapela. Un día en un ómnibus una señora me increpó por llevar un pin que decía “voto verde” y me señaló que yo no tenía edad para votar, por lo cual, no tenía razón de llevar esa escarapela. No sé exactamente lo que dije, pero brindé



argumentos sólidos. En definitiva, qué sabía ella de los derechos vulnerados durante el período militar.

Aquel 16 de abril de 1989 fuimos muchas y muchos quienes escribimos en nuestros diarios íntimos la decepción que sentimos. Fue duro para nuestra generación, que desde nuestras adolescencias volvíamos a sentirnos defraudados y nuevamente pisoteados/as por toda una sociedad. Por el 57 % de la población sufragista que, nuevamente eligió seguir escondiendo los horrores cometidos por el Estado *de facto*, mantener el silencio y la impunidad.

Hace poco participé de un debate sobre los jóvenes y el terrorismo de Estado. La charla tenía como puntapié inicial la proyección del corto de ficción “*Con ojos en la nuca*” de Rodrigo Pla. Pablo, el protagonista, es de mi generación. La película comienza luego de que la sociedad uruguaya, sobre los crímenes cometidos durante el terrorismo de Estado dice: no, no debemos juzgar. Ese día Pablo explota de indignación, de bronca y si bien este hecho cubrió todo de impotencia, él sintió que algo podía hacer y salió a hacerlo. También Rodrigo Pla entendió que algo debía hacer con toda aquella impotencia e hizo este corto.

Pablo, deja ver en todo momento su afectación, su ser afectado por una violencia que vivió en carne propia, no se lo contaron, sus pequeños ojos vieron llevarse a su padre, el cual jamás volverá. Sin embargo, el resto parece no verlo, no darle el lugar de víctima directa, simplemente le piden que olvide, que deje atrás. Como si eso estuviera a su alcance. Como si eligiera sentir lo que siente, sentirse lastimado, dolido, como si fuera una elección y no una condición. Las propias instituciones que deberían protegerlo, entenderlo y darle el lugar que le corresponde, lo silencian, lo callan e ignoran. Pablo está solo con su reclamo. Sus compañeros (la novia y el primo) no lo comprenden del todo, lo acompañan pero no lo apoyan ni se unen a sus reclamos.

La película hace un planteo claro sobre el derecho a la justicia, las soluciones del personaje pueden estar erradas, pero lo que interesa es el sentimiento de impotencia que plantea la película, de un grado tal de profundidad que se apodera de su vida. Los sentimientos planteados por Pla se ajustan a lo que sentí el día que se ratificó la Ley de Caducidad y sé que fue un sentimiento compartido. En su derogación depositaba mis esperanzas de cambio a un país que se acercara, aunque sea un poco, a los ideales por los que mi madre y mi padre —como tantos/as otros/as— lucharon y por los cuales perdieron su vida, en muchos casos, y en todos los casos, gran parte de su juventud.

Pesó mucho ese plebiscito en la sociedad uruguaya y para quienes lo vivimos desde nuestras adolescencias fue un golpe muy duro, fue complejo remontar tanta decepción. El país pareció enmudecer y las atrocidades cometidas por el régimen militar caminaron por un buen tiempo hacia el olvido. Los años 90 están marcados por un gran silencio, quedando las organizaciones de DD. HH. solas en sus demandas. Por otro lado, la dictadura se había encargado de dejar marcas en la ciudad como es la Plaza de la Bandera y el Mausoleo. A su vez, las dos cárceles más grandes de presos políticos, el Penal de Libertad y el Penal de Punta de Rieles continuaron siendo cárceles. En el mismo sentido, la cárcel de Punta Carretas fue destruida y se construyó allí un *shopping* (Marchesi y Winn, 2014, p. 236).

Todos estos elementos mencionados buscan invisibilizar lo ocurrido en los años marcados por el terrorismo de Estado, pero “los emprendedores de la memoria” (Jelin, 2002) continúan incansables sus labores. Aquellos años de silencio absoluto pasaron y llegaron los años dos mil con su “tiempo de verdad” (Marchesi y Winn, 2014) y con ello nuevos actores reclaman su lugar en las narrativas de la memoria (Ros, 2015).

## Agencia y resiliencia

Para nuestra generación el pensarnos como víctimas aún es complejo, ha sido un proceso de reconocimiento de varios años. Es fundamental el reconocernos como víctimas directas para poder salir de nuestra pena individual, construir colectivamente y exigir el reconocimiento de toda la sociedad.

*Jacarandá. Cultura de la Memoria* es un colectivo diverso en el cual participan personas que vivieron diferentes tipos y grados de violencia, lo que genera una gran diversidad en las afectaciones y en los procesos de sanación. Una generación que creció tanto inmersa en los silencios privados (Ros, 2015) producto muchas veces de las afectaciones de sus familiares, así como también, en los silencios públicos, esos que se arrastraron tras el pacto de silencio generado por la Ley de Caducidad y que fueron confirmados con el voto amarillo (contrario al voto verde que planteaba la nulidad de la Ley en el referendun de 2009).

El hecho de encontrar un espacio donde reconocerse con otras que vivieron realidades similares, todas marcadas por una violencia sistémica y estatal, ya es un gran logro. Y aunque los caminos se hacen bastante más complejos de lo que nos gustaría, el colectivo que deviene de otros espacios termina fundándose como un nuevo lugar de militancia, y por tanto, de resiliencia, donde se transforma la huella en lucha.



Es fundamental que existan grupos de derechos humanos que continúen exigiendo verdad y justicia, así como aportando a la construcción de la memoria colectiva. **Jelin** les denomina “emprendedores de la memoria” (2002) y su existencia es fundamental para que los hechos del pasado se transmitan, se reinterpreten y se reactualicen en el presente. Desde el espacio *Jacarandá. Cultura de la Memoria* se busca también contribuir, en este sentido y aportar la experiencia de las niñas, niños y adolescentes que vivimos en nuestros cuerpos y, sobre todo, en nuestras mentes, la violencia del Estado.

Es por esta razón que el colectivo realiza muestras de arte, cine foros, conversatorios. A su vez, se trabaja en pos de realizar algunas *Marcas de la memoria* en espacios de contención y cuidado, como lo fueron algunas guarderías solidarias en los primeros años del golpe de Estado. Colocar nuestra voz en las narrativas de la memoria sobre el pasado reciente es una de las tareas fundamentales de este espacio de militancia. Ya que hemos pasado la vida entera sintiéndonos excluidos de estos relatos.

Para ilustrar la invisibilidad de la que hemos sido objeto por muchos años, se me vienen dos casos concretos para comentar. Por un lado, está el secuestro de los hijos de Rosario del Carmen Barredo, quienes fueron detenidos junto a ella y pasaron más de 20 días desaparecidos. Su madre, fue hallada muerta en Bs As. junto a su compañero William Whitelaw Blanco y a los políticos Zelmar Michelini y Gutierrez Ruiz el 21 de mayo de 1976. El 20 de mayo quedó marcado en el calendario de la militancia uruguaya, ya que desde 1996 se realiza *La marcha del silencio*, en conmemoración de todos/as los/as desaparecidos/as y como exigencia de verdad y justicia.

Que junto a Rosario del Carmen Barredo había niños/as que fueron secuestrados casi no se habla, los niños/as por suerte fueron recuperados a tiempo, pero acaso ¿creemos que esa experiencia no los ha marcado para toda su vida? El otro caso lo conozco bien de cerca, ya que es el secuestro de mi familia. Si bien mi hermano fue fundamental para el reconocimiento de lugares y personas, luego del secuestro, en las narrativas sobre la experiencia, muchas veces no aparecemos en los relatos, y la mayoría de las veces cuando aparecemos somos los hijos de Lilián Celiberti de 8 y 3 años.

Parece que fuera lo mismo que en un operativo hubiera niños/as o no. ¿La presencia de niños/as no significa un agravante? De hecho, en Uruguay la Ley de reparación hizo un recorte, obviamente por razones económicas –pero no por ello menos grave– determinando que serán reparados los niños/as que fueron retenidos más de 30 días. Esto demuestra el lugar que tuvieron las infancias durante el terrorismo de Estado y cómo siguen siendo hasta el día de hoy. Las infancias afectadas no están,

hasta el momento, amparados en ninguna ley de reparación, no se les ha pedido disculpas públicas, ni se los ha reconocido como víctimas directas.

[Marchesi y Winn \(2014\)](#) plantean que el hecho de que la Ley de Caducidad establezca, a través de su artículo 4, el compromiso de investigar el paradero de los y las desaparecidos/as tiene “efectos perversos”, ya que hizo que las batallas por la memoria se centraran casi exclusivamente en la presencia de desaparecidos, dejando otros relatos relegados a un segundo plano. Esta puede ser una de las razones para la invisibilización de las experiencias de los niños, niñas y adolescentes.

Otra razón tiene que ver con la relación entre justicia transicional y narrativas de la memoria. Lessa (2016) plantea que es un vínculo indisoluble en continua re-alimentación, que se sostienen y construyen mutuamente. En Uruguay la justicia transicional tuvo diferentes momentos en estos más de 40 años. En un primer momento fue de silencio, de negación, lo que no habilitó el surgimiento de nuevas voces. Luego hubo algunas coyunturas críticas, favorables para la memoria y la justicia y ahí las narrativas también se multiplicaron.

Sin embargo, parecemos estar unos cuantos años atrás en las demandas por memoria, verdad y justicia, así como en la construcción narrativa. En Argentina existe un cuerpo de producciones cinematográficas: *M* (2007), *Tierra de los padres* (2011), *Adiós a la memoria* (2020) de Nicolás Prividera; *Los rubios* (2002) de Albertina Carri; *El premio* (2011) de Paula Markovitch; *Infancia clandestina* (2011) de Benjamón Ávida; solo por mencionar algunas películas de hijas e hijos de desaparecidos en Argentina. Así como también existe un gran cuerpo de producción literaria: *La casa de los conejos* (2008) de Laura Alcoba, *Pequeños combatientes* (2013) de Raquel Robles, *Diario de una princesa montonera* (2012) de Mariana Eva Pérez, *¿Quién te creés que sos?* (2012) Angela Urondo Raboy entre otros.

Mientras Argentina retorna a la vida democrática con una condena a sus represores, con juicios públicos, difundidos en el nivel nacional, a través de los cuales se certifica la existencia del terrorismo de Estado como una verdad inalterable, indudable e indeleble ([Feld, 2002](#)), Uruguay, promulga una Ley de impunidad. Este ingreso al mundo democrático desigual marca en el nivel social los procesos diferenciados de ambos países en relación con la demanda de verdad y justicia, así como en la construcción de la memoria colectiva.

## A modo de cierre

Cuando logramos expresar nuestras memorias, ya sea a través de una narración, de un poema, de un dibujo; esa experiencia queda plasmada como memoria, para lo cual, se hace una selección de qué se olvida y qué se recuerda, lo que aporta un



nuevo sentido. Este recuerdo, entonces, queda asociado a una actividad consciente, a la creación, ya no a un reflejo directo del pasado (Ros, 2008), lo que habilita una resignificación de la experiencia, dando paso a un estado de activación, y por tanto, de reelaboración del presente.

Arfuch (2015) sostiene que pasó mucho tiempo y grandes procesos sociales y políticos hasta que llegó el “tiempo de los hijos”, dice que primero se realizaron las investigaciones sobre los crímenes de lesa humanidad, con testimonios a las víctimas sobrevivientes, luego declaraciones a la justicia, testimonios autobiográficos de militantes, prisioneros y exiliados a través del cine, la literatura, el teatro o las artes visuales. Recién cuando estos procesos memoriales fueron realizados, llegó el tiempo de hablar desde la agencia infantil, en busca de la reafirmación identitaria, desde la crítica y con orgullo en la herencia (p. 832).

Sin embargo, en Uruguay, el empedrado camino que se ha transitado hacia la justicia ha complejizado esta elaboración y ha dejado las memorias de las infancias aún en segundo plano. Se suma a esta situación, el hecho de que la mayoría de las infancias afectadas por el terrorismo de Estado en Uruguay no es porque tienen a un padre o madre desaparecido/a, aunque también son muchas las personas que padecen de esa macabra realidad. Si no, que somos personas que hemos vivido la violencia de Estado desde otras afectaciones, que tienen que ver, principalmente, con la experiencia de la encarcelación prolongada de nuestros familiares y el exilio.

En este repaso, apenas esbozado, de afectación desde las infancias y adolescencias podemos observar que una de las características mencionadas es que el terrorismo de Estado provocó la pérdida temprana de la infancia. Las infancias atravesadas por la violencia fueron expulsadas de ese lugar privilegiado de contención y cuidado que es la niñez. Debieron, por tanto, entender “temas de adultos” y hacerse cargo de situaciones que escapan al mundo infantil.

A su vez, estas infancias afectadas han sido ubicadas en la culpa o desde la culpa, ya sea la culpa por provocar a sus seres queridos más daño, como señala Mónica en su relato (p. 19), así cómo sentir que sus madres o padres eran los responsables de sus reclusiones y castigos. Por ejemplo, el caso de mi hermano, mencionado anteriormente, que cuando venía a ver a mi madre no lo dejaban verla. Esas operaciones y sistematización de torturas psicológicas complejizaron la elaboración de sentidos sobre estas experiencias.

La militancia y la acción colectiva aparece como un espacio de resignificación y, por tanto, de resiliencia. Gatti señala que las víctimas, por lo general, creen sentir un dolor único e intransferible, pero que, a la vez, es compartido por otros que con

igual intensidad sienten lo mismo; por lo tanto, habla de que es un dolor “comunitario y al mismo tiempo radicalmente lo contrario” (2017). Esta condición, de lo general y lo particular en la experiencia hace necesaria la generación de espacios dónde las víctimas se encuentren desde la similitud y la diferencia para juntos/as construir espacios de apropiación, reelaboración y reconstrucción de experiencias.

Para Llobet (2015) la memoria de las infancias ha generado transformaciones éticas, subjetivas y sensibles que han modificado su propia agencia, al mismo tiempo que han logrado “visualizar la imbricación entre política y mundo privado” (p. 41). Si bien, en Uruguay, entiendo que aún estamos un paso atrás en este sentido, debido a las políticas de la memoria, agradezco este espacio y espero sigamos juntos/as profundizando sobre nuestras memorias.

## Referencias bibliográficas

- Achugar, M. (2020). Documentales y transmisión intergeneracional del pasado reciente: entre la denuncia y la reflexión. En P. Margulis (ed.) *Transiciones de lo real. Transformaciones políticas, estéticas y tecnológicas en el documental del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay)*. Buenos Aires: Editorial Librería.
- Achugar, M. (en prensa). *Mirando con otros ojos: memoria, justicia y cine en un filme uruguayo*.
- Arfuch, L. (2015). Memoria, testimonio, autoficción. Narrativas de infancia en dictadura. <https://doi.org/10.7203/KAM.6.7822>
- Basso, M. F. (2019). *Volver a entrar saltando: memoria y arte en la segunda generación de argentinos exiliados en México*. <https://doi.org/10.35537/10915/80994>
- Cassariego, F. (2019). (Ed.). *Esta es mi historia ¿y la tuya?*, Montevideo.
- Ciancio, B. (2021). *Estudios sobre cine:(pos) memoria, cuerpo, género*. Editorial Biblos.
- Ciancio, M. B. (2015). ¿Cómo (no) hacer cosas con imágenes? Sobre el concepto de posmemoria. *Constelaciones: Revista de teoría crítica*, (7), 503-515.
- Feld, C. (2002). *Del estrado a la pantalla: las imágenes del juicio a los excomandantes en Argentina*, (Vol. 2). Siglo XXI de España Editores.
- Forcinito, A. (2006). Narración, testimonio y memorias sobrevivientes: Hacia la posmemoria en la posdictadura uruguaya. *Letras femeninas*, 32(2), 197-217.
- Gatti Casal de Rey, G., Chama, M. S., & González Canosa, M. (2017). Entrevista a Gabriel Gatti Casal de Rey. *Aletheia*, 7(14), 1-7.



- González de Olega, M.; Meloni González, C.; Saiegh Dorín, A. C. (2016). “Infancia, exilio y memoria. Tres relatos de una infancia transterrada tras la última dictadura argentina”. *Kamchatka. Revista de análisis cultural* 8: 93-109.
- Hirsch, M. (2008). The generation of postmemory. *Poetics today*, 29(1), 103-128. <https://doi.org/10.1215/03335372-2007-019>
- Iglesias y Monteiro. (2016). *Estados clandestinos. Un capítulo rioplatense de la Operación Cóndor*.
- Jelin, E. (2002). *Los trabajos de la memoria* (Vol. 1). Siglo XXI de España editores.
- Jelin, E. (2019). *La lucha por el pasado: cómo construimos la memoria social*. Siglo XXI Editores.
- Llobet, V. (2015). “¿Y vos qué sabés si no lo viviste?”. Infancia y dictadura en un pueblo de provincia. *A contracorriente*, 12 (3): 1-41.
- Norandi, M. (2012). *Los hijos del exilio uruguayo en España (1972-1985): la memoria de la segunda generación de una migración forzada*. Tesis de Maestría. Departamento de Sociología. Universidad Pública de Navarra.
- Peller, M. (2009). Memoria, historia y subjetividad: Notas sobre un film argentino contemporáneo. *Política y cultura*, (31), 49-63.
- Pérez, M. E. y Capdepón U. (2022). Infancias “afectadas”. Los niños sobrevivientes en los procesos de lesa humanidad y los sitios de memoria. En *Políticas, afectos e identidades en América Latina*. Coord. Anapios, Lu. y Hammerschmidt, C. Buenos Aires: CLACSO; Guadalajara: CALAS; San Martín: UNSAM; Jena: Universidad Jena; Alemania: Bundesministerium für Bildung und Forschung. <https://doi.org/10.2307/j.ctv2v88djc.7>
- Ricoeur, P., & Neira, A. (2008). *La memoria, la historia, el olvido - 2a ed.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ros, A. (2015). El documental político y la generación de posdictadura en Uruguay. En Traverso, A., & Crowder-Taraborrelli, T. *El documental político en Argentina, Chile y Uruguay: de los años cincuenta a la década del dos mil*. LOM ediciones.
- Ros, A. (2008). Inheritance: Living Memory, Leaving Countries. Uruguayan and Argentinian Fictionalization at the Turn of the Millennium (Doctoral dissertation).
- Winn, P., Stern, S. J., Lorenz, F., & Marchesi, A. (2014). *No hay mañana sin ayer: batallas por la memoria histórica en el Cono Sur*. LOM ediciones.



# Un sendero siempre necesario en la tutela de los derechos humanos: los pronunciamientos de la Corte Interamericana en los casos de pena de muerte y desaparición forzada de personas

An always necessary path in the protection of human rights: the pronouncements of the Inter-American Court in cases of death penalty and forced disappearance of persons

Um caminho sempre necessário na proteção dos direitos humanos: os pronunciamentos da Corte Interamericana em casos de pena de morte e desaparecimento forçado de pessoas

Joaquín Pablo Reca<sup>1</sup>

Para mi gran amigo, Homero



## Resumen

El presente artículo examina aspectos sustanciales que, con el despliegue de las funciones consultiva y contenciosa por parte de la Corte Interamericana de Derechos

Recibido: 24-10-2022 / Aceptado: 15-5-2023

1 Profesión: Abogado. Experiencia laboral: Auxiliar Letrado de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires (Argentina). Afiliación institucional: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Dirección electrónica: [joaquinreca\\_d@hotmail.es](mailto:joaquinreca_d@hotmail.es).  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1559-2750>



Humanos, se esculpen dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. El propósito de este trabajo es demostrar, a través del análisis de diversos pronunciamientos, que en lo medular conciernen a la *pena de muerte*, a la *desaparición forzada de personas* y a su fase *reparatoria*, cómo el Tribunal Interamericano ha ido delineado parámetros cada vez más precisos en esas materias que, al compeler a los Estados al cumplimiento de sus obligaciones regionales, contribuyen a una mayor tutela de los derechos humanos. Para ello, focalizaremos este estudio desde una óptica cuantitativa, la cual nos permitirá, por medio de casos seleccionados de la Corte Interamericana, desembarcar en sus principales conclusiones.

**Palabras clave:** Corte Interamericana, competencia consultiva y contenciosa, derecho a la vida, desaparición forzada, reparaciones.



### Abstract

This article examines substantial aspects that, with the deployment of advisory and contentious functions by the Inter-American Court of Human Rights, are sculpted within the Inter-American Human Rights System. The purpose of this work is to demonstrate, through the analysis of various pronouncements that essentially concern the death penalty, the forced disappearance of persons and its reparation phase, how the Inter-American Court has been delineating increasingly precise parameters in those matters that, by compelling States to comply with their regional obligations, contribute to greater protection of human rights. For this, we will focus this study from a quantitative perspective, which will allow us, through selected cases of the Inter-American Court, to arrive on its main conclusions.

**Keywords:** Inter-American Court, advisory and contentious jurisdiction, right to life, forced disappearance, reparations.



### Resumo

Este artigo examina aspectos substanciais que, com o desdobramento das funções consultivas e contenciosas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, se esculpem no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. O objetivo deste trabalho é demonstrar, por meio da análise de diversos pronunciamientos que tratam essencialmente da pena de morte, do desaparecimento forçado de pessoas e sua fase de reparação, como a Corte Interamericana vem delineando parâmetros cada vez mais precisos naquelas matérias que, ao obrigar os Estados a cumprir suas obrigações regionais, contribuem para uma maior proteção dos direitos humanos. Para isso, enfocaremos este estudo sob uma perspectiva quantitativa, o que nos permitirá, por meio de casos selecionados da Corte Interamericana, chegar às suas principais conclusões.

**Palavras-chave:** Corte Interamericana, jurisdição consultiva e contenciosa, direito à vida, desaparecimento forçado, reparações.

## Introducción

Las líneas que motivan el presente trabajo buscan reflejar la dinámica en que se circunscribe el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante SIDH). Para ello, nos focalizaremos en el funcionamiento de uno de sus dos órganos principales como lo es la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH o Tribunal Interamericano)<sup>2</sup>.

Con ese alcance se analizarán distintas manifestaciones –provenientes tanto de su faz consultiva como contenciosa– del Tribunal Interamericano que, desde sus orígenes, reflejan una constante labor –y evolución– jurisprudencial en aquellas situaciones que resultan conculcatorias de los derechos más fundamentales del ser humano, tales como lo son –sustancialmente– la *pena de muerte* y la *desaparición forzada*. Aún más, la preocupación del Tribunal no se detiene allí; por el contrario y cómo se observará en este análisis, se hace extensible a la etapa procesal de las *reparaciones*, cuya bases se encuentran cimentadas por su heterogeneidad.

Claro está, este panorama que se intenta esbozar no puede obviar el aspecto histórico, el cual, en última instancia y como acontece con otros órganos (v.gr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos), coadyuvan a una mejor comprensión de los propósitos que incitan la articulación de la Corte IDH o, en otras palabras, su naturaleza proyectiva.

## Composición y funcionamiento del Sistema interamericano: Sus notas características

En lo que respecta al SIDH, algunos de sus momentos culminantes –dada su peculiaridad de ser “...sus antecedentes de los de más data de los sistemas regionales con la excepción del europeo” (Rescia, 2013)– los hallamos con la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en 1948, en Bogotá (Colombia)<sup>3</sup>, donde se aprobó la Carta de la Organización de Estados Americanos (en adelante OEA) y la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (en adelante DADH).

Para el año 1959, en la V Reunión Extraordinaria de Consultas de Ministros de Relaciones Exteriores en Santiago (Chile), se crea la Comisión Interamericana

2 Se emplearán, a los fines de agilizar la lectura, otros vocablos, tales como *Tribunal*, *Corte* (o Corte IDH) u *Órgano Interamericano*.

3 Cabe recordar que, para aquel entonces, Colombia se encontraba inmersa en una serie de disturbios ocurridos en Bogotá (*Bogotazo*) como consecuencia del magnicidio al líder del Partido Liberal Jorge Eliécer Gaitán, ocurrido el 9 de abril de 1948. La ola de protestas, que se expandió a otras ciudades y regiones del país, desencadenó el inicio de la época conocida en el país como *La Violencia* que culminó en 1958.

(en adelante Comisión IDH o la Comisión)<sup>4</sup>, con funciones preponderantemente de promoción, debido a que aún no le se preveía estatutariamente su facultad para tramitar quejas individuales. Sin embargo, en oportunidad de la II Conferencia Interamericana Extraordinaria de Río (del cual fue fruto el Protocolo de Río de Janeiro de 1965), esta carencia competencial del órgano encontraría cauce a través de la reformulación su Estatuto.

En esa sintonía, es dable destacar otro de los antecedentes capitales que han contribuido a la conformación del sistema regional, tal como se desprende de la III Conferencia Interamericana Extraordinaria, celebrada en la Ciudad de Buenos Aires (Argentina) en 1967, en donde se aprobó el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización (conocido como *Protocolo de Buenos Aires*), por el cual se le otorgó, a la Comisión IDH, carácter de órgano de la OEA, reformando –con miras a establecer la naturaleza del órgano– el artículo 145 de la Carta de la OEA (Salvioli, 2003).

Entonces, con estas nuevas atribuciones, la Comisión elaboró un proyecto de Convención Americana sobre Derechos Humanos, y se convocó, a raíz de dicha iniciativa del órgano interamericano, una conferencia especializada sobre la materia. Así las cosas, en noviembre de 1969, en la ciudad de San José (Costa Rica), se celebró la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. En ella, las delegaciones de los Estados miembros de la OEA redactaron uno de los instrumentos medulares en el ámbito regional de los derechos fundamentales como lo es la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>5</sup> (en adelante CADH o Pacto de San José de Costa Rica, 1969). Su importancia radica, debido a que a lo largo de su articulado –específicamente en su artículo 33 (Capítulo VI)– prevé los dos órganos que devienen sustanciales a la hora de velar por la tutela de los derechos fundamentales, ellos son: la ya instituida Comisión IDH y la Corte IDH, en este último repararemos en las siguientes líneas.

En este orden de consideraciones, vale aclarar que más allá de tratar en el presente algunos de los ejes que surgen con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, este acontecimiento normativo no debe por qué obviar otros instrumentos en la materia que edifican lo que se conoce como *derecho interamericano de los derechos humanos*, comprendido por el conjunto de normas de derecho internacional

4 Su importancia radica en que durante casi 20 años, en un contexto de numerosos gobiernos dictatoriales y hasta la entrada en operaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1979, fue el único mecanismo de protección de los derechos humanos en el sistema interamericano (González, 2009).

5 Es a partir de la entrada en vigor de la CADH (18 de julio de 1978) que se erigió el planteamiento de un sistema interamericano con una *doble estructura*, por medio de la cual, dependiendo de si el Estado es parte de la CADH y del sujeto que pretenda la protección interamericana, podrán conocer –con base ya en la DADH o en la CADH– la Comisión o la Corte (Rescia, 2013).

que regulan las obligaciones que tienen los Estados Parte de la Organización de Estados Americanos, relativas a la protección de derechos humanos.

Entre estas normas, se pueden incluir el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”) –que será visto en el presente trabajo-, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, las Convenciones Interamericanas sobre la Concesión de Derechos Civiles y Políticos a la Mujer, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (Rescia, 2013).

### Consideraciones competenciales de la Corte interamericana

Como se dijo, la Corte IDH es una creación convencional con origen en el Pacto de San José de Costa Rica, cuya base normativa, en el Capítulo VIII, permite observar sus dos funciones primordiales como son la *consultiva* y *contenciosa* –sin perjuicio de la función cautelar que también comparte con la Comisión IDH–, que tienen por objeto “...la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (art. 1 de su Estatuto).

En lo tocante a la competencia consultiva, esta se encuentra contemplada en el artículo 64 de dicho decálogo que, con el objeto de que el Tribunal emita opiniones sobre temas de derechos humanos a interpretar, establece, de manera amplia, tal facultad, cuyo resultado es una propicia técnica legislativa por encontrarse –entendemos- en sintonía con uno de los principios cardinales de los derechos humanos como lo es el principio *pro persona*, entendido este como un “...criterio hermenéutico, en virtud de la cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria” (Pinto, 1997).

Se sigue, de la enunciación normativa referenciada, que las instancias habilitadas para acudir al Tribunal –con la finalidad de poner en funcionamiento su faz consultiva- son tanto los Estados Partes del Pacto de San José, como así también, los



Estados y órganos de la OEA –el único hasta la fecha ha sido la Comisión IDH–, cuando se encuentre en juego alguna disposición americana en la materia.

En esa inteligencia, entonces, es dable reparar en el hecho de que la Corte IDH se encuentra facultada para interpretar no solo dichas previsiones normativas (Pacto de San José, Carta de la OEA), sino que también puede entenderse en cualquier disposición en materia de derechos fundamentales, sea que provengan del sistema interamericano o del internacional de la ONU, tampoco se verá imposibilitada, en caso de ser requerida consultivamente, para interpretar instrumentos internacionales cuya naturaleza jurídica no sean estrictamente de derechos humanos.

Sobre esta base es menester destacar algunas oportunidades en las que el Tribunal se expidió en el ejercicio de su mentada atribución consultiva.

Ya para el año 1983, la Comisión IDH consultó a la Corte en lo atinente a las restricciones a la pena de muerte –más precisamente a su ampliación en el marco del artículo 4 (Derecho a la Vida) del Pacto de San José de Costa Rica–, coadyuvó, de esa manera, a la elaboración de la Opinión Consultiva (en adelante OC) N.º3. En esta ocasión, y con arreglo al artículo 64 de la CADH, el Tribunal (1983) aseveró su competencia para interpretar la validez de una reserva, al establecer que aquella (reserva) no puede validar la pena de muerte para delitos no contemplados, siendo –en el ámbito regional– “...la tendencia limitativa” (apartado 56, p. 17). En tal sentido, sostuvo que, si bien en el tratado no se prohíbe la pena de muerte, este mismo se constituye con miras a “...una clara nota de progresividad para limitar definitivamente su aplicación y su ámbito, de modo que esta se vaya reduciendo hasta su supresión final” (Corte IDH, 1983, apartado 57, p. 17).

Más tarde, en la OC-14/94 la Comisión le solicitó al Tribunal que se expidiera para el caso de una modificación constitucional del Perú, en tanto aquel país había abolido la pena de muerte en 1979; pero que, años después, con la reforma de su Carta Magna (art. 140), la permitía para supuestos de terrorismo y traición a la patria. En tal sentido, la Corte (1994) concluyó:

...la promulgación de una ley manifiestamente contraria a las obligaciones asumidas por un Estado al ratificar o adherir a la Convención constituye una violación a ésta y que, en el evento de que esa violación afecte derechos y libertades protegidos respecto de individuos determinados, genera responsabilidad internacional para el Estado (apartado 50, p. 10).

Otro presupuesto en el marco de la pena de muerte fue el que planteó el Estado de México en la OC-16/99, en vista de la falta de notificación consular por parte de

Estados Unidos para personas de origen mexicano que contaban con una detención seguida de pena de muerte. La Corte (1999), advirtiendo que la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (ratificada por ambos países) no es un tratado de derechos humanos, pero con basamento en el artículo 36 de dicho instrumento, donde se prevén los distintos supuestos para que se corra la comunicación con sus respectivos nacionales (*v.gr.*, comunicación y visita de funcionariado consular con sus nacionales, solicitud por parte de la parte interesada arrestada, detenida o privada de la libertad), estableció que, al momento de encontrarse la persona privada de la libertad, el Estado debe ser notificado, en virtud de la relación intrínseca que existe entre la notificación del detenido y la protección de sus derechos más fundamentales. En otras palabras, la Corte planteó:

...la inobservancia del derecho a la información del detenido extranjero, reconocido en el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, afecta las garantías del debido proceso legal y, en estas circunstancias, la imposición de la pena de muerte constituye una violación del derecho a no ser privado de la vida 'arbitrariamente', en los términos de las disposiciones relevantes de los tratados de derechos humanos (*v.gr.*, Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 4; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 6) (Corte IDH, 1999, apartado 137).<sup>6</sup>

En los últimos años, y más allá de algunas manifestaciones de vital importancia en la órbita consultiva (*v.gr.*, OC-10/89 -relativa a la interpretación de la DADH o de la OC-16/03 -referida a la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados-), vale recordar que la Corte ha tenido oportunidad de expedirse respecto de cuestiones de real significancia, tales como la *titularidad de derechos* (quiénes son los sujetos destinatarios de las disposiciones normativas americanas) y aquellas vinculadas al *género*.

En atención a la primera (titularidad de derechos), y a raíz de la solicitud que le corriera la República de Panamá, cuyo objeto principal era determinar si las personas jurídicas podían revestir el carácter de *titulares* de los derechos contemplados en la CADH, el órgano interamericano emitió el 26 de febrero de 2016 su dictamen, por el cual concluía -haciendo hincapié en el contexto interno del tratado y en el artículo 1.2 de la CADH- que las personas jurídicas no son titulares de derechos convencionales y, por ende, tampoco son consideradas presuntas víctimas en el marco de los procesos contenciosos ante el SIDH.

6 Vale decir que, con posterioridad a este pronunciamiento, Estados Unidos empezó a aplicar el citado artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

De conformidad con el segundo supuesto (género), la Corte (2017) se ha visto llamada a elaborar, en su OC-24/17 (*Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo*), un concepto de discriminación en oportunidad de la petición que le cursó el Estado de Costa Rica el 18 de mayo de 2016. Allí entonces, el Tribunal precisó, con base en instrumentos locales (*i.e.*, Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores del 2015, e.o.) y en los trabajos del Comité de Derechos Humanos de la ONU:

[La discriminación apareja] ... toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la propiedad, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas (apartado 62), existiendo, en esa línea, un vínculo indisoluble entre la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos y el principio de igualdad y no discriminación (Corte IDH, 2017, apartado 63 *in fine*, p. 34).

Asimismo, entre sus ponderaciones más relevantes, la Corte IDH reparó en la obligación que recae sobre los Estados de adoptar medidas positivas<sup>7</sup> para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas (Corte IDH, 2017, apartado 65, p. 34).

## Su faz contenciosa

Ahora bien, en torno a la función contenciosa del Tribunal, y a diferencia de lo que acontece en la Comisión IDH, las partes en el proceso –de carácter público– se constituyen por la misma Comisión y los Estados demandados. No obstante lo cual, y como lo advierte el profesor mexicano Jean Cadet Wetshokonda (2006), el nuevo Reglamento del órgano permite, una vez transcurrida la etapa procesal de admisibilidad de la demanda, que las presuntas víctimas, familiares o representantes legales puedan constituirse como partes en el proceso, lo cual, consideramos, contribuye a una mayor objetivización en el rol de la Comisión IDH ante el Tribunal, actuando así como una suerte de Ministerio Público (*v.gr.*, presentando peritajes).

En tal sentido, el curso de las actuaciones ante el Tribunal conlleva la prosecución de varias etapas procesales que se encuentran contempladas en el texto de la CADH, en el Estatuto de la Corte como en su propio reglamento.

7 Es lo que se conoce como *acción afirmativa* o *discriminación positiva*, contemplada en distintos instrumentos en la materia (*v.gr.*, Convención Interamericana contra el Racismo).

De allí que el proceso apareja una etapa escrita y otra oral, inicia la primera de ellas con la presentación que haga la Comisión o el Estado Parte de la demanda (acompañada de la prueba documental y testimonial). Una vez que la demanda haya cumplido con todos sus requisitos de admisibilidad, se le correrá la notificación de esta misma al Estado demandado, que contará, a partir de entonces, con dos meses para contestarla.

Ya en este estadio procesal (contestación de la demanda), el Estado demandado podrá oponer las excepciones preliminares, esto es, poner en funcionamiento el mecanismo destinado a objetar la admisibilidad de las peticiones de una parte demandante o limitar o negar –sea parcial o totalmente– la competencia del órgano jurisdiccional. Estas mismas pueden ser invocadas por el no agotamiento de los recursos internos, la caducidad de la demanda o la falta de competencia *ratione materiae* o *ratione temporis* de la Corte para conocer sobre un asunto. Estos supuestos, que si bien no son taxativos, suelen formar parte de la práctica judicial.

Ulteriormente se lleva a cabo la fase oral y pública, donde el Tribunal escucha los testimonios y experticias que coadyuvan a un mejor entendimiento del caso presentado ante sus estrados. Tras ello, las partes presentan los alegatos finales que estimen relevantes para la consideración del órgano, y se concerta –si así lo determinase el Tribunal– la fijación de audiencias públicas.

Una vez transcurrido este estadio procesal, comienza la etapa de deliberación respecto al fondo del asunto, donde las magistraturas, a través de la sentencia –y como veremos en los siguientes casos–, le endilgan o no responsabilidad a los Estados en materia de derechos fundamentales, por lo cual resulta, en principio –y por haberse sustanciado hasta ese estado procesal–, más asequible la primera de ellas.

## Algunos hitos jurisprudencia

### *El derecho a la vida*

Preliminarmente, cabe destacar que cuando referimos al derecho a la vida en el sistema interamericano encontramos dos vías tutelares: por un lado, la CADH y, por el otro, su Protocolo adicional relativo a la Abolición de la Pena de Muerte de 1990. El primero de ellos (CADH) restringe –no prohíbe– la pena de muerte, en tanto que el segundo –como su nombre lo indica– sí lo hace.

Al respecto, es menester recordar que América Latina se inclina por una tendencia abolicionista, salvo algunas excepciones como las de Guatemala (art. 131, Código Penal, 1973) o algunos países del Caribe (retencionista), en los cuales, manteniendo vigente la pena de muerte, se plasman huellas de la tradición del *common law*.



Vale decir, de igual manera, que a pesar de encontrarse dicha pena contemplada en sus legislaciones (códigos penales), en muchos casos no se ponen en práctica (materialización).

En lo que respecta a los países de América del Norte, se advierten los casos de Canadá con una tradición abolicionista, no así Estados Unidos –país que firmó el Tratado Americano en el año 1977 pero, hasta la fecha, no lo ratificó–, en vista de que, en muchos de sus Estados, la pena de muerte se encuentra vigente, con una connotación racista en su aplicación –vale añadir– que constituye palmariamente una grave infracción a los instrumentos de carácter regional e internacional en la materia.

Habida cuenta de tal panorama, es menester reparar en el hecho de que, a *contrario sensu* de lo que acontece con algunos derechos (*v.gr.*, prohibición de torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, libertad de conciencia y de religión), el derecho a la vida no es un derecho absoluto; en otras palabras, puede verse sujeto a limitaciones. Ello se infiere en vista a la época en la que se confeccionó la CADH, donde la pena de muerte se encontraba prevista en distintos cuerpos normativos internos del continente americano (*v.gr.*, códigos penales y militares). Por tal motivo, se podría aseverar que esta clase de pena no se prohibió, con el fin de que el decálogo contase con un mayor número de ratificaciones de los Estados.

No obstante lo antedicho, el Pacto de San José de Costa Rica –similar al Pacto de Derechos Civiles y Políticos– establece, en su artículo 4, criterios harto estrictos para aquellos supuestos que contemplen la pena de muerte (*v.gr.*, no se puede aplicar la pena, si al momento de cometer el delito se era menor de edad, en casos de mujeres embarazadas, no se puede extender la pena a delitos que no la contemplaban, tampoco se puede restablecer en aquellos Estados donde se abolió, para delitos conexos o para casos de personas que sean, al momento de la comisión del delito que la establece, mayores de 70 años).

Pese a estas premisas, dicho instrumento –al tiempo de su ratificación– no estuvo exento de reservas realizadas por los Estados. Ello aconteció especialmente con países del Caribe como Barbados que, entre sus reservas, permitió que se aplicará la pena de muerte a menores de 18 años y personas mayores de 70 años, contrariando claramente el objeto y fin del Pacto de San José de Costa Rica, del cual es miembro desde 1981. En esa línea, también, Trinidad y Tobago formuló una reserva en razón de que en el país “...no existe prohibición de aplicar la pena de muerte a una persona de más de setenta años de edad”. Esto conllevó a que, en 1998, el Estado denunciara el Pacto y se desligara de sus obligaciones, tal como respectivamente lo hiciera el Estado de Guatemala, en tanto que su Carta Magna prohibía la pena de muerte para los delitos políticos, no así para los delitos conexos.

Ahora bien, y como ya se dijo, el Protocolo relativo a la Abolición de la Pena de Muerte –en contraste con la CADH– sí prohíbe la pena de muerte para aquellos Estados que lo ratifiquen; al respecto, es necesario remarcar que los Estados Partes de la OEA pueden ratificar el protocolo sin ser miembros del Pacto de San José, no así en sentido contrario. Y es que, no podría contemplarse tal supuesto cuando el instrumento internacional sea de carácter procedimental (se debe ratificar el tratado principal).

Interesa señalar que en su Informe N.º 3/87 (Caso 9647), la Comisión IDH, que se encontraba analizando los casos de James Terry Roach y Jay Pinkerton –quienes habían sido sentenciados y ejecutados bajo la pena de muerte en los Estados Unidos por delitos cometidos antes de cumplir los dieciocho años de edad y en los que ya habían sido juzgados–, ya observaba la preocupación que se plasmaba en la DADH para casos de pena de muerte (*v.gr.*, con la prohibición absoluta en su aplicación para aquellas personas menores de edad), poniendo especial énfasis en su artículo XXVI, donde se contempla la prohibición de las “...penas crueles, infamantes o degradantes”.

En virtud del panorama descripto, se analizarán algunos precedentes sentados por el Tribunal en la materia susodicha.

Así, por ejemplo, cabe mencionar el caso *Hilaire vs. Trinidad y Tobago* (Corte IDH, 2002), donde 32 personas se encontraban condenadas a muerte, ya que, al perpetrar el delito de homicidio intencional, habían contrariado la Ley de Delitos contra la Persona. Sobre esa plataforma fáctica la Corte, además de aseverar su competencia frente a la denuncia formulada por el Estado de Trinidad y Tobago respecto al Pacto en el año 1988, estableció, a los fines de que no se ejecute a los condenados, medidas provisionales –pese a lo cual uno de los sentenciados fue ejecutado–. Tal determinación motivó a que el Estado opusiera excepción de inadmisibilidad de la demanda (por la extemporaneidad del plazo en que esta fue presentada por la Comisión) e incompetencia de la Corte IDH (dada la reserva que había realizado el Estado al momento de depositar el instrumento de adhesión de la CADH). En este último caso, el Tribunal resolvió declarar la inadmisibilidad de la excepción impetrada por el Estado, debido a que, de otro modo, su acogida conllevaría –a criterio del órgano jurisdiccional– a convertir “...inoperante el sistema tutelar de los derechos humanos, previsto en la Convención” (apartado 82, p. 17) y, a su vez, a “...subordinar la aplicación de la Convención al derecho interno de Trinidad y Tobago” (apartado 88, p. 17). Finalmente, y en lo que atañe –entre otros puntos del decisorio– a la pena de muerte, la Corte sostuvo que la disposición legal interna de Trinidad y Tobago no establecía órdenes de gravedad para la pena de muerte, esto es, que la ley en cuestión ordenaba “...la aplicación de la pena de muerte de

manera automática y genérica para el delito de homicidio intencional y desconoce que este puede presentar diversos órdenes de gravedad” (apartado 103, p. 20), con lo cual conculca el artículo 4 del Pacto de San José.

Posteriormente, en el caso *Fermín Ramírez vs. República de Guatemala*, el Tribunal (2005) se refirió a la responsabilidad internacional del Estado por la pena de muerte que se le impusiera al señor Fermín sin haberse respetado —en su consideración— el debido proceso. En lo que aquí interesa destacar, y con arreglo al artículo 132 del Código Penal de aquel país, al actor le correspondía la pena de prisión de 30 a 50 años, pues la acusación del Ministerio Público no contemplaba la condena de muerte. Sin embargo, al momento de presentar los alegatos finales, el organismo público aludió a la posibilidad de solicitar la pena de muerte por considerar la *peligrosidad de la persona*. Ante ello, la Corte afirmó que en el *sub lite* se habían violado las garantías judiciales, ya que no se contemplaba “...ningún dato objetivo incorporado legalmente al proceso que sea idóneo para producir un conocimiento cierto o probable acerca de la peligrosidad criminal del condenado” (apartado 89, p. 19). Del presente caso, entonces, deviene claro el tipo penal de autor, el cual, desde luego, resulta incompatible con el Pacto de San José.

Asimismo, la Corte, en el caso *Boyce y otros vs. Barbados* (Corte IDH, 2007), se manifestó nuevamente en lo tocante a la pena de muerte. En esta ocasión, el órgano interamericano sostuvo —entre otros de sus considerandos— que la pena capital, *per se*, no resulta incompatible con las disposiciones del Pacto de San José ni está prohibida por aqueel. Empero, planteó:

la Convención fija un número de limitaciones estrictas para la aplicación de la pena capital. Primero, la aplicación de la pena de muerte debe estar limitada a los delitos comunes más graves<sup>8</sup> y no relacionados con agravios políticos. Segundo, se debe individualizar la pena de conformidad con las características del delito y la participación y culpabilidad del acusado. Por último, la aplicación de la pena capital está sujeta a ciertas garantías procesales cuyo cumplimiento deberá ser estrictamente observado y revisado (Corte IDH, 2007, apartado, 50, p. 19).

Consecuentemente, el Tribunal estimó que la legislación de Barbados no reserva la pena de muerte para aquellos delitos más graves, sino que la guarda indiscriminadamente para el delito de homicidio, es decir, sin ponderar las circunstancias que lo rodean.

<sup>8</sup> Esta aseveración, a su vez, presenta sus inconvenientes interpretativos (vaguedad), ya que dependerá de qué entiende cada Estado por delitos más graves. No obstante, los órganos internacionales han reparado en el bien jurídico protegido para determinar la gravedad del delito.

## La desaparición forzada de personas

Otro de los temas que ha ocupado un lugar de significativa relevancia en el sistema regional es la desaparición forzada de personas.

En lo que hace al marco internacional de la ONU, ya en la década de 1970 el fenómeno de la desaparición forzada de personas formaba parte de las mesas de discusión. Con posterioridad, en 1980, se creó el grupo de trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntaria, el más antiguo de los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos (hoy Consejo de Derechos Humanos) de la ONU. En este sentido, el especialista en la materia, Joel Díaz (2004, p. 206), recuerda cuáles son estos mecanismos no convencionales (o extraconvencionales):

... aquéllos que no son creados directamente por tratados internacionales sino que derivan de las competencias generales de la Organización de Naciones Unidas en el ámbito de los Derechos Humanos como está contemplado en el artículo 1.3 de la Carta de San Francisco.

Uteriormente, el 18 de diciembre de 1992, se aprobó –por medio de la resolución 47/133 de la Asamblea General– la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Tales precedentes sirvieron de basamento para que, en el año 2006, se apruebara el texto de la actual Convención Internacional para la protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, cuya firma se celebró en París el 6 de febrero de 2007.

En el contexto regional, ya para 1983 la Asamblea General de la OEA comienza a dar tratativa –en virtud de etapas dictatoriales precedentes en Latinoamérica– a cuestiones que orbitan la desaparición forzada, la cual, por entonces, ya era calificada como una “...afrenta a la conciencia del hemisferio y crimen de lesa humanidad” (cfr. resolución 666 XIII-0/83). De esta manera, para 1988, se invitaba a los Estados miembros de la organización americana a presentar, ante la Comisión IDH, observaciones y comentarios sobre su iniciativa destinada a preparar un proyecto –que, vale decir, contó con una relevante participación de distintas ONG– de Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar las Desapariciones Forzadas, con miras a que la comisión pudiese presentar, el próximo período ordinario de sesiones, un proyecto de convención sobre la materia.

El 9 de junio de 1994 –doce años antes a la declaración internacional de la ONU– fue adoptada por la OEA uno de los principales tratados en materia de derechos humanos como lo es la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, cuya entrada en vigor data del 28 de marzo de 1996



Más allá de eso, con anterioridad a que se adoptara el instrumento, la Corte IDH ya establecía (en el año 1988) estándares atinentes a las obligaciones específicas de los Estados para prevenir, investigar y sancionar las desapariciones forzadas, como también lo hizo para su faz reparativa.

En esa línea se observa el caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, donde la Corte IDH (1987) puso de relieve que el fenómeno de las desapariciones constituye una forma compleja de violación de los derechos humanos que “...debe ser comprendida y encarada de una manera integral” (apartado 150, p. 33), en tanto se trata de un “...delito contra la humanidad” (apartado 153, p. 32). De igual modo, destacó que la desaparición forzada de personas resulta “...una violación múltiple y continuada de numerosos derechos reconocidos en la Convención y que los Estados están obligados a respetar y garantizar”, siendo –además en el caso– la privación arbitraria de la libertad de una persona una conculcación al “...derecho del detenido a ser llevado sin demora ante un juez y a interponer los recursos adecuados para controlar la legalidad de su arresto y a la libertad personal” (apartado 155, p. 33) como al “...derecho de todo detenido al respeto debido a la dignidad inherente al ser humano, lo que constituye, por su lado, la violación de las disposiciones del artículo 5 de la Convención que reconoce el derecho a la integridad personal” (apartado 156, p. 33).

No obstante lo dicho, se advierten algunos yerros que estimamos cometidos por el Tribunal en sus decisorios, tal como aconteció en *Caballero, Delgado y Santana vs. Colombia*, donde la Corte (1995), si bien responsabilizó al Estado –con bastantes dubitaciones entendemos–, determinó que no se había violado el derecho a la integridad personal garantizado en el artículo 5 de la Convención, “...ya que a su juicio no hay prueba suficiente de que los detenidos hayan sido torturados o sometidos a malos tratos” (apartado 65, p. 13).

Posteriormente a este resolutorio, cuya relevancia radicaba en ser el primer caso de desaparición forzada en Colombia, el Tribunal ha sostenido un criterio más amplio en lo concerniente a los derechos que, con la desaparición forzada, se ven gravemente vulnerados. Esta postura –sentada hasta la actualidad–, dispone que la desaparición forzada conlleva, *per se*, la violación con otros derechos fundamentales de la persona (*v.gr.*, al derecho a la integridad), constituyendo, aún más, deber de los Estados el demostrar lo contrario.

Esta inteligencia jurisprudencial se vislumbra en varios pasajes de sus pronunciamientos. Así se sigue en causas como *Anzualdo Castro vs. Perú*, en cuya oportunidad, donde se encontraba en juego el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (cfr. art. 5, Pacto de San José), el Tribunal (2009) sostuvo

el estado de indefensión que sufre la víctima cuando se comete la desaparición forzada en cuanto se la deja “...en una situación de indeterminación jurídica que imposibilita, obstaculiza o anula, la posibilidad de la persona de ser titular o ejercer en forma efectiva sus derechos en general” (apartado 10, p. 4).

En sentido análogo se expidió en el caso *Gelman vs. Uruguay* (Corte IDH, 2011). Allí, decidió la afectación a la supresión y sustitución de la identidad que conllevan esta clase de delitos (desaparición forzada), poniendo de resalto que la *sustracción, supresión y sustitución de identidad* “...pueden calificarse como una forma particular de desaparición forzada de personas, por haber tenido el mismo propósito o efecto, al dejar la incógnita por la falta de información sobre su destino o paradero o la negativa a reconocerlo” (apartado 132, p. 24).

A su vez, la Corte, en la sentencia *Radilla Pacheco vs. México* (Corte IDH, 2009), determinó –como una de sus principales características– que la desaparición forzada es un delito “...pluriofensivo y continuado o permanente”, lo cual se desprende de lo siguiente:

...no sólo de la propia definición del artículo III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, sino también de otras contenidas en diferentes instrumentos que señalan, asimismo, como elementos concurrentes y constitutivos de la desaparición forzada: a) la privación de la libertad; b) la intervención directa de agentes estatales o por la aquiescencia de éstos, y c) la negativa de reconocer la detención y de revelar la suerte o paradero de la persona interesada (apartado 140, p. 27).

Cabe recordar, a su vez, que en dicho precedente se sentó la diferencia entre la desaparición forzada y el delito de ejecución extrajudicial (arbitraria o ilegal), en tanto en la primera se *desconoce el paradero o fin* de la persona, mientras que, en la segunda, puede ni siquiera encontrarse desaparecido/a, pero se está *ante la pérdida de la vida* de aquella o aquellas persona, *llevada a cabo por agentes estatales –o con su complicidad– sin que exista un procedimiento legal o judicial*.

Por otra parte, son de destacar las ponderaciones en las que ha reparado el Tribunal en materia de extensión de la responsabilidad internacional endilgada a los Estados cuando esta clase de delitos son perpetrados. Al respecto, en la causa *Ticona Estrada y otros vs. Bolivia*, la Corte (2008) reputó que la obligación del Estado –que se constituye como uno de los resultados (apartado 59)– no solo se circunscribe a investigar las violaciones de derechos humanos, sino también a prevenirlas. A propósito de esto último, interesa señalar que, en los ya aludidos casos de Honduras (*Velásquez y Godínez Cruz*), se habían dispuesto estas mismas como *obligaciones*

*de medios*, es decir, no responsabilizar al Estado en caso de haberse puesto todo el aparato estatal en funcionamiento, aunque no se hayan obtenido resultados al respecto. En otras palabras, se reparaba únicamente en la intencionalidad del Estado.

Cabe poner de relieve otros antecedentes de la Corte IDH referentes a la afectación que –inescindiblemente– sufren los familiares de las personas desaparecidas. Así se desprende del fallo *Blake vs. Guatemala*, donde el órgano interamericano (1998) determinó el carácter de víctimas que revisten los familiares de aquella o aquellas personas que hayan sido destinatarias de desaparición forzada. Para decidir de esa manera, sostuvo que “...la violación de la integridad psíquica y moral de dichos familiares, es una consecuencia directa de su desaparición forzada”, ello, en vista de las circunstancias de la desaparición que generan “...sufrimiento y angustia, además de un sentimiento de inseguridad, frustración e impotencia ante la abstención de las autoridades públicas de investigar los hechos” (apartado 114, p. 27).

En ese tenor, no debe ser soslayada la relación que guarda este delito (desaparición forzada) con el de tortura. Así lo advirtió la Corte en la sentencia *Blanco Romero y otros vs. Venezuela* (Corte IDH, 2005), por medio de la cual se atribuyó –ante la falta de investigación de las autoridades y funcionariado público– responsabilidad internacional al Estado por haber conculcado –sustancialmente– los derechos a *la vida, a la integridad personal, a las garantías judiciales y a la protección judicial*. Por consiguiente, determinó –a modo de reparación y por la interrelación que guarda la tortura con la desaparición forzada– el deber estatal de implementar, en los cursos de formación y capacitación del funcionariado de las Fuerzas Armadas y de la Dirección General Sectorial de Servicios de Inteligencia y Prevención, “... un programa sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos, en particular la prohibición de la desaparición forzada y la tortura” (Corte IDH, 2005, apartado 106, p. 23).

## Breve reseña de las reparaciones en el sistema regional

Habida cuenta del panorama procesal hasta aquí expuesto, resulta sustancial detenernos –“...por su concreción práctica en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en casos específicos” (Calderón, 2013, p. 16) – en la fase de reparaciones, cuyo marco regulatorio se encuentra establecido en el artículo 63 de la CADH. Para ello, atenderemos distintos antecedentes jurisprudenciales, en tanto estos –colegimos– ponen de resalto la constante labor del Tribunal, cuya evolución, en definitiva, coadyuva a la conformación de un sistema regional activo que no se encuentra ajeno a las realidades sociales y culturales de los países americanos.

De dicha previsión legal (art. 63, Pacto de San José de Costa Rica) se desprenden entonces tres casos diferenciados: *garantizar a la persona lesionada sus derechos quebrantados* (a menos que no sea posible, por ejemplo, debido al fallecimiento de la persona), *reparar las consecuencias de la vulneración atinente a los derechos humanos y la justa indemnización a la parte lesionada*. Estos supuestos, vale decir, permiten vislumbrar diferencias con el Sistema Europeo de Derechos Humanos, en vista de que en este sistema –conforme lo ha entendido el Tribunal de Estrasburgo en sintonía con el artículo 41 del Convenio europeo de Derechos Humanos– la reparación es equivalente a la satisfacción económica.

En esa perspectiva es menester señalar –tal como lo hizo el Tribunal Interamericano en la mencionada causa *Velásquez*– que las reparaciones forman parte del derecho internacional y no de la órbita interna de los Estados. En otras palabras, los criterios sentados en el artículo 63 son una obligación de derecho internacional (su extensión, quiénes sufren el daño, su objeto y modalidad), vale decir, se rigen por las disposiciones supranacionales, y no pueden los Estados alegar su incumplimiento por contrariar el orden normativo interno.

Ahora bien, y sobre la base de que la reparación del daño consiste en una restitución integral –esto es, restablecer, en caso de que sea asequible, el *status* que se gozaba antes de la conculcación de los derechos, conjuntamente con una reparación e indemnización por las consecuencias irrogadas–, cabe atender a lo que se ha dado a llamar la *política de las reparaciones*, ello, siguiendo la constante construcción jurisprudencial de la Corte IDH.

De ahí se desprenden, en primer orden, las denominadas *medidas de restitución*, cuya finalidad se erige hacia la plena restitución de aquellos derechos que fueron violados (*v.gr.*, restablecimiento a la situación anterior, ya sea conmutando penas o efectivizando –a través de su ejecutoriedad– decisiones judiciales que se encuentran en suspenso).

La primera oportunidad en la que el Tribunal se pronunció respecto a estas fue en la causa *Loayza Tamayo vs. Perú* (Corte IDH, 1997), donde se determinó –fundamentalmente– que el Estado debía adoptar todas las medidas de derecho interno “...para asegurar que ninguna resolución adversa que hubiera sido emitida en el proceso al que fue sometido por ante el fuero civil la señora María Elena Loayza produzca efecto legal alguno” (apartado 85, p. 24).

Asimismo, esta clase de medidas se aprecia en la causa *Herrera Ulloa vs. Costa Rica* (Corte IDH, 2004), cuyos ejes medulares se centran en quitar los antecedentes penales del señor Mauricio Ulloa. Así, la Corte ordenó al Estado “...dejar sin

efecto, en todos sus extremos, la sentencia emitida el 12 de noviembre de 1999 por el Tribunal Penal del Primer Circuito Judicial de San José” (apartado 195, p. 62).

Otras medidas de restitución pueden consistir en el retorno al lugar de origen para las personas que fueran destinatarias de desplazamiento forzado, tal como se observó en el pronunciamiento *Las Masacres de Ituango vs. Colombia*, por medio de la cual el órgano interamericano (2006) dispuso el deber del Estado:

...realizar las acciones necesarias para garantizar las condiciones de seguridad para que los ex habitantes de los corregimientos del El Aro y La Granja que se hayan visto desplazados puedan regresar a El Aro o La Granja, según sea el caso y si así lo desearan (apartado 404, p. 237).

De igual modo –dentro de esta clase de reparaciones– se ha velado por la reincorporación de aquellas personas despedidas de forma injustificada. Tal fue el supuesto que se plasmó en el decisorio *Baena Ricardo y otros vs. Panamá* (Corte IDH, 1999). Allí, el Tribunal ordenó al Estado el reintegro “...en sus cargos a los 270 trabajadores y, si esto no fuera posible, brindarles alternativas de empleo que respeten las condiciones, salarios y remuneraciones que tenía al momento de ser despedidos” (párrafo 214 inciso 6, p. 114).

Luego, consecuencia de un enfoque más abarcador por parte de la Corte (a finales de 1990), se concibe la idea de las *medidas de rehabilitación*, es decir, medidas destinadas a tratamientos médicos, psicológicos, psiquiátrico, ya sea para las víctimas o sus familiares (*v.gr.*, en casos de tortura, desaparición forzada). En tal entendimiento, cabe mencionar el caso *Barrios Altos vs. Perú*, en el cual el Tribunal (2001) resolvió que el Estado debía otorgarles estas reparaciones a las personas beneficiarias:

...los gastos de servicios de salud, brindándoles atención gratuita en el establecimiento de salud correspondiente a su domicilio y en el hospital o instituto especializado de referencia correspondiente, en las áreas de: atención de consulta externa, medicamentos, atención especializada, procedimientos de diagnósticos, hospitalización, intervenciones quirúrgicas, partos, rehabilitación traumatológica y salud mental (apartado 51 inciso 6, p. 18).

De tal suerte, no deben omitirse las significativas contribuciones que han implicado, para la esfera de los derechos humanos, las denominadas *medidas de satisfacción*. Estas se ponen en funcionamiento al momento en que el Estado asume, frente a la sociedad, la violación cometida, otorgándoles beneficios a las víctimas y sus familias (*v.gr.*, becas de estudio, actos de memoria, publicación de los extractos

sustanciales de sentencias de la Corte IDH, creación de fondos de dinero y mecanismos de identificación). A ese respecto, colegimos que esta clase de reparaciones (actos públicos en homenaje a las víctimas de torturas, masacres y desaparición forzada de personas) son de vital importancia, más si se tiene en consideración el hostigamiento que atraviesan las otras víctimas, las familias.

De tal manera se ha manifestado la Corte en casos como *Benavides Cevallos vs. Ecuador* (Corte IDH, 1998), en el que homologó el acuerdo realizado entre el Estado y familiares de la señora Benavides, estipulando –entre otros puntos– “... que se perennicen el nombre de la señorita Consuelo Benavides Cevallos en calles, plazas o escuelas, acogiendo el pedido de sus padres” (párrafo 48, p. 10). En igual sentido se expresó en la sentencia *Trujillo Oroza vs. Bolivia* (Corte IDH, 2002), que ordenó al Estado otorgar “...oficialmente, el nombre de José Carlos Trujillo Oroza, a un centro educativo de la ciudad de Santa Cruz” (apartado 122), postura esta que fue ratificada en decisorios como *Molina Theissen vs. Guatemala* (Corte IDH, 2004), en cuya oportunidad se resolvió que el Estado debía designar un centro educativo existente de la ciudad de Guatemala con un nombre que “... alude a los niños desaparecidos durante el conflicto armado interno, y colocar en dicho centro una placa en memoria de Marco Antonio Molina Theissen” (párrafo 47 inciso 3, p. 16).

Sobre esa base (actos públicos de homenaje) la Corte se ha referido a la fijación de un día de conmemoración a las víctimas, como acaeció en el caso *Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador* (Corte IDH, 2005), donde se declaró que el Estado debía designar, en un plazo determinado (en el caso de 6 meses), “...un día dedicado a los niños y niñas que, por diversos motivos, desaparecieron durante el conflicto armado” (apartado 166, p. 13).

En esa sintonía, cabe mencionar también las *medidas (garantías) de no repetición*, las cuales se configuran con miras a que no se repitan –removiendo obstáculos de hecho y de derecho– aquellos eventos que dieron lugar a la conculcación de los derechos en cuestión. En atención a ello es menester advertir los dos bloques que constituyen este tipo de reparaciones, en cuanto conciernen, por un lado, a la *educación* (capacitación) y, por el otro, a la *modificación o derogación de aquella normativa interna* que supone un valladar infranqueable para el disfrute de los derechos fundamentales.

Precisamente, y en lo que hace al primero de ellos (educación), la Corte IDH se ha expedido con reiteración en esta materia, dejando entrever –como en los fallos *Blanco Romero y Otros y Trujillo Oroza*– la importancia capital que guarda la capacitación de derechos humanos para agentes públicos. Tal aseveración fue

pronunciada, de igual modo, en el decisorio *Caracazo vs. Venezuela*, por el cual la Corte (1999) resolvió atribuir responsabilidad internacional al Estado y, a tal efecto, que este último adoptara “...las medidas necesarias para formar y capacitar a todos los miembros de sus cuerpos armados y de sus organismos de seguridad sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos” (apartado 44, p. 14).

En lo tocante al segundo bloque (modificación o derogación de normativa interna), el Tribunal le ha prestado especial interés. A propósito de ello se advierten precedentes como *Castillo Petruzzi y otros vs. Perú* (Corte IDH, 1999), a través del cual el Estado se vio obligado a lo siguiente:

...adoptar las medidas apropiadas para reformar las normas que han sido declaradas violatorias de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en la presente sentencia y asegurar el goce de los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos a todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, sin excepción alguna (apartado 226 inciso 14, p. 70).

Otro de los precedentes en el que se abordó esta reparación (adecuación de la normativa interna al derecho internacional) fue en el caso *Bulacio vs. Argentina* (Corte IDH, 2013). En esta ocasión, la Corte determinó que el Estado se encontraba obligado a adoptar “...las medidas legislativas y de cualquier otra índole que sean necesarias para adecuar el ordenamiento jurídico interno a las normas internacionales de derechos humanos y darle plena efectividad” (apartado 162 inciso 5, p. 63).

En esta tesitura, no es ocioso recordar tampoco la sentencia *La última tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile* (Corte IDH, 2001), cuyos fundamentos se direccionaron a que el Estado, en su calidad de responsable internacional, debía “... modificar su ordenamiento jurídico interno, en un plazo razonable, con el fin de suprimir la censura previa para permitir la exhibición de la película ‘La última Tentación de Cristo’” (apartado 103 inciso 3, p. 39).

Finalmente son de destacar las *medidas de compensación económica*, cuyo objeto se sustenta en saldar todos aquellos daños monetarios (v.gr., daño emergente, lucro cesante, daño moral) por el detrimento económico que supone el quebrantamiento de los derechos fundamentales. Así lo expresó el Tribunal Interamericano (2006) en el caso *Ximenes Lopes vs. Brasil*, ponderando que el Estado debía hacer efectivo el pago de un monto determinado a la actora “...en el plazo de un año, por concepto de la indemnización por daño material” y otro “...en el plazo de un año, por concepto de la indemnización por daño material” (apartado 231, p. 83).

## Conclusiones

Desde sus orígenes, con la entrada en vigor del Pacto de San José de Costa Rica, la Corte IDH ha mantenido, en la diversa geografía de los derechos humanos, una labor constante en lo que hace a su funcionamiento competencial, contribuyendo así a la consolidación de un sistema protectorio que vela por los derechos más sustanciales.

Las líneas que estructuran el presente trabajo intentaron exponer un escenario enriquecido por los estándares que ha ido sentando el Tribunal a lo largo de los años, con especial atención en aquellos supuestos concernientes a la pena de muerte y a la desaparición forzada.

Del análisis hasta aquí realizado, cabe señalar las siguientes apreciaciones:

Por un lado se destacan los pronunciamientos de la Corte IDH en lo que respecta a la pena de muerte. Efectivamente, tanto sus opiniones consultivas como sus sentencias han ido delineando parámetros cada vez más precisos, que delimitan el marco de discrecionalidad con el que los Estados puedan justificar su aplicación.

En el supuesto de la desaparición forzada de personas, las sentencias del Tribunal Interamericano permiten vislumbrar las características *pluriofensivas* que atañen a este delito. Es así que de los casos expuestos se observa una postura de la Corte que favorece un mayor grado de tutela, ya sea al extender la responsabilidad estatal en casos de incumplimiento con el deber de prevención o al reconocer a las familias el carácter de víctimas.

En línea con lo aludido, no debe omitirse, tampoco, el esquema reparatorio que ha ido edificando la Corte con el desarrollo de cada una de sus sentencias (*v.gr.*, con las medidas de satisfacción), para lo cual el Tribunal ha determinado la necesidad de que los Estados prioricen el cumplimiento con sus obligaciones internacionales.

Sin duda, la Corte IDH constituye una herramienta cardinal en la dinámica de un sistema que exige el cumplimiento de aquellas obligaciones que han asumido los Estados, pues tutelan los derechos más esenciales, asociados con la dignidad de la persona.

Esta sustancial concepción que propicia la protección de los derechos fundamentales aún requiere garantizar su plena operatividad; en una palabra, mecanismos regionales que resguarden el efectivo cumplimiento de las sentencias del órgano interamericano (Corasaniti, 2009), cuestión que sigue constituyendo una imposable deuda en el desafiante estudio de su implementación.



## Referencias bibliográficas

- Díaz, J. D. (2004). La utilidad de los mecanismos extraconvencionales de protección de los derechos humanos en el ámbito universal: Comentarios desde la teoría de las relaciones internacionales. *Revista Jurídica*, Perú, 206. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/18355/18598>
- Cadet, W. J. (2006). Logros alcanzados y ajustes pendientes en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, México. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 6. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/167/271#N8>
- Calderón, J. G. (2013). *La evolución de reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México (UNAM), Primera Edición, p. 16. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33008.pdf>
- Centro por la Justicia y el Derecho Internacionales (CEJIL). (2009). *La desaparición forzada de personas en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, 32, 1. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2010/7752.pdf><https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2010/7752.pdf>
- Corasaniti, V. (2009). Implementación de las sentencias y resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Un debate necesario, San José de Costa Rica, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)*, 49, 13-28. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r24576.pdf>
- Corte IDH. (2009). *Corte IDH. Caso Anzualdo Castro vs. Perú. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C No 202*. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_202\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_202_esp.pdf)
- Corte IDH. (1999). *Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Excepciones preliminares. Sentencia de 18 de septiembre de 1999. Serie C No 61*. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_61\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_61_esp.pdf)
- Corte IDH. (2001). *Corte IDH. Caso Barrios Altos vs. Perú. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No 75*. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_75\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_75_esp.pdf)
- Corte IDH. (1998). *Corte IDH. Caso Benavides Cevallos vs. Ecuador. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 19 de junio de 1998. Serie C No 38*. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_38\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_38_esp.pdf)
- Corte IDH. (1998). *Corte IDH. Caso Blake vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 24 de enero de 1998. Serie C No 36*. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_36\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_36_esp.pdf)

- Corte IDH. (2002). Corte IDH. Caso Trujillo Oroza vs. Bolivia. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 27 de febrero de 2002. Serie C No 92. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_92\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_92_esp.pdf)
- Corte IDH. (2005). Corte IDH. Caso Blanco Romero y otros vs. Venezuela. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2005. Serie C No 138. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_138\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_138_esp.pdf)
- Corte IDH. (2005). Corte IDH. Caso Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 1 de marzo de 2005. Serie C No. 118. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_120\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_120_esp.pdf)
- Corte IDH. (2007). Corte IDH. Caso Boyce y otros vs. Barbados. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No 169. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_169\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_169_esp.pdf)
- Corte IDH. (2003). Corte IDH. Caso Bulacio vs. Argentina. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No 100. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_100\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_100_esp.pdf)
- Corte IDH. (1994). Corte IDH. Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia. Excepciones preliminares. Sentencia de 21 de enero de 1994. Serie C No 17. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_22\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_22_esp.pdf)
- Corte IDH. (1999). Corte IDH. Caso Caracazo vs. Venezuela. Fondo. Sentencia de 11 de noviembre de 1999. Serie C No 58. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_58\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_58_esp.pdf)
- Corte IDH. (1999). Corte IDH. Caso Castillo Petrucci y otros vs. Perú. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No 52. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_52\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_52_esp.pdf)
- Corte IDH. (2005). Corte IDH. Caso Fermín Ramírez vs. Guatemala. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C No 126. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_126\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_126_esp.pdf)
- Corte IDH. (2011). Corte IDH. Caso Gelman vs. Uruguay. Fondo y reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No 221. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_221\\_esp1.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf)
- Corte IDH. (2008). Corte IDH. Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No 121. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_186\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_186_esp.pdf)



- Corte IDH. (2004). *Corte IDH. Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No 107.* [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_107\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.pdf)
- Corte IDH. (2001). *Corte IDH. Caso Hilaire vs. Trinidad y Tobago. Excepciones preliminares. Sentencia de 1 de septiembre de 2001. Serie C No 80.* [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_94\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_94_esp.pdf)
- Corte IDH. (2001). *Corte IDH. Caso La última tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No 73.* [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_73\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_73_esp.pdf)
- Corte IDH. (1997). *Corte IDH. Caso Loayza Tamayo vs. Perú. Fondo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C No 33.* [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_33\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_33_esp.pdf)
- Corte IDH. (2006). *Corte IDH. Caso Masacres de Ituango vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No 148.* [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_148\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_148_esp.pdf)
- Corte IDH. (2004). *Corte IDH. Caso Molina Theissen vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 4 de mayo de 2004. Serie C No 106.* [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_106\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_106_esp.pdf)
- Corte IDH. (2009). *Corte IDH. Caso Radilla Pacheco vs. México. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No 209.* [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_209\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf)
- Corte IDH. (2008). *Corte IDH. Caso Ticona Estrada y otros vs. Bolivia. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No 191.* [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_191\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_191_esp.pdf)
- Corte IDH. (2000). *Corte IDH. Caso Trujillo Oroza vs. Bolivia. Fondo. Sentencia de 26 de enero de 2000. Serie C No 64.* [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_64\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_64_esp.pdf)
- Corte IDH. (1987). *Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Excepciones preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No 1.* [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_04\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf)
- Corte IDH. (2006). *Corte IDH. Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No 149.* [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_149\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_149_esp.pdf)

- Corte IDH. (1989). *Corte IDH. Opinión consultiva 10/89*. [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seria\\_10\\_esp1.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seria_10_esp1.pdf)
- Corte IDH. (2003). *Corte IDH. Opinión consultiva 16/03*. [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seria\\_18\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seria_18_esp.pdf)
- Corte IDH. (1983). *Corte IDH. Opinión consultiva 3/83*. [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seria\\_03\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seria_03_esp.pdf)
- Corte IDH. (1994). *Corte IDH. Opinión consultiva 14/94*. [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seria\\_14\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seria_14_esp.pdf)
- Corte IDH. (1999). *Corte IDH. Opinión consultiva 16/99*. [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seria\\_16\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seria_16_esp.pdf)
- Corte IDH. (2016). *Corte IDH. Opinión consultiva 22/16*. [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seria\\_22\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seria_22_esp.pdf)
- Corte IDH. (2017). *Corte IDH. Opinión consultiva 24/17*. [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seria\\_24\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seria_24_esp.pdf)
- Pinto, M. (1997). El Principio Pro Homine: Criterios de Hermenéutica y Pautas para la Regulación de los Derechos Humanos, 1997. <https://www.semanticscholar.org/paper/El-principio-pro-homine-%3A-Criterios-de-hermenéutica-Pinto/119b0c42dfd-3b0028030aa0ce394bc074704a2ce#citing-papers>
- Rescia, V. R. (2013). *El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, Biblioteca de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. <https://biblioteca.iidh-jurisprudencia.ac.cr/index.php/documentos-en-espanol/prevencion-de-la-tortura/1234-el-sistema-interamericano-de-proteccion-de-derechos-humanos/file>
- Salvioli, F. O. (2003). *Un análisis desde el principio pro persona sobre el valor jurídico de las decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Editorial Ediar, p. 4. <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/un-analisis-desde-el-principio-pro-persona-sobre-el-valor-juridico-de-las-decisiones-del-cidh-fabian-salvioli.pdf>





# **Reflexiones desde las representaciones masculinas en hombres nicaragüenses que laboran en seguridad privada informal del Gran Área Metropolitana de Costa Rica, 2020**

**Reflections from the masculine representations in Nicaraguan men who work in informal private security in the Greater Metropolitan Area of Costa Rica, 2020**

**Reflexões a partir das representações masculinas em homens nicaraguenses que trabalham na segurança privada informal na Grande Área Metropolitana da Costa Rica, 2020**

Cynthia Mora Izaguirre<sup>1</sup>

Carlos Vargas Loáiciga<sup>2</sup>

Jason Hernández Murillo<sup>3</sup>

José Isaac Rodríguez González<sup>4</sup>

Karla Hernández Hernández<sup>5</sup>

Recibido: 7-6-2021 Aceptado: 15-5-2023

- 1 Bachiller en ciencias de la comunicación colectiva, máster en ciencias políticas y doctora en ciencias políticas. Costarricense. Académica de la Universidad Nacional (UNA), Costa Rica.  
Correo electrónico: [cmora@una.ac.cr](mailto:cmora@una.ac.cr) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8182-1502>
- 2 Bachiller y licenciado en sociología, máster en estudios latinoamericanos con énfasis en cultura y desarrollo. Costarricense. Académico de la Universidad Nacional (UNA), Costa Rica.  
Correo electrónico: [varloga@gmail.com](mailto:varloga@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6645-1424>
- 3 Bachiller y licenciado en sociología. Asistente académico en la Universidad Nacional (UNA), Costa Rica. Costarricense. Correo electrónico: [jason.hernandez.murillo@una.ac.cr](mailto:jason.hernandez.murillo@una.ac.cr)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3374-4677>
- 4 Sociólogo, estudiante asistente del IDESPO, estudiante de licenciatura en la Universidad Nacional (UNA), Costa Rica. Costarricense. Correo electrónico: [jose.rodriguez.gonzalez@est.una.ac.cr](mailto:jose.rodriguez.gonzalez@est.una.ac.cr)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9189-2344>
- 5 Género y desarrollo, estudiante asistente del IDESPO, estudiante de licenciatura en la Universidad Nacional (UNA), Costa Rica. Costarricense. Correo electrónico: [karla.hernandez.hernandez@est.una.ac.cr](mailto:karla.hernandez.hernandez@est.una.ac.cr) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5102-0771>





## Resumen

Este estudio tiene como objetivo generar reflexiones acerca del “deber ser” de los inmigrantes nicaragüenses desde su representación masculina, las consecuencias personales y colectivas que acarrearán estas representaciones. Se analizan las condiciones laborales desde el rol hegemónico dictado por la normativa socializada, como proveedor del hogar, así como las percepciones sobre su vida actual y la que tenían antes de migrar. Para ello, se efectuó un estudio exploratorio en el que se tomaron entrevistas realizadas a 50 personas inmigrantes nicaragüenses que trabajaban en seguridad privada informal en el GAM (Gran Área Metropolitana) durante el 2020.

**Palabras clave:** género, masculinidades, derechos humanos, trabajo informal, migración.



## Abstract

This study aims to generate reflections on the “should be” of Nicaraguan immigrants from their masculine representation, the personal and collective consequences that these representations entail. Working conditions are analyzed from the hegemonic role dictated by socialized regulations, as the home provider, as well as the perceptions about their current life and the one they had before migrating. Therefore, an exploratory study was carried out in which interviews were carried out with 50 Nicaraguan immigrants who worked as informal private security agents in the GAM (Greater Metropolitan Area) during the year 2020.

**Keywords:** Gender, masculinities, Human Rights, informal work, migration.



## Resumo

Este estudo visa gerar reflexões sobre o “deveria ser” dos imigrantes nicaraguenses a partir de sua representação masculina, as consequências pessoais e coletivas que essas representações acarretam. As condições de trabalho são analisadas a partir do papel hegemônico ditado pelos regulamentos socializados, como provedor do lar, bem como as percepções sobre sua vida atual e a que tinham antes de migrar. Para isso, foi realizado um estudo exploratório no qual foram realizadas entrevistas com 50 imigrantes nicaraguenses que trabalharam na segurança privada informal no GAM (Grande Área Metropolitana) durante o ano de 2020.

**Palavras-chave:** Gênero, masculinidades, Direitos Humanos, trabalho informal, migração.

## Introducción

Las formas de ordenamiento social en cualquier contexto están configuradas a partir de prácticas en diversas escalas y dimensiones, desde lo más concreto y

contingente, como podría ser la vida cotidiana. Esta posee configuraciones que van de la mano de roles que, a su vez, son aprendidos y reproducidos por medio de instituciones sociales, las cuales fundan las sociedades desde la perspectiva del patriarcalismo, íntimamente relacionada con la masculinidad hegemónica.

El orden social descrito y las configuraciones desde la sociedad patriarcal establecen presiones específicas en los roles y la división sexual del trabajo, para hombres y mujeres, lo que constituye, por un lado, la legitimación social del ser hombre en esa estructura y, por otro, la validación simbólica de las identidades subjetivas de los varones. Estas configuraciones son factores socioculturales y económicos determinantes, para la migración de varones que ven truncadas las posibilidades de ser proveedores y protectores para sí mismos y sus familias en sus países de origen.

Dichos factores socioculturales actúan como canales que guían al migrante a trabajar informalmente en seguridad privada. Los derechos humanos que les respalda<sup>6</sup> (a proveedores y sus familias) toman un segundo plano y su cotidianidad se transforma en un trabajo desgastante, sin garantías sociales e incierto. La motivación se basa en el sueño de mantener una estabilidad económica, conseguir vivienda digna, educación; sea en Costa Rica o en Nicaragua.

Por consiguiente, basado en la descripción anterior, este documento pretende reflexionar desde las representaciones masculinas y las sociabilidades en los hombres nicaragüenses que laboran en el sector de seguridad privada informal, ubicados en el Gran Área Metropolitana de Costa Rica. Para resolver este objetivo, se dispone de diversos relatos de varios hombres que laboran en tal sector y fueron entrevistados para describir diversas situaciones vividas como varones migrantes que laboran en Costa Rica.

## Descripción metodológica

El Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional (UNA) ha desarrollado el proyecto “Migración Nicaragüense y Seguridad Privada Informal: Análisis de las Sociabilidades Tejidas y la Institucionalidad”, del Programa Migraciones, Cambio Social e Identidades, el cual, ha explorado diversas dimensiones laborales y sociales de la población migrante que se encuentra trabajando en el sector de la seguridad. El proyecto fue planificado para ejecutarse entre el 2019 y 2020.

6 Ver <https://www.codhey.org/sites/all/documentos/Doctos/Transparencia/DecUnivDH.pdf>, específicamente, los siguientes artículos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: 22, 23, 24, 25 y 26.



En el nivel metodológico, el estudio se enmarcó desde el enfoque cualitativo, el cual es definido por [Bernal \(2010\)](#), citando a Bonilla y Rodríguez (2000), como aquel que se orienta a profundizar casos específicos y no a generalizar; con ello, tiene como fin “cualificar el fenómeno social a partir de rasgos determinantes, según sean percibidos por los elementos mismos que están dentro la situación estudiada” (p. 60).

Se realizaron entrevistas semiestructuradas, a las cuales se refiere [Bernal \(2010\)](#) como “una entrevista con relativo grado de flexibilidad tanto en el formato como en el orden y los términos de realización de esta para las diferentes personas a quienes va dirigida” (p. 257). En ese sentido, justamente se buscaba la flexibilidad en la interacción con las personas entrevistadas, pues su condición de migrantes y las temáticas consultadas podrían generar rechazo o poca profundidad en las respuestas. El instrumento estaba conformado por 66 preguntas (34 abiertas y 32 cerradas), que tardaron, en promedio, de 30 a 60 minutos, según la profundidad de la interacción entre las personas entrevistada y entrevistadora.

Se llevó a cabo un total de 50 entrevistas, las cuales fueron obtenidas por un equipo de 8 personas entrevistadoras y la supervisión de la coordinadora del proyecto. Para la selección de los casos, se calculó, por medio de la Encuesta Continua de Empleo 2019 (ECE) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), las zonas y cantidad de personas con mecanismos de georreferencia en sectores de Alajuela, Heredia y San José. En el último punto, se centraron las entrevistas, debido a que, tras una serie de exploraciones, se observó que, en zonas como Pavas, Sabana, San Francisco de Dos Ríos y Curridabat había presencia de personas dedicadas a prestar los servicios de seguridad privada informal.

Para la aplicación del instrumento, se tuvieron dificultades con la posibilidad de que las personas aceptaran, pues en algunas hay una desconfianza hacia la institucionalidad, debido a su condición como migrantes irregulares. Así, en todo momento, se siguió el proceso de una investigación cualitativa consciente de las vivencias que atraviesan estas personas y que se interesa por el sentimiento de la otredad, generando datos descriptivos con las propias palabras de quienes participaron, orales o escritas ([Taylor y Bogdan, 1984](#)).

En la línea descrita, algunos de los entrevistados dispuestos a ayudar con la investigación fueron coaccionados por quienes les solicitan sus servicios para rechazar o interrumpir la entrevista. Por lo tanto, estas personas expresaron preocupación por sus trabajos; esto no se debe obviar en el proceso y, respetando dicha acción, el equipo entrevistador se retiraba.

No obstante, hubo personas que accedieron a responder y algunas, incluso, a ser grabadas en la entrevista. Es gracias a ese aporte que se ha podido profundizar en las representaciones masculinas, pues las grabaciones dieron una serie de frases que ahondan no solamente en las configuraciones masculinas, sino también en la exploración de argumentos trazados entre la migración y las masculinidades. De esta forma, para comprender y reflexionar sobre las frases obtenidas tras las entrevistas, se escudriñará la discusión teórica que muestra ambas dimensiones argumentativas.

## **Discusión teórica: las representaciones masculinas y las sociabilidades**

En este apartado, se toman las diversas categorías teóricas que explican las identidades masculinas y las sociabilidades como herramientas para acercarse al fenómeno de las migraciones en los hombres; se problematizan los derechos humanos enmarcados en sus vivencias y anhelos. Para ello, se iniciará con los conceptos de dominación, sociedad patriarcal y masculinidad hegemónica; seguidos de las identidades masculinas, enfocadas en sus construcciones y los roles sociales; por último, migración y masculinidades.

### **Dominación, sociedad patriarcal y masculinidad hegemónica**

La dominación, según [Batres \(2012\)](#), es una de las características más relevantes en la discusión sobre la hegemonía. Según el autor, “la dominación es la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato determinado contenido entre personas dadas” (p. 28), es decir, una persona ejerce poder eficazmente sobre otra, pero el detalle relevante para [Batres \(2012\)](#) es que esa dominación se da de manera invisible por los organismos sociales.

En efecto, la dominación es la base de la sociedad patriarcal, la cual, según [Facio y Fries \(2005\)](#), constituye un sistema que justifica una supuesta superioridad de los hombres sobre las mujeres desde lo biológico. Asimismo, las autoras detallan que posee su origen histórico en la constitución de la familia, la cual, “ha posicionado a los padres como la jefatura, proyectando este orden social en toda la sociedad política, económica, cultural, religiosa y política” (p. 280).

Ahora bien, el mecanismo del ejercicio de ese orden social es por medio de la relación subordinación-opresión, es decir, de la figura considerada como el líder –los hombres– sobre todo lo demás, en especial, sobre las mujeres. Según [Facio y Fries \(2005\)](#), no es cualquier tipo de hombre quien se ubica en esa posición, sino “el varón blanco, rico, en edad productiva, sin discapacidades físicas y heterosexual” (p. 281); de manera explícita, se ubica a los hombres en una posición de alto liderazgo y productividad.



Por consiguiente, la sociedad patriarcal coloca a los hombres en posiciones de privilegios, los cuales siempre serán determinantes en los roles y puestos de importancia del orden social y de las instituciones sociales. Para [Connell \(2003\)](#), a estas configuraciones prácticas se les conoce como masculinidad hegemónica, ya que, acorde con el autor, “son los mecanismos que permiten la legitimidad del patriarcado dentro del orden social, y garantiza la posición dominante de los hombres por sobre lo demás” (p. 39). No obstante, a pesar de las condiciones descritas, en las que los hombres pueden ocupar espacios de privilegios, [Connell \(2003\)](#) manifiesta que:

la masculinidad hegemónica no necesariamente implica estar en los puestos más poderosos, sino, que esto se puede dar en otros ámbitos y ser igual de ejemplares: actores de películas, figuras de fantasía, u hombres lejos de la riqueza en su vida personal, pueden ser igual de hegemónicos que los ideales (p. 40).

### **Identidades masculinas: construcciones y roles sociales**

Consecuente con los argumentos descritos, la sociedad patriarcal posee un orden institucional que ubica a los hombres como los cabezas por sobre todo lo demás, una de las características de la masculinidad hegemónica. Por tanto, en estas lógicas o modelos sociales, deben existir procesos de construcción y reproducción de lo que es “ser” hombre. [Marqués \(1997\)](#) plantea que “al construir valores sociales a los cuerpos, según sus características biológicas, no es más que un producto social que pretende fomentarles comportamientos, transmitirle convicciones y significados basados en las características de la sociedad patriarcal y la masculinidad hegemónica” (p. 17).

Se debe recordar que la construcción de las identidades es un proceso complejo en el que, según [Martín-Baro \(1990\)](#), la persona pasa por la comprensión de lo que es ser persona, por medio de los procesos de socialización, esos que podrían describirse como los aprendizajes para ser parte de un grupo social en un contexto específico e interiorizar las realidades objetivas de la estructura social. Esto que detalla el autor posteriormente se reafirma mediante las diversas instituciones sociales, para complementar los esquemas cognitivos, mundos y roles sociales; los últimos son la base para las identidades de género y, por tanto, de las masculinidades.

Bajo esta línea de discusión teórica, [Marqués \(1997\)](#) explica que no todos los hombres son parecidos entre sí o son tan diferentes a las mujeres, sin embargo, el proceso de construcción social de los varones en la sociedad patriarcal llega a reducir “las diferencias potenciales entre los individuos varones tratando de uniformarlos en torno a un modelo de sujeto masculino”, y este modelo remarca

tanto cualidades como características para los hombres que deben ser totalmente diferentes a las de las mujeres. En otras palabras: “lo que hacen las mujeres es interpretado siempre como femenino y lo que hacen los hombres es interpretado como siempre masculino” (p. 18).

Las identidades y las sociabilidades están íntimamente ligadas en las prácticas de la vida cotidiana. En efecto, las realidades sociales parecen tener un “orden de las cosas” como si fuera natural e inevitable. Así lo plantea Bourdieu (2000), quien detalla que ese orden propone referir a “las cosas” como normales o naturales y, con ello, constituir un punto “de ser inevitable” (p. 21). En otras palabras, se conforma un mundo social en el que “los cuerpos y los hábitos” desarrollan divisiones arbitrarias en las funciones sociales y de las actividades, como una necesidad de sistema de oposiciones “alto/bajo, arriba/abajo, delante/detrás, duro/blanco, fuera (público) / dentro (privado), que reafirma la naturalización del ser de las personas” (p. 20).

Por tanto, en función de todo lo descrito, se podría resumir que los hombres, según Marqués (1997), poseen como principales características ser protectores, proveedores, fuertes (y violentos), líderes, importantes, dominadores, activos, entre otros, con lo que se alejan de lo que, contrariamente, significa ser mujeres: indefensas, sumisas, débiles, al servicio de los hombres, pasivas, etc.

Las características anotadas se tornan mandatos, los cuales, según Campos (2007), citando a Gilmore (1994), se podrían resumir en tres: proveedor, como herramienta económica que representa capacidad de trabajo y autosuficiencia material (alimentación, casa, auto, lote, entre otros); protector, referente a la capacidad física de resguardar a sus parejas y familia frente a cualquier tipo de situación, sin importar los riesgos que esto implica, como instrumento de control hacia los demás; y procreador, cualidad determinante en la sociedad patriarcal, ya que el ejercer la paternidad es respaldado con el mito de ser un verdadero hombre (p. 41).

Esos factores socioculturales propios del ser hombre y el conjunto de roles que impone la masculinidad hegemónica llegan a impactar directamente los derechos humanos del migrante hombre y su familia, pues, en la búsqueda de proteger y dar estabilidad socioeconómica en el hogar, la mayoría omite formas institucionales que le protejan socialmente (salud, educación, trabajo, vivienda, etc.). Se genera, así, una gran contradicción en el rol hegemónico del ser protector.

## Migración y masculinidad

La migración es un fenómeno dado desde los primeros inicios de la humanidad y por diversas razones, pero, a partir de la época moderna y con el periodo del



neoliberalismo, el mundo atravesó cambios muy significativos en sus formas económicas, sociales y culturales. En el caso específico de los hombres nicaragüenses, se han expuesto algunas explicaciones sobre la migración hacia Costa Rica. Sin embargo, en este apartado se detallan ciertos debates teóricos de la migración masculina.

Para [Morales y Castro \(1999\)](#), la región centroamericana no fue la excepción y en la década de 1990 ocurriría un fenómeno migratorio muy activo de nicaragüenses hacia Costa Rica, en busca de mejores oportunidades. Las guerras ocurridas en Centroamérica años atrás, la constante inestabilidad política, los cambios económicos mencionados, entre otros macro y micro factores habrían aumentado las brechas de desigualdades y fijarían a Costa Rica como un refugio y una oportunidad para sobrevivir de forma exitosa el proyecto migratorio.

Para dicha época, la principal población inmigrante masculina se concentraba en adultos jóvenes. Ellos se desempeñaban en labores agropecuarias (31,5 %), artesanales o industriales (36,1 %) y en el sector servicios (15 %); este último interesa para el objeto de esta investigación, con la seguridad privada informal.

Por otra parte, algunos debates teóricos indican, primeramente, que el ejercicio de la masculinidad en la sociedad patriarcal, tal como se describió en los apartados anteriores, ejecuta diversas actividades, las cuales permiten la validación de las identidades masculinas que han sido aprendidas. De esta forma, la demostración de la masculinidad depende del éxito en las funciones de proveeduría y protección, más que todo. Según lo explica [Rosas \(2013\)](#), el cumplimiento de estas funciones tiende a ser la justificación prácticamente obligada para su migración, es decir, como medida tras condiciones económicas de sus países de origen, que ponen en riesgo el bienestar familiar y futuro de su pareja y sus hijos.

Ahora bien, el riesgo no es solo por el bienestar familiar, en el cumplimiento de su obligación como hombre, sino, como lo indica [Vega \(2009\)](#), también salir de su país hacia una zona desconocida implica la exposición a malas condiciones laborales, bajos salarios y poca denuncia frente a su calidad de indocumentado, la cual obliga a restringir su comportamiento y feminizar algunas de las características de su masculinidad, por el cumplimiento de su mandatos. Lo previo, para [Rosas \(2013\)](#), no es más que “una gran expresión de amor y compromiso hacia su familia”, aunque puede ser valorable con el paso del tiempo (p. 142).

Por consiguiente, se encuentra una disyuntiva: por un lado, se construyen imaginarios y prácticas sociales basadas en roles específicos que ubican a los hombres en lugares de privilegio, más, por otro, esos roles generan presiones que, al no

cumplirse a cabalidad, obligan a tomar medidas como la migración, para desempeñar de manera efectiva un modelo social, aunque esto tenga implicaciones subjetivas.

Ahora bien, la evaluación no solo se presenta al momento de migrar, sino en los comportamientos generales en el contexto donde se migra, sumado a la calidad en el cumplimiento de las obligaciones. Vega (2009) explica que estas dos presiones conllevan una supervisión colectiva en la interacción cotidiana, es decir, la evaluación social exige conductas de hombres buenos:

La exigencia o expectativa de ser buenos proveedores económicos constituye un excelente ejemplo, no solo para referirnos a la migración internacional, sino para entender las sensaciones, desprestigio e incluso castigos que un hombre puede sufrir al no cumplir con esta expectativa de ser buenos proveedores económicos, un rol fuertemente asociado no solo con un tipo de sociedad patriarcal, sino con las propias necesidades y preservación de los núcleos familiares y de los lugares de origen de los migrantes (p. 59).

### **Descripción sociodemográfica de los hombres del estudio**

La población de análisis para el artículo fue seleccionada bajo ciertos criterios que se explicaron en el apartado de metodología. Sin embargo, se debe recalcar que se realizó un proceso de encuestas para hombres migrantes de nacionalidad nicaragüense, quienes se encontraban laborando en el sector de seguridad privada informal en barrios. Por tanto, en esta sección, se describirán algunos detalles del perfil sociodemográfico de dichos sujetos de estudio, lo cual, en sumatoria, permitió identificar las diversas representaciones de las identidades masculinas en este grupo de hombres migrantes.

El proyecto contemplaba una muestra de 50 hombres migrantes de origen nicaragüense, quienes venían de diversas partes de la nación, tales como León, Managua, Matagalpa y Chinandega. Estos varones laboraban en el sector de la seguridad privada informal y, a su vez, detallaron una serie de informaciones sobre su perfil. Por ejemplo, en lo que respecta a la edad que tenían al momento de migrar, describieron que oscilaba entre los 12 y los 51 años; 12 informantes tenían más de 35 años, sin embargo, la gran mayoría, 33 entrevistados, estaban entre 18 y 34 años.

Dichos grupos etarios son importantes, dado que implican edades productivas para el sistema patriarcal y afianzan roles sociales aprendidos, como se discutirá posteriormente. Ese dato se cruza con la edad que poseen al momento de la entrevista:



22 informantes están en el rango 18-34 años, seguido de 12 que poseen entre 35 y 49 años, y, finalmente, 16 hombres tienen 50 años o más.

Otra característica de los hombres entrevistados refiere al periodo en el que migraron hacia Costa Rica. En efecto, cerca de la mitad salió de Nicaragua en la última década, es decir, 27 migraron entre el 2010 y el 2019; 13 casos lo hicieron en la última década de los 90; 7 salieron de su país entre el 2000 y el 2009.

Por último, dos detalles refieren a la vida familiar y el nivel educativo. En el primer caso, la mayoría de los hombres consultados están en pareja (28 informantes); de ellos, 11 eran casados y 17 se encontraban en unión libre. Asimismo, 2 eran viudos y 20 solteros. En cuanto al nivel educativo, se reflejan condiciones complejas relativas al acceso a la formación, ya que 21 entrevistados mencionaron haber llegado a primaria, otros 17 obtuvieron algún grado de secundaria y 9 indicaron no tener ningún tipo de proceso educativo.

### **Factores sociales de la migración de los hombres migrantes nicaragüenses entrevistados**

Como se mencionó de forma breve, la migración de personas procedentes de Nicaragua es de larga data en Costa Rica. Esos aspectos de origen histórico han permeado, como es de esperar, en otros sociales que se pueden ver reflejados en diferentes esferas de la vida y las decisiones de las personas.

Se consultó a los hombres entrevistados cuál fue el principal motivo de su llegada a Costa Rica. De las 50 respuestas, 37 apuntaron a la motivación tener trabajo y 7 dijeron que fue por razones políticas (cabe mencionar que, antes de esta investigación, en Nicaragua se había dado una crisis política iniciada en abril del 2018 y prolongada varios meses, con el saldo de muertos y heridos, en su mayoría hombres jóvenes). Otras respuestas se direccionaron al motivo de pasear y conocer otro país (3), 2 aludieron a la reunificación familiar y 1 a “mejorar su vida”.

En dichas contestaciones se puede apreciar que, a pesar de ser datos de naturaleza cualitativa, se encuadran en la activa esperanza de incursión en el mercado laboral que tienen los nicaragüenses, tal como lo apunta [Morales y Castro \(1999\)](#): “la fuerza de trabajo inmigrante se ha convertido en un factor clave para el desenvolvimiento de una serie de actividades productivas promovidas por el Estado costarricense desde mediados de los años ochenta, como parte del nuevo modelo económico neo-exportador” (p. 54).

Con base en el motivo concreto de su salida de Nicaragua, se les consultó cuál era la esperanza que tenían al llegar a Costa Rica y, de las respuestas brindadas,

el panorama fue más abierto a soñar: 17 albergaban la esperanza de mejorar su vida, 11 de tener un buen trabajo, tal como se nota en el siguiente extracto de una respuesta: “La mejor esperanza es salir adelante, que haya trabajo verdad, gracias a Dios luchándola se haya, aunque sea pasando dificultades, pero hay trabajito” (informante 7, 52 años). 8 participantes estaban esperanzados en comprar bienes en Nicaragua; 6, en ser el sostén económico de su familia; 5, en vivir con su familia que ya vivía en Costa Rica; y 3 dieron otras razones.

La decisión de migrar, unida a la búsqueda de incorporación laboral, representa un reto y si ese proyecto migratorio se hace con compañía, es más complejo, por lo cual, se les consultó a los entrevistados si habían llegado solos o con otras personas: 37 indicaron llegar solos y 13 viajaron con acompañante. El equipo de investigación indagó quién era esa persona que les acompañaba; las respuestas se distribuyeron en tíos (2), primos (2) y una cantidad restante variable: prima, expareja, hermano, esposa e hijo, papá, esposa, compañeros, amigo y “tropas de la contrarrevolución FDN (Frente Norte)”.

Bajo este análisis de vínculos y amparados en esa historia de migración del país vecino hacia Costa Rica, se quiso investigar si los participantes tenían a alguien que les esperaba en territorio tico a su arribo. Del total de los entrevistados, 17 dijeron que nadie, pero el número restante dio un universo de menciones: 15 se remitieron a papá, mamá o hermano/as (toda o una parte de la familia nuclear); 10 hablaron de otros familiares, cuñado/as, primo/as, etc.; 5 dijeron que amistades; 2 refirieron a esposa o hijos; 1 no especificó el vínculo con la persona que le esperaba.

Esta descripción que hacen los entrevistados sobre su llegada a Costa Rica y sus vínculos es muy sugerente, pues permite hacer una lectura de los enlaces transnacionales construidos a lo largo de los procesos migratorios entre ambos países y cómo son de naturaleza transnacional. Para este estudio, según [Basch et al. \(1997\)](#), se entiende por transnacionalismo el proceso por el cual los inmigrantes forjan y mantienen relaciones sociales multisectoriales que unen sus sociedades de origen y asentamiento. Este procedimiento permite enfatizar que muchos inmigrantes hoy construyen campos sociales que cruzan fronteras geográficas, culturales y políticas.

Es muy llamativo cómo esa consolidación de relaciones entre estas personas con vínculos transnacionales hace que los lazos se mantengan y formen parte de ese proyecto migratorio construido a la hora de decidir hacia dónde migrar. Incluso, en términos de teoría migratoria expuesta por [Mora \(2009\)](#), son claros los señalamientos de que las personas no migran a los sitios con necesidad de trabajo, sino donde hay más posibilidades de que el proyecto migratorio sea exitoso, gracias a

los apoyos que recibirán en el lugar donde se ubiquen, dejando superada la visión macroeconómica de que la migración se debía a factores “*push and pull*”.

## **Las representaciones de las masculinidades de los hombres migrantes nicaragüenses por medio de relatos**

En este apartado, se extrae una serie de relatos de las personas entrevistadas, con ejemplos concretos de las representaciones de las masculinidades de los hombres migrantes nicaragüenses y cómo son parte de sus vidas cotidianas. Para ello, se tiene como referencia principal la relación entre las identidades masculinas y la configuración sociohistórica formada en las prácticas cotidianas. [Ospina \(2007\)](#) propone:

Las identidades masculinas no sólo no están determinadas biológica y/o psíquicamente, sino que también son configuradas histórica y socialmente, mediante los procesos de representación, el ejercicio de prácticas culturales y roles. Dicha perspectiva tiene consecuencias políticas, económicas, laborales, profesionales, etc., en las relaciones entre hombres y mujeres (p. 72).

A raíz de las construcciones sociales, dadas incluso antes del nacimiento, se establecen características que van a distinguir entre niños y niñas. Por ejemplo, [Welsh \(2001\)](#) comenta que, en algunas áreas rurales de Nicaragua, los partos eran asistidos por parteras, a quienes se les pagaba con una gallina y dinero, lo cual, para esa época, equivalía a 5 dólares si nacía un niño y, si era niña, se omitía el pago de la gallina y se daba un equivalente de 2 dólares y medio.

Lo anterior deja en evidencia que los roles de género se adquieren desde la infancia, al otorgar un valor más alto a los hombres que a las mujeres, tanto económico como social. De esta forma, se ven representadas las divisiones sexuales del trabajo, ubicando a los hombres en el ámbito productivo (público) y a las mujeres en el reproductivo (privado), tal como se nota en el siguiente extracto de uno de los entrevistados:

(...) si, lo que yo no pienso viajar (regresar) es por los niños, porque pienso que aquí hay más trabajo y se desempeña uno más en el salario y todo eso porque con lo que yo gano aquí ahí comemos, pagamos la casa y todo. Se vive más tranquilo (informante 1, comunicación personal, diciembre, 2019).

Es evidente que el entrevistado hace énfasis en la situación económica como prioridad. Si bien es cierto piensa en sus hijos e hijas, lo hace desde el rol de proveedor económico, lo que implica, ser capaz de generar alimentación y vivienda. En ese sentido, la función de la proveeduría está ligada a las labores plenamente económicas, hecho que evidencia el eje central de la sociedad patriarcal: la relación

económica y el poder materializado en los roles sociales. De ahí que, a la hora de expresar las sensaciones específicas de su papel como padre, el informante no menciona acciones relacionadas con compartir tiempo con la familia, realizar labores domésticas, la crianza y el cuidado de sus hijos e hijas, su esposa o familiares en general.

Tal rol de proveedor está muy marcado en las entrevistas realizadas, debido a la expresión de sentimientos asociados a la preocupación, o bien la plena anuencia a enviar dinero al país de origen, donde vive la familia. Otro aspecto por resaltar refiere a la disposición para aceptar condiciones poco favorables que les exponen a riesgos o condiciones no formales de trabajo; por ejemplo, asumir jornadas que pueden alcanzar o superar las 12 horas, con labores complejas o pesadas, pero que permiten cumplir a cabalidad el rol social determinado. Uno de los informantes comentó:

Ya estamos acostumbrados al horario 12 horas. Más de lo normal. Lo normal, lo reglamentario son 8 horas según el Ministerio de Trabajo, pero diay, como tampoco uno puede reclamar mucho. Digamos nosotros lo que hacemos es entrar a las 6 de la mañana y salimos a las 6 de la tarde, y al otro igual, una semana de día y una de noche, y descansamos un día a la semana para hacer el cambio (informante 2, comunicación personal, diciembre, 2019).

Hay que tomar en cuenta que algunos migrantes, al encontrarse en una situación migratoria irregular, en muchas ocasiones deben pasar por alto la validación y defensa de sus derechos laborales<sup>7</sup>, lo que les deja en una posición de desventaja. En ese sentido, resalta una relación bastante interesante que entremezcla los roles sociales impuestos. El “deber ser” concierne a la fortaleza física que permita realizar diversas labores, las cuales generen ingresos económicos que alcancen para enviar dinero, y con ello, cumplir la manutención familiar, aunque esto implique poner en exposición y riesgo la integralidad física y mental.

El informante 2 evidenció los horarios extensos que igualan o superan las 12 horas, aunque cabe señalar que, según el artículo 143 del Código de Trabajo, al ser tareas que se llevan a cabo “sin la fiscalización de un superior inmediato”, pueden tener horario de hasta 12 horas. Pero, asumir dichas condiciones no solamente evidencia las presiones sociales para cumplir un rol de proveedor económico, sino para enfrentar, en esos horarios, espacios de trabajo que, en ocasiones, carecen de la infraestructura mínima para estar protegidos de las inclemencias del clima

7 El artículo 24 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) señala que “Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas”.



(muchos ni baño tienen a disposición), sin mencionar la inminente exposición al peligro, como en la prestación de servicios de seguridad.

Lo planteado formula diversos debates en cuanto a las presiones sociales que se ejercen en todos los hombres; no obstante, se debe resaltar que para los varones migrantes estas se tornan aún más complejas, por la posible condición de irregularidad. De esta forma, si se combinan todos los aspectos mencionados, se puede encontrar una línea de discusión que relaciona las personas migrantes y su nivel de productividad, a tal punto que pueda trasgredir su ser. Para Paniagua (2007), “Objetivizados, las personas migrantes enfrentan en torno a sí una construcción de no-ciudadanos, lo que significa no-derechos. Son pensados desde ese discurso neoliberal como ‘cosas’, que deben ser ‘movidas’ hacia donde el capital lo necesite” (p. 60).

Otro aspecto que sobresale en las representaciones masculinas refiere al ejercicio del poder, ya que este tiene un papel muy importante en la sociedad patriarcal, tal como lo plantea Paniagua en la cita previa. El interés desde el discurso neoliberal está basado en la generación y movilización de capital, y esto, si se lleva a diversos ámbitos de la productividad, es como se reafirma, percibe y presenta el poder para todas las personas. Bajo tal perspectiva de discusión, caben prácticas cotidianas por parte de diversas personas, en especial, en los hombres, quienes representan líneas del ejercicio del poder. Una de estas prácticas es la que comenta uno de los informantes entrevistados, quien relató su experiencia laboral en diversos sitios del país:

Lo hice aquí en Alajuela, o sea en Alajuela hay otro lugar que le dicen Poás y después sigue San Rafael, allí estuve en San Rafael, en una finca. Y de ahí estuve de esa finca en San Rafael, y le caí muy bien al dueño de la finca que ya por último me puso como encargado de una gente para que yo la manejara (informante 4, comunicación personal, diciembre, 2019).

El relato anterior representa ese ejercicio del poder y la cercanía con lo económico, pero ejecutado en las prácticas cotidianas de las personas, sin ningún tipo de cuestionamiento, reafirmando las posiciones de privilegios dadas para los hombres, no solamente hacia las mujeres o la población infantil, sino también hacia otros hombres. El dueño le concede el puesto de “encargado” de otra gente, para que “la maneje”, como si fuera cosa.

En ese sentido, históricamente el poder ha sido atribuido a lo masculino, tanto dentro como fuera de los hogares, y esto se ha trasladado por generaciones, a través de herencias que evidencian relaciones desiguales entre hombres y mujeres. Son muchas las representaciones de las masculinidades identificadas; sin embargo, en este análisis quedan reflejados, muy marcadamente, el rol del proveedor, el

“deber ser”, el uso del poder, la percepción de los derechos humanos y cómo todo en conjunto puede afectar, en las prácticas cotidianas, a diversos hombres, en este caso migrantes.

Bajo la panorámica esbozada, resalta lo detallado por [Welsh \(2001\)](#), quien plantea una reflexión que debe ser una de las líneas por considerar en los procesos de sensibilización y formación sobre el género, en especial, en los estudios de las masculinidades: “En sistemas sociales basados en diferencias de género, el poder es un atributo masculino. Los hombres rápidamente aprenden que ellos no solo tienen que poseer el poder, sino que también deben usarlo” (p. 20).

### **Anhelos y prospectiva: estabilidad y regreso como posibilidades de los hombres nicaragüenses**

El lugar de origen de estas personas entrevistadas sigue siendo el anhelo para disfrutar el resto de sus vidas con los ingresos generados en Costa Rica. La cultura nicaragüense es un recuerdo constante en los hombres entrevistados. La comida típica, las calles, el lenguaje, los olores y paisajes que transmiten sus recuerdos son el combustible que enciende el deseo por regresar algún día.

Sin embargo, no todo es una imagen paradisiaca en sus memorias, pues también mantienen presente la inestabilidad económica, social y política que les hizo tomar la decisión de cruzar la frontera, buscando mejorar sus vidas y las de quienes los acompañaron o las de quienes dejaron en espera de su regreso.

Continuando con lo mencionado en los conceptos sobre la masculinidad hegemónica, hay un peso constante de no volver si no es con un aporte económico significativo que posibilite cumplir el objetivo de comprar un lote, construir una casa o crear un emprendimiento que genere la estabilidad socioeconómica anhelada. Estas proyecciones se hacen considerando que merme la crisis política y económica que atraviesa Nicaragua y, entre risas, la mayoría de los entrevistados dice que no creen que eso se componga, porque “está fea la cosa”.

### **Líneas de discusión final: los retos para las identidades masculinas y la migración**

Tras el desarrollo de diversas reflexiones y análisis en este escrito, se presentan algunas líneas de discusión final referente a las identidades masculinas y la migración. Los estudios de masculinidades han abordado la construcción de las identidades y sus prácticas cotidianas, enfocados en los aspectos determinantes de la división sexual del trabajo, como uno de los parámetros principales. Este punto fue uno de los enfoques dados en este escrito. Sin embargo, uno de los retos prioritarios es la



profundización de los sentimientos por parte de los hombres, hacia sus familiares, y la connotación del peso que implica ser asignado como proveedor y protector.

Lo anterior hace referencia al contexto propio de la migración, en el que, tras el cumplimiento de las responsabilidades sociales –proveedor y protector –, los hombres deben asumir riesgos no menores, que les condicionan en muchos aspectos: trabajos con malos salarios y condiciones inadecuadas, poca seguridad, sin dejar de lado, el alejarse de su familia, seres queridos, lugares representativos para sí, entre otros.

Por consiguiente, esta investigación reveló que hay mucho trabajo por realizar en los estudios sobre las masculinidades de migrantes en Costa Rica. Queda el reto de problematizar las condiciones humanas en las que viven estas personas y sus familias, quienes, desde el rol hegemónico que impone el “deber ser” masculino, dependen de ellas y su éxito en el proyecto migratorio.

La expresión de lo que se siente es dificultosa para todos los hombres. Su socialización es preponderante a la hora de explicar lo que pueden pensar y sentir, máxime cuando su rol como proveedores y protectores se pone en duda. Ante ello, surgen desafíos para construir conocimiento en esta línea, con el fin de explorar las implicaciones socioemocionales y sus representaciones en las prácticas del ser hombre, ya que este artículo ha dado pistas de la complejidad en las identidades masculinas por parte de los hombres migrantes.

Por otra parte, se muestra un interesante campo de estudio ligado a las relaciones de pareja, dado que los hombres han sido socializados para creerse controladores y expertos en mantener vínculos con varias mujeres a la vez. Estas situaciones pueden ser determinantes en las sociabilidades de los hombres, ya que, como se ha notado, la familia es de alta relevancia para aquellos que trabajan en el sector de seguridad informal, hecho afirmado al momento de asumir trabajos que les exponen como personas frente a condiciones laborales complejas.

En consecuencia, se torna necesario investigar las situaciones sentimentales con las parejas y familias: si se dieron separaciones permanentes, las comunicaciones con sus hijos e hijas –paternidad a distancia – y si se formalizan familias, posteriormente, en Costa Rica; observar las condiciones de vida en las que se encuentran, si hay algún tipo de violencia intrafamiliar generada a partir del éxito o del fracaso en el proyecto migratorio y en la vida cotidiana (no llegar a obtener trabajo o cumplir con la meta de retorno).

Además, se vuelve de suma importancia desarrollar más investigaciones, de forma colaborativa e interinstitucional, y generar conciencia sobre los derechos humanos

a los que migrantes nicaragüenses renuncian al ser coaccionados, por el miedo a “no ser” y no poder dar a sus familiares mejores condiciones para sobrevivir. Que el Estado costarricense fiscalice las condiciones laborales de estas personas y que se faciliten los trámites o permisos para trabajar de manera formal, para poder así contar con los derechos laborales fundamentales y mejorar su calidad de vida.

En síntesis, se podrían puntualizar retos en las siguientes temáticas: los sentimientos de los hombres hacia sus familias, hijos e hijas y seres queridos; la autopercepción por el cumplimiento o no de su rol como proveedores y protectores en condiciones migratorias (regulares o irregulares); situaciones sentimentales con sus parejas y familias, en caso de separaciones permanentes; sus relaciones y comunicaciones con hijos e hijas –paternidad a distancia–; y, por último, el abordaje de los posibles fracasos en su rol de proveedores y protectores, es decir, no llegar a obtener trabajo o cumplir con su meta de retorno.

Asimismo, se requiere estudios que aborden las partes consideradas “femeninas” en los varones migrantes del sector informal, en otras palabras: los sentimientos hacia sus familias, sus hijos e hijas y sus pensamientos sobre el tomar el rol de proveedores y protectores, más las implicaciones para sí mismos y sus familias, al despojarse de sus derechos humanos.

## Referencias

- Basch, L.; Glick Schiller, N.; Szanton Blanc, C. (1997). *Nations Unbound: Transnational projects, postcolonial predicaments, and deterritorialized nation-states*. Gordon and Breach. Amsterdam.
- Batres Quevedo, J. A. (2012). La masculinidad como estructura de dominación: Análisis de las disposiciones de la masculinidad dominante en dos grupos de hombres de Costa Rica. *Serie Cuadernos de Ciencias Sociales*, (162).
- Bernal, C. (2010). *Metodología de la investigación, administración, economía, humanidades y ciencias sociales*. Pearson Educación. Colombia.
- Bourdieu, P. (2000). *La dominación masculina*. Editorial Anagrama. Barcelona, España.
- Campos, A. (2007). *Así aprendimos a ser hombres. Serie: pautas para facilitadores de talleres de masculinidad en América Central, v.1*. Oficina de Seguimiento y Asesoría de Proyectos OSA.
- Código de Trabajo. Ley n.º 2. 27 de agosto de 1943. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=8045](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=8045)



- Connell, R. (2003). *Masculinidades*. Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios de Género. <http://www.eme.cl/wp-content/uploads/Libro-Masculinidades-RW-Connell.pdf>
- De Derechos Humanos, D. U. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Asamblea General de las Naciones Unidas, 10.
- Facio, A. y Fries, L. (2005). *Feminismo, género y patriarcado*. <http://repositorio.ciem.ucr.ac.cr/jspui/bitstream/123456789/122/1/RCIEM105.pdf>
- Martín-Baró, I. (1990). *Acción e ideología. Psicología social desde Centroamérica*. UCA Editores. El Salvador.
- Marqués, J. (1997). Varón y patriarcado. En T. Valdés y J. Olavarría (eds.), *Masculinidad/ es. Poder y Crisis* (pp. 17-30). Ediciones de las Mujeres n.º 24. <https://joseolavarría.cl/wp-content/uploads/downloads/2014/08/Masculinidad-poder-y-crisis-Valdes-y-Olavarría.pdf>
- Mora, C. (2009). *Política y migración: el caso de las mujeres inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica (1990-2005)* (tesis doctoral). Universidad de Rostock, Alemania.
- Morales, A. y Castro, C. (1999). *Inmigración laboral nicaragüense en Costa Rica*. Primera edición. FLACSO, Friedrich Ebert Stiftung, IIDH, Defensoría de los Habitantes.
- Ospina, M. (2007). Representaciones sociales de masculinidad y su expresión en el ámbito familiar. *Revista Académica e Institucional de la UCPR*. <https://biblioteca.ucp.edu.co/ojs/index.php/paginas/article/view/160>
- Paniagua, L. (2007). Situación sociolaboral de la población nicaragüense en Costa Rica. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/11013>
- Rosas, C. (2013). Discusiones, voces y silencios en torno a las migraciones de mujeres y varones latinoamericanos. Notas para una agenda analítica y política. *Anuario Americanista Europeo*, 11, 127-148. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00957401>
- Taylor, S. J. y Bogdan, R. (1984). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Ediciones Paidós Iberica, S. A.
- Vega, G. (2009). Masculinidad y migración internacional: una perspectiva de género. *Revista Aldea Mundo*, 14(28), 53-64. <https://www.redalyc.org/pdf/543/54317603006.pdf>
- Welsh, P. (2001). *Los hombres no son de Marte. Desaprendiendo el machismo en Nicaragua*. <http://masculinidad.org/wp-content/uploads/2016/11/Los-hombres-no-son-de-Marte-desaprendiendo-el-machismo-en-Nicaragua.pdf>



# Contenido esencial de los derechos fundamentales: fundamentación teórica y criterios de razonabilidad en el ordenamiento jurídico ecuatoriano<sup>1</sup>

**Essential content of fundamental rights: theoretical foundation and reasonableness criteria in the Ecuadorian legal system**

**Conteúdo essencial dos direitos fundamentais: fundamentação teórica e critérios de razoabilidade no ordenamento jurídico equatoriano**

Iliana López Ruiz<sup>2</sup>  
Tatiana Pérez Ayala<sup>3</sup>  
Ana Lucia Vega Vega<sup>4</sup>

Recibido: 23-2-2023. Aceptado: 15-5-2023

- 1 Las autoras de este artículo han contribuido en partes iguales.
- 2 Magíster en Derecho Constitucional por la Universidad de Otavalo-Ecuador. Abogada por la Universidad “Oscar Lucero”, Holguín, Cuba. Investigadora y autora de artículos científicos en materia de derecho constitucional y derechos humanos. Filiación: Universidad de Otavalo, Ecuador. Correo electrónico: [ilianalopez.ruiz90@gmail.com](mailto:ilianalopez.ruiz90@gmail.com); ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9737-7469>.
- 3 Magíster en Derecho Constitucional por la Universidad de Otavalo-Ecuador. Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, sede Ibarra. Mediadora Coordinadora del Centro de Mediación del Consejo de la Judicatura-Ibarra, Ecuador. Correo electrónico: [tatyalexa\\_18@hotmail.com](mailto:tatyalexa_18@hotmail.com), ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6542-5526>
- 4 Magíster en Derecho Constitucional por la Universidad de Otavalo-Ecuador. Abogada por la Universidad Regional Autónoma de Los Andes “UNIANDES”-Ecuador. Defensora Pública-Consejo de la Judicatura-Ecuador. Investigadora y autora de artículos científicos en materia de derecho constitucional. Correo electrónico: [anitavega\\_0712@hotmail.com](mailto:anitavega_0712@hotmail.com); ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0878-7082>





## Resumen

El presente estudio valora las diferentes teorías que abordan el contenido esencial de los derechos fundamentales. Se analiza desde una perspectiva constitucional, esencialmente, visto como una garantía que opera frente al legislador. La investigación realiza un análisis de derecho comparado examinando jurisprudencia de países como España, Perú, Colombia, para finalmente, concatenar el desarrollo de estas proposiciones en el Ecuador. El objetivo fundamental se centra en abordar de manera crítica el desarrollo jurisprudencial ecuatoriano en cuanto a la determinación del núcleo duro, como también se le conoce a esta parte inquebrantable de los derechos, y propone la aplicación de nuevos criterios de razonabilidad para establecer su contenido y alcance. Se implementa el método cualitativo de investigación científica, esencialmente en lo referente a la recolección de información sobre aspectos relacionados con los enfoques teóricos que giran en torno a la determinación de esta zona infranqueable de los derechos fundamentales. Finalmente con el artículo se concluye que la principal dificultad que se presenta en el ordenamiento jurídico constitucional ecuatoriano es precisamente el hecho de que no se instituye una jerarquización de los derechos, es decir que, es realmente perentorio para el Ecuador desarrollar desde el punto de vista normativo estándares claros que permitan a los jueces que esta teoría del contenido esencial sea una herramienta valiosa al momento de emitir sus juicios de valor; teniendo en observancia elementos fundamentales como lo es la naturaleza jurídica, el bien protegido, su finalidad y su ejercicio funcional, a ello se suma la propuesta de la aplicación de criterios de razonabilidad para optimizar dicha valoración sobre todo cuando existen derechos fundamentales en contradicción.

**Palabras clave:** derechos, contenido esencial, jurisprudencia, razonabilidad



## Abstract

The present study assesses the different theories that address the essential content of fundamental rights. It is analyzed from a constitutional perspective, essentially seen as a guarantee that operates before the legislator. The research carries out an analysis of comparative law examining jurisprudence from countries such as Spain, Peru, Colombia, to finally concatenate the development of these theories in Ecuador. The fundamental objective is focused on critically addressing the Ecuadorian jurisprudential development in terms of determining the essential content of rights, and proposes the application of new reasonableness criteria to establish its content and scope. To achieve this objective, the qualitative method of scientific research is implemented, essentially in relation to the collection of information on aspects related to theoretical approaches that revolve around the determination of the essential content of fundamental rights. Finally, with this study it is concluded that the main difficulty that arises in the Ecuadorian constitutional legal system is the fact that a hierarchy of rights is not instituted; that is to say, it is urgent for Ecuador to develop clear standards from the normative point of view to determine the essential content of rights; taking into account fundamental elements such as the legal nature, the

protected asset, its purpose and its functional exercise, to this is added the proposal of the application of reasonableness criteria to optimize the assessment of the essential content of the rights, especially when these are in contradiction.

**Keywords:** rights, essential content, jurisprudence, reasonableness.



### Resumo

Este estudo avalia as diferentes teorias que abordam o conteúdo essencial dos direitos fundamentais. É analisado sob a ótica constitucional, visto essencialmente como uma garantia que opera perante o legislador. A pesquisa realiza uma análise do direito comparado examinando a jurisprudência de países como Espanha, Peru, Colômbia, para finalmente concatenar o desenvolvimento dessas teorias no Equador. O objetivo fundamental é abordar criticamente o desenvolvimento jurisprudencial equatoriano em termos de determinação do conteúdo essencial dos direitos e propõe a aplicação de novos critérios de razoabilidade para estabelecer seu conteúdo e alcance. Para atingir esse objetivo, implementa-se o método qualitativo de pesquisa científica, essencialmente no que se refere à coleta de informações sobre aspectos relacionados a abordagens teóricas que giram em torno da determinação do conteúdo essencial dos direitos fundamentais. Finalmente, este estudo conclui que a principal dificuldade que surge no ordenamento jurídico constitucional equatoriano é o fato de que não se instituiu uma hierarquia de direitos; ou seja, é urgente que o Equador desenvolva padrões claros do ponto de vista normativo para determinar o conteúdo essencial dos direitos; tendo em conta elementos fundamentais como a natureza jurídica, o bem protegido, a sua finalidade e o seu exercício funcional, a isto se soma à proposta da aplicação de critérios de razoabilidade para otimizar a avaliação do conteúdo essencial dos direitos, especialmente quando estes são em contradição.

**Palavras-chave:** direitos, conteúdo essencial, jurisprudência, razoabilidade.

## Introducción

Hablar sobre temas como el contenido esencial de los derechos fundamentales a la luz de la doctrina contemporánea significa un análisis primordial para lograr definir lo que esta garantía implica. Esta teoría fue plasmada por vez primera en la carta Magna de Bonn de 1949, en Alemania, en su Artículo 19.2, donde se indicaba que “en ningún caso un derecho fundamental podrá ser afectado en su contenido esencial” (p. 27).

Aun y cuando no se define expresamente cuál es este núcleo inquebrantable del derecho, posteriormente, la Constitución española de 1978, en su Artículo 53.1 de igual manera establece una conceptualización teórica sobre el tema al indicar que:



## Artículo 53.

1. Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a) ([Constitución española, 1978, p. 19](#)).

Indiscutiblemente los derechos fundamentales gozan del máximo nivel de protección constitucional, para efecto de doctrinarios como Pereira (2014), señala que todo derecho de esta índole se compone de una zona blanda y una zona dura, la primera que implica que puede ser susceptible de afectación y la segunda considerada como intangible, en el cual los poderes del Estado deben limitar su accionar en el concepto del núcleo duro de los derechos.

Así mismo otros autores como [Maldonado \(2020\)](#), lo definen como “el contenido esencial de los derechos es dividir lo “disponible” de lo “indisponible”. Lo indisponible, que coincide con el contenido esencial de los derechos; y lo disponible, que es lo que queda fuera de tal contenido” (párr. 17).

Aunado a ello, Robert [Alexy \(2017\)](#), en su obra denominada “*Teoría de los Derechos Fundamentales*”, también realiza un análisis interesante sobre esta teoría, aun que la concatena irremediamente con la ponderación de derechos. El doctrinario alemán manifiesta lo siguiente:

En muchas decisiones el Tribunal ha seguido ampliando la distinción de esferas de diferente intensidad de protección que se percibe en estas manifestaciones. Es posible distinguir tres esferas con decreciente intensidad de protección: la esfera más interna (“ámbito último intangible de la libertad humana”), ámbito más interno (íntimo). La esfera privada amplia, que abarca el ámbito privado en la medida en la que no pertenezca a la esfera más interna; y la esfera social, que abarca todo lo que no ha de ser incluida en la esfera privada amplia (pp. 349-350).

Respecto a la teoría de las esferas Alexy, además señala que, en cuanto a la esfera interna para su protección absoluta, es importante analizar el caso concreto y las situaciones específicas, para con ello; de entre los intereses de otra persona, considerar que esta zona interna del derecho es la que debe prevalecer sobre el otro que se le contraponen; para determinar qué derecho es el que requiere aplicar esta teoría, ineludiblemente debe aplicarse la ponderación.

Otras posturas un poco más recientes abordan el tema desde una perspectiva de límites internos y externos, que básicamente, se puede entender según [Maldonado](#)

(2020), explicando la tesis de Borowski en que “los límites de los derechos son definidos “desde fuera”, en dos momentos, referentes a dos objetos jurídicos diversos: un primer momento donde aparecen ciertos derechos prima aun no limitados, y un segundo momento en que estos son delimitados o definidos” (párr. 4).

En otra óptica tenemos también a la teoría relativa, se menciona que el contenido esencial de los derechos depende de la aplicación del principio de proporcionalidad y esta a su vez de la ponderación, en tal virtud, según el peso de los principios contrapuestos se puede llegar a la conclusión de que se declare la restricción de un derecho con respecto a otro. Así mismo hay posturas más absolutistas, que plantean la existencia de un núcleo inequívoco por lo que no puede aplicarse la ponderación; y por lo tanto, representan reglas de aplicación, mismas que para su determinación deben estar preestablecidas.

Resulta interesante evaluar el tema de acuerdo a lo que plantea el Tribunal Constitucional Español (2004), que es otro de los foros jurisdiccionales donde esta teoría ha encontrado parte de su desarrollo, según esta línea autores como Bastida, basado precisamente en los pronunciamientos de este ente jurisdiccional, ha definido este concepto como:

Todo derecho fundamental consiste en la suma de dos círculos concéntricos. Uno, el círculo interior que encerraría el núcleo realmente indisponible del derecho en cuestión. Otro, el círculo exterior, que albergaría un posible contenido del derecho fundamental que sólo existe si el legislador no le priva de la garantía iusfundamental mediante la imposición de un límite cuando regula su ejercicio. El primero de los círculos sería el contenido esencial y el segundo el contenido no esencial del derecho fundamental (...) cada derecho fundamental no tiene más que un único contenido (titularidad, objeto, contenido en sentido estricto y límites) constitucional, el definido en abstracto en la norma iusfundamental (p. 119).

Según este pronunciamiento el contenido esencial implica un círculo interno, indisponible, y el segundo círculo que sería externo, en el cual se asimilarían los límites y restricciones del derecho de ser el caso, que existiría si el legislador no le priva de la exigencia de un límite; así mismo según el autor no comparte el criterio de los círculos concéntricos ya que cada derecho tiene un único contenido constitucional que es el definido en la misma [Constitución Española \(1978\)](#), en tal virtud el autor hace referencia que el Tribunal Constitucional español ha ido evolucionando, y poco a poco se ha ido alejando de esta teoría.

La importancia de analizar esta temática teniendo en observancia los postulados propuestos por el Tribunal Constitucional español y por la Carta Magna española

es precisamente lograr establecer la evolución de la teoría de los círculos concéntricos y evidenciar además que en la actualidad el contenido esencial de los derechos se traslada desde los textos constitucionales, en el caso de aquellos que lo han desarrollado, a la jurisprudencia.

## **Métodos**

La investigación que se llevó a cabo fue de tipo documental y descriptiva; donde se utiliza de manera inicial el método cualitativo de investigación científica, esencialmente en lo que se refiere a la recolección de información sobre aspectos relacionados con los enfoques teóricos que giran en torno a la determinación del contenido esencial de los derechos fundamentales.

Luego de dicho análisis se contextualiza la temática a través de un estudio comparado; teniendo como referencias países que han desarrollado o aplicado dentro de su ordenamiento jurídico estas teorías, como lo son España, Perú Colombia y finalmente, analizar el caso de Ecuador. Lo anterior permite establecer elementos que aún no se logran concretar en el orden jurídico constitucional ecuatoriano con respecto a la determinación del contenido esencial de los derechos, sobre todo, cuando estos entran en colisión.

Los documentos normativos y doctrinales que se analizan tienen una perspectiva nacional e internacional debido a que se abordan jurisprudencia de los países antes referenciados. Aunado a ello, se exponen también diferentes criterios relevantes sobre esta temática, con el fin de establecer elementos que clarifiquen y aporten para determinar la eficacia de estas teorías dentro del orden constitucional ecuatoriano.

Se aplica también el método analítico, que como su nombre lo indica, analiza la problemática desde sus componentes más relevantes. En este caso concreto se determina y examina la jurisprudencia constitucional interna, con lo que se pudo establecer que existen aún numerosos vacíos desde el punto de vista normativo máxime en el establecimiento estándares claros que permitan establecer el contenido esencial de los derechos, lo que resulta indispensable al momento de resolver contradicciones entre los mismos

## **Resultados y discusión**

### **Contenido esencial de los derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional española**

Es importante retomar el estudio desde el caso español, pues su constitución es bastante recurrente al hablar del tema y sobre todo en brindar ciertas definiciones

que sientan importantes bases dentro del análisis. Para [Ibañez \(2021\)](#), en su tesis sobre el contenido esencial de los derechos que realiza la Ley Fundamental española es importante enfatizar que:

(...) la protección del contenido esencial del derecho es también una especificación del carácter de norma fundamental de la Constitución. Todas las normas tienen un contenido constitucional que el legislador debe respetar, también las normas del Capítulo III CE. Para muchos autores el contenido esencial de un derecho coincide con su contenido constitucionalmente declarado (p. 290).

Autores como [Häberle \(2007\)](#), presagia que “cada tribunal constitucional nacional es un “Tribunal comunitario europeo” o un “tribunal constitucional europeo” (p. 168); desde la perspectiva de que ha de aplicar el derecho constitucional de la Unión Europea o el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

En este sentido conocimiento prejudicial de interpretación, visto como uno de los instrumentos por el cual dicho Tribunal debería pronunciarse precisamente en cuestiones referentes a los actos normativos nacionales, que de alguna manera puedan ser antirreglamentarios del derecho comunitario, lo que podría provocar, en caso de que efectivamente se estimara así, su inaplicación en un caso concreto.

Es importante mencionar además que la [Constitución Española \(1978\)](#), en el Artículo 53, numeral 1, obliga al legislador a respetar el contenido esencial de los derechos fundamentales. Por tal razón, la sentencia 5/1981 del propio ente judicial de referencia, en el caso Comisionado don Tomás de la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo vs. varios preceptos de la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares, en la cual se presenta una acción de inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley Orgánica que regula los centros escolares, concluye lo siguiente:

La amplísima libertad que la Constitución deja en este punto al legislador ordinario, limitada sólo por la necesidad de respetar el «contenido esencial» del derecho garantizado (Artículo 53.1), haría ya en sí misma imposible considerar esta regulación legal como no adecuada a la Constitución (p. 16).

La sentencia referida hace un análisis bien definido del contenido esencial de los derechos, en cuanto sus límites, menciona que deben estar establecidos por la misma constitución. Otra de las sentencias más destacadas sobre este tema, es la 236/2007, dentro del caso de la Letrada del Parlamento de Navarra, doña Nekane Iriarte Amigot, vs. preceptos de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades

de los extranjeros en España y su integración social (2007); en la cual se interpone recurso de inconstitucionalidad, puesto que en uno de los artículos se reconoce el derecho de los extranjeros a la reunión, limitando este, por cuanto, para ejercerlo, deberán contar con autorización de estancia o residencia en el país ibérico. En esta sentencia el Tribunal constitucional español concluye lo siguiente:

El legislador español, al regular los derechos de los extranjeros, no resulte limitado ex artículo 10.2 CE por los tratados internacionales ratificados por España. Como hemos dicho, el artículo 13 CE autoriza al legislador a establecer restricciones y limitaciones a los derechos de los extranjeros en España, pero sin afectar “al contenido delimitado para el derecho por ... los tratados internacionales” (STC 242/1994, de 20 de julio, FJ 4), que debe observar para configurar el sentido y alcance de los derechos fundamentales. Como cualquier otro poder público, también el legislador está obligado a interpretar los correspondientes preceptos constitucionales de acuerdo con el contenido de dichos tratados o convenios, que se convierte así en el “contenido” ([Ley Orgánica 4/2000 de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, 2007, pp. 23-24](#)).

De lo anterior, es evidente que el Tribunal Español concluye que, las facultades del legislador no son ilimitadas, pues requiere observancia al respeto y protección de los derechos fundamentales, en el caso concreto analizado se refiere a los extranjeros, además de que esta obediencia recaiga en el respeto del contenido esencial de los derechos.

Lo relevante de estos fallos es que existe un avance en su desarrollo jurisprudencial, haciendo referencia a la sentencia 58/2004, en el caso Manuel Martínez Calderón vs. Tribunal Económico-Administrativo Regional de Cataluña (2004), la cual se abordó con anterioridad, se hace prevalecer el derecho interno por precautelar el contenido esencial de los derechos. En definitiva, se desprende que el desarrollo y línea jurisprudencial del Tribunal Español es claro, en cuanto al concepto del contenido esencial de los derechos, el que además está contemplado en la Ley Fundamental.

### **Contenido esencial de los derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional de Perú**

Si se analiza, por ejemplo, el caso peruano se puede notar que el texto de la Ley Fundamental peruana carece de un dispositivo o mandato similar al que contiene la Ley Fundamental de Bonn de Alemania, o la definición que brinda por su parte la Constitución española. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

peruano si ha desarrollado este particular en su sentencia del caso N.º 1417-2005-AA/TC del año 2005 al establecer lo siguiente:

Aquí se encuentra de por medio el principio de “libre configuración de la ley por el legislador”, conforme al cual debe entenderse que es el legislador el llamado a definir la política social del Estado social y democrático de derecho. En tal sentido, éste goza de una amplia reserva legal como instrumento de la formación de la voluntad política en materia social. Sin embargo, dicha capacidad configuradora se encuentra limitada por el contenido esencial de los derechos fundamentales, de manera tal que la voluntad política expresada en la ley debe desenvolverse dentro de las fronteras jurídicas de los derechos, principios y valores constitucionales ([Tribunal Constitucional peruano. 2005, párr. 12](#)).

Según este criterio, todo ámbito constitucionalmente protegido de un derecho se centra en mayor o menor grado a su contenido esencial, esto quiere decir que, todo límite al mismo solo resulta válido en la medida de que dicho contenido esencial o núcleo duro del derecho se mantenga indemne.

De igual manera según la jurisprudencia peruana al respecto, se considera que la determinación del contenido esencial de los derechos fundamentales no puede efectuarse al margen de la observancia de los principios, los valores y por que no también de la esencia de los demás derechos que la Constitución reconoce. Es así como en la propia Sentencia del caso N.º 1417-2005-AA/TC la Corte peruana fue enfática al señalar que:

Si bien es cierto que la exactitud de aquello que constituye o no el contenido protegido por parte de un derecho fundamental, y, más específicamente, el contenido esencial de dicho derecho sólo puede ser determinado a la luz de cada caso concreto, no menos cierto es que existen determinadas premisas generales que pueden coadyuvar en su ubicación. Para ello, es preciso tener presente la estructura de todo derecho fundamental (párr. 22).

Evidentemente en el caso de Perú, el contenido esencial de un derecho es un concepto jurídico indeterminado, según sus sentencias este núcleo inquebrantable se concreta en relación a cada derecho fundamental, y con el análisis de cada caso concreto y conforme lo entiende la jurisprudencia constitucional, los derechos fundamentales constitucionalizados no gozan de carácter absoluto, sino que pueden estar sujetos a determinadas limitaciones en la medida que el caso concreto lo determine.



## Contenido esencial de los derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional de Colombia

La Corte Constitucional colombiana se ha referido al núcleo esencial de los derechos fundamentales en el desarrollo de algunas sentencias, es por lo que se pretende establecer la línea jurisprudencial que ha adoptado la mencionada corte, para ello manifiesta [Amaya & Rodríguez \(2004\)](#), que la Corte se ha pronunciado de forma ambigua, al referirse al núcleo esencial de los derechos.

Este concepto que se desarrolla en la sentencia C-556, dentro del caso Revisión Constitucional del Decreto N° 1155 de julio 10 de 1992, “Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior” (1992), al hacer mención al núcleo esencial de los derechos concreta que dicho concepto difiere del concepto de núcleo duro de los derechos humanos utilizado en el nivel internacional.

Así mismo en la sentencia referida, en cuanto al “núcleo esencial” de los derechos se menciona que estos últimos son susceptibles de limitación, mientras no se afecten su contenido propio o más importante, sin embargo, el autor hace referencia que la Corte colombiana en su reciente jurisprudencia cambia de criterio y menciona la imposibilidad de limitar o restringir los derechos del núcleo duro, haciendo énfasis a la restricción o no de los derechos en los estados de excepción. En tal sentido la jurisprudencia colombiana, en cuanto a este tema ha enfatizado a través de la sentencia C-033/93, lo siguiente:

No se podrán suspender los derechos humanos: esta norma no es otra cosa que la consagración de la teoría del núcleo esencial de los derechos. “Se denomina contenido esencial, afirma Häberle, al ámbito necesario e irreductible de conducta que el derecho protege, con independencia de las modalidades que asuma el derecho o de las formas en que se manifieste. Es el núcleo básico del derecho fundamental, no susceptible de interpretación o de opinión sometida a la dinámica de coyunturas o ideas políticas”. Según la teoría del núcleo esencial de los derechos, éstos pueden en consecuencia ser canalizados en sus diferentes expresiones, sin ser desconocidos de plano; ellos pueden ser moldeados, pero no pueden ser objeto de desnaturalización. Ahora bien, cuando para el ejercicio de un derecho se establezcan requisitos mínimos razonables, que apuntan a hacer más viable el derecho mismo y que no desconocen su núcleo esencial, no puede aducirse que se está violando de plano tal derecho (p. 22).

Básicamente, la línea jurisprudencial de Colombia también toma como referencia a juristas europeos, que han desarrollado el concepto y alcance del contenido principal de los derechos y respecto al núcleo duro, teoría que surge en [Alemania](#) en la Ley de Bonn (1949), después de las atrocidades cometidas en la Segunda

Guerra Mundial, pero al expresarse con la terminología de núcleo esencial, no se hace un análisis en cuanto al concepto que este implica.

Según la jurisprudencia emitida en los últimos años por la Corte Constitucional de Colombia, respecto de este tema, es importante destacar que en la práctica se dan casos en los cuales los derechos constitucionales pueden llegar a colisionar, es por ello, que para entender el alcance del contenido esencial hay que lograr discernir los límites de un derecho con respecto a otro.

Para lo anterior, se tomarán como referencia dos derechos que es muy frecuente que se encuentren en contradicción, es el caso del derecho a la información y el derecho al buen nombre, a fin de ilustrar el rol que desempeña la correcta determinación del contenido esencial de uno con respecto al otro, sobre todo si hay que sopesarlos.

En este sentido la Corte colombiana ha indicado que ningún derecho es ilimitado; por ello la sentencia T-695/17, en el caso en que un funcionario público, que se desempeñaba como concejal divulgó información relacionada con el accionante, en sesión del Concejo y a través de su sitio web oficial y su cuenta personal de la red social *Twitter* (2017), indicó lo siguiente:

La libertad de expresión comprensiva de la garantía de manifestar o recibir pensamientos, opiniones, y de informar y ser informado veraz e imparcialmente, es un derecho fundamental y un pilar de la sociedad democrática que goza de una amplia protección jurídica, sin embargo, supone responsabilidades y obligaciones para su titular, ya que no es un derecho irrestricto o ilimitado, y en ningún caso puede ser entendido como herramienta para vulnerar los derechos de otros miembros de la comunidad, especialmente cuando se trata de los derechos al buen nombre, a la honra y a la intimidad (p. 26).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos al respecto apunta lo siguiente:

El ejercicio de los derechos, en general, puede sujetarse a determinadas limitaciones o restricciones, que contempla la propia Convención Americana. Se ha explorado frecuentemente el alcance de las restricciones, su fuente, sus consecuencias, su legitimidad, así como los efectos que acarrea el abuso o exceso en una conducta que pudiera ampararse, en principio, por un derecho nacional e internacionalmente reconocido. Esto atañe también a la libertad de expresión. El artículo 13 del Pacto de San José contiene reglas de carácter específico a este respecto. Al ocuparse en ese tema, la Corte Interamericana ha estudiado la norma convencional y ha establecido su aplicación en supuestos generales y particulares. ([La Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2007, p. 29](#))

Si tomamos este ejemplo podemos entrar en una encrucijada como bien indica [Blanco \(2019\)](#), sobre la limitación del contenido esencial de los derechos al exponer que la Constitución colombiana en este sentido “no ofrece razón alguna para hablar de supuestos contenidos accidentales de los derechos, el texto constitucional reconoce los derechos fundamentales en su integridad como ámbitos de protección que constituyen un límite para la actuación de los poderes públicos” (p. 93)

La Corte Constitucional colombiana, respecto al tema, explica que es una zona intangible, no obstante, respecto a los derechos, específicamente a la información, si bien este goza de una amplia protección, también, existen límites, responsabilidades, cuando de el mismo en su ejercicio funcional afecte a otro protegido por la constitución.

En definitiva, como se mencionó en las primeras líneas, en la jurisprudencia colombiana, inicialmente no existía tampoco un desarrollo claro de lo que comprende el “núcleo esencial”, sin embargo, en la última sentencia tratada, ya esta realidad va tornándose diferente, pues hablan de un concepto despejado y comprensible de lo que es núcleo duro, asimilándolo como la posibilidad de recaer en una posible ponderación

### **Contenido esencial de los derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional de Ecuador**

En Ecuador la Constitución del 2008, en el Artículo 11, numeral 4, establece que ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías, es decir que la Carta Magna ecuatoriana establece de forma clara que todos los derechos están en igualdad de jerarquía y ni estos ni las garantías tuteladas podrán ser restringidas.

En este orden de ideas la sentencia 003-14-SIN-CC, dentro del caso Diego Rodrigo Cornejo por acción pública de inconstitucionalidad (2014), en la que se demanda la precisamente la inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley Orgánica de Comunicación, nuevamente tomando el ejemplo del derecho a la libertad de expresión frente al derecho al honor y al buen nombre, aduciendo que se han vulnerado los mismos.

Respecto al Artículo 1 de la Ley de referencia, en cuanto a su objeto y a la regulación de los derechos a la comunicación, atribución que contempla la misma constitución en su Artículo 133, numeral 3, que establece la facultad de la Asamblea a expedir normas orgánicas que regulen derechos y garantías, la Corte se pronuncia haciendo referencia que los accionantes comparan erradamente el verbo “regular” con “restringir”, y aducen que se está vulnerando el Artículo 11, numeral 4 de la Constitución (2008).

Es decir que la Corte afirma que el hecho de regular en la ley situaciones jurídicas concernientes a la comunicación, no significa que se está restringiendo el derecho, sino reglamentando dentro del marco constitucional el ejercicio del mismo, pues la misma norma normaliza el marco de actuar de los medios de comunicación, en tal virtud la afectación de algún derecho puede acarrear responsabilidades ulteriores. Así mismo la Corte Constitucional en otra de sus sentencias, la N° 012-09-SEP-CC, al abordar el contenido esencial de los derechos manifiesta que:

La determinación del contenido esencial puede y debe operar como pauta para resolver los aparentes conflictos entre derechos; la metodología adecuada para intentar armonizar los derechos pasa especialmente por pensar cada una de las libertades o derechos desde aquel contenido esencial. Algunos detractores de esta teoría manifiestan que en ocasiones la determinación del contenido esencial puede conducir a un resultado idéntico al que se ha llegado o podría haberse llegado por la vía de los métodos de jerarquización y sobre todo de ponderación; sin embargo, los fundamentos teóricos de este método son completamente diferentes, ya que determinar el contenido esencial es mirar hacia los límites internos de cada derecho en litigio, hacia su naturaleza, el bien que protegen, su finalidad y su ejercicio funcional ([Corte Constitucional del Ecuador, 2009, p. 19](#)).

De lo anterior, se puede indicar que para la Corte el contenido esencial de los derechos, se concibe como un nuevo paradigma, con un concepto de interpretación diferente a los conocidos como la ponderación, la subsunción, la jerarquía etc., teorías que se pueden entender como el desplazamiento de un derecho al aplicar limitaciones, jerarquías, y balances; la Corte menciona que lo que se pretende es la armonización del sistema jurídico con base en la aplicación del respeto de este contenido básico de cada derecho.

Aunado a ello, también, el foro constitucional expone este tema en la sentencia N° 009-10-SIN-CC, de fecha 9 de septiembre del 2010, hace referencia a la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana, indicando que sí bien se habla del núcleo duro de los derechos, también hace referencia al núcleo esencial.

Se deduce entonces de la jurisprudencia analizada, que la Corte Constitucional del Ecuador, ha desarrollado de manera poco profunda este tema; pues en las dos sentencias citadas se limita a extraer conceptos de la Corte Constitucional española y del foro constitucional colombiano, por lo que no hay un desarrollo jurisprudencial propio en cuanto al contenido esencial del derecho, lo que sin dudas dificulta en gran medida determinar límites y alcances de los mismos cuando estos colisionan entre sí.



## Propuesta de método de interpretación a través de criterios de razonabilidad aplicado al caso ecuatoriano

La falta de claridad para determinar el contenido esencial de los derechos fundamentales puede generar dificultades al momento de resolver contradicciones entre ellos. Ante esta realidad, existen algunos métodos de resolución de estos conflictos como lo es la ponderación, la teoría de los límites de los derechos, la jerarquización etc., sin embargo, todos podrían coincidir en que el más habitual y recurrente es el uso de la ponderación.

Hay que tener en cuenta que, en el ordenamiento jurídico constitucional ecuatoriano, no se establece una jerarquización de los derechos, este es un elemento importante toda vez que, al ser considerados todos los derechos en igualdad de rango de jerarquía, no se puede determinar con exactitud el contenido esencial de los mismos de manera abstracta, lo que dificulta que el juez pueda establecer un orden de prelación entre ellos. Maldonado (2020), expresa un criterio bastante interesante al respecto al indicar que:

La Constitución ecuatoriana señala que todos los derechos son de la misma jerarquía (art. 11 núm. 5). Y esto supone –piensan algunos– que existiría una imposibilidad consecuente respecto a la ponderación (exigiendo, a lo sumo, un procedimiento de armonización). Ello, puesto que la ponderación implicaría “poner a un derecho sobre otro”, cosa de plano excluida por la Constitución y por la propia “naturaleza” de los derechos. Sin embargo, se plantea una pregunta ulterior: ¿de qué derechos y de qué jerarquía hablamos?

Pues bien, hay que dejar claro que en la teoría del derecho no se habla de un solo tipo de jerarquía identificable en los ordenamientos jurídicos. De hecho, hay que diferenciar al menos tres tipos distintos: jerarquías formales, jerarquías materiales, jerarquías axiológicas. (p. 101)

Para explicar este punto de mejor manera se podría decir que la jerarquía formal, es una relación entre al menos dos normas, en donde la primera disciplina o condiciona la forma de creación de la segunda. En el caso de la jerarquía material, también estamos en presencia del contenido de dos normas diferentes, sin embargo, ninguna de ellas a diferencia de la jerarquía formal indica por sí misma cuál es superior, en tal punto que para conocer qué relación jerárquica que existe entre ambas necesitamos de una tercera ley que prevea dicho orden.

Analizado esto quedaría definir cuáles son las jerarquías axiológicas, generalmente, estas se construyen en sede judicial, cuando los jueces valoran entre principios y según su valoración ponen uno sobre otro. Estas no son jerarquías precisas o rígidas,

pues van a estar determinadas por la forma en que los juzgadores establecen los principios acuerdo con cada caso concreto.

Esto sería una especie de ponderación, que según [Barberis \(2018\)](#): “cada vez que los derechos-razones [principios] son conjuntamente relevantes para un mismo caso, las jerarquías axiológicas pueden mutar; estas no son absolutas, sino simplemente relativas a los casos ya decididos” (p. 18)

Y es que hablar de derechos fundamentela es bastante complejo sobre todo en lo que su alcance implica. [Guastini \(1999\)](#), muy acertadamente indica que:

(...) en la expresión “derechos fundamentales” podemos hallar al menos dos significados (aparentemente) contrapuestos: un significado de acuerdo con el cual los derechos fundamentales son aquellos que no requieren fundamento en un sistema jurídico, y un significado de acuerdo con el cual los derechos fundamentales son aquellos que fundamentan un sistema jurídico (p. 186).

En este sentido se puede evidenciar que estos dos significados necesariamente, relacionan al sistema jurídico con la moral en uno u otro caso. Ahora bien, desde el análisis de la administración de justicia lo que queda claro es que existe un problema, específicamente, traducido al caso concreto en que los jueces no podrán establecer con precisión como sopesar o ponderar un derecho sobre otro, por poner un ejemplo concreto: a la información v/s el derecho al honor y al buen nombre.

Frente a ello existen dos elementos fundamentales, por un lado, el contenido esencial de los derechos y por otro, la aplicación de un método de hermenéutica constitucional, en este caso la propuesta sería la aplicación de la razonabilidad como técnica de interpretación, teniendo en cuenta que esta debe estar pensada desde sopesación de los valores y no simplemente, en la confrontación sus lógicas.

Este tema no está desarrollado de manera específica en la norma, ni en la jurisprudencia ecuatoriana, pero si existe referencia al mismo en sentencias colombianas específicamente en la sentencia N° C-022/96 de la [Corte Constitucional de Colombia](#), donde establece la relación entre estos criterios de razonabilidad y la proporcionalidad, al respecto abduce que:

La teoría jurídica alemana, partiendo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal, ha mostrado cómo el concepto de razonabilidad puede ser aplicado satisfactoriamente sólo si se concreta en otro más específico, el de proporcionalidad. El concepto de proporcionalidad sirve como punto de apoyo de la ponderación entre principios constitucionales: cuando dos principios entran en colisión, porque la aplicación de uno implica la reducción del campo de aplicación de otro, corresponde

al juez constitucional determinar si esa reducción es proporcionada, a la luz de la importancia del principio afectado (párr. 27)

Cuando se abordan instituciones como la ponderación, método de razonabilidad y contenido esencial de los derechos, aunque tienen como denominador común la interpretación constitucional, cada una posee elementos que en un momento determinado pueden hacerlas incompatibles entre sí para la resolución de un conflicto. Por ejemplo, en el caso del contenido esencial, se determina que existe un meta derecho que abarca otros derechos dentro de este círculo y no necesariamente están compitiendo, sino que interactúan entre sí.

Es así como desde un examen metodológico esta teoría se va a aplicar desde las particularidades del caso concreto si se analizara del derecho a la información y el derecho al buen nombre, retomando el mismo ejemplo anterior, el primer objetivo será determinar cuál es el contenido esencial en ambos casos, sin embargo determinar estos contenidos esenciales por sí solo no va a solucionar la colisión de derechos o el conflicto suscitado.

En el segundo caso de la ponderación, se debe llegar a determinar si es que se debe sopesar o no el derecho a la información con el del honor y buen nombre. En este supuesto de igual manera que en la teoría del contenido esencial se debe analizar en el caso concreto, pero teniendo en observancia las categorías del peso abstracto del derecho y el peso concreto tanto del derecho uno como del derecho dos, según lo plantea la teoría del peso de Robert Alexy.

En este orden de ideas se ha considerado plantear una propuesta basada en la aplicación de la razonabilidad como método de interpretación. En el caso de Ecuador esto se ha aplicado específicamente, en el análisis del derecho de igualdad y no discriminación, debido a que cuando se analiza el mismo se establece que no es lo mismo un trato discriminatorio que uno diferenciado, y en virtud de ello, se debe establecer elementos razonables que justifiquen dicho trato.

Según este estándar de aplicación la Corte Constitucional del Ecuador a través de su sentencia N° 019-16-SIN-CC del año 2016, hace referencia a un test de razonabilidad, en el que divide la aplicación de del mismo en tres etapas diferentes al establecer que:

(...) en la primera etapa del test de razonabilidad, se establece sobre los objetivos perseguidos a través del establecimiento de la norma (...) En este orden, una vez identificados los objetivos, en la segunda etapa del test de razonabilidad, es preciso establecer si estos son constitucionalmente válidos, es decir, si encuentran sustento

en disposiciones constitucionales. Llegándose así a la tercera etapa del test de razonabilidad, que tiene relación con la proporcionalidad entre la desigualdad expresada en la norma y el fin perseguido ([Corte Constitucional del Ecuador, 2016, pp. 17-19](#)).

Visto desde este ámbito que plantea la Constitución, estos estándares abordados por la Corte Constitucional no permiten tener una correcta precisión para determinar estos contenidos elementales de los derechos. Es por ello que, se considera la necesidad de desarrollar otros criterios de razonabilidad que sirvan como vía de solución al conflicto entre estos.

Por ejemplo, en este caso concreto se propone formular algunos estándares o criterios que se pueden evaluar por los operadores de justicia en cuanto a su examen o ubicación para la resolución del conflicto entre estos derechos en colisión. Estos parámetros se podrían plantear de la siguiente forma:

- a) Identificación del contenido del derecho en su contexto normativo (constitución e instrumentos internacionales de DD. HH.)
- b) Establecer la finalidad del derecho y su ejercicio funcional.
- c) Identificar las limitaciones a las que puede ser sometido el contenido de los derechos.
- d) Establecer las particularidades del caso en concreto y si estas se encasillan dentro de las limitaciones constitucionales.
- e) Efectos que supondría la limitación en cuanto al contenido de uno de los derechos constitucionales.
- f) Identificar los métodos de interpretación que permitan justificar razonablemente la limitación a uno de los derechos constitucionales.
- g) Establecer las medidas de reparación integral más acordes para la protección de derechos.

Valorado desde un criterio objetivo podría ser aplicable este método o estándar de razonabilidad a otros conflictos entre derechos, no solamente cuando se trate de igualdad y no discriminación, verlo solo aplicado frente a estos casos sería darle una visión reduccionista, pues bien podría bajo los criterios planteados anteriormente, ser aplicado a otros derechos constitucionales.



## Conclusiones

Se puede concluir que el contenido esencial de los derechos es un concepto jurídico indeterminado, el mismo debe ser concretado con relación al derecho fundamental, y con el análisis de cada caso concreto. En consecuencia, hay que tener en observancia que en Ecuador no existe una jerarquización entre los derechos, por lo que sería apropiado que la Corte Constitucional, a través de su jurisprudencia, brinde las herramientas apropiadas de interpretación no solo para determinar el contenido esencial de los derechos, sino para que el mismo deje de ser una un abismo donde los jueces lejos de afianzar con claridad sus criterios, se pierden dentro de concepciones que en muchos casos son el resultado de una valoración subjetiva y no objetiva del caso.

Así mismo, es evidente que esta falta de precisión y de desarrollo jurisprudencial que presenta el Ecuador frente a la determinación del contenido esencial de los derechos fundamentales puede desencadenar valoraciones erróneas cuando estos entran en contraposición. En tal sentido sin restar la debida importancia a los diferentes métodos de resolución de conflictos que la norma y la doctrina describen, sería prudente también complementar el análisis de los juzgadores con la aplicación de parámetros de razonabilidad como los antes expuestos, lo que brindaría certeza y objetividad a la valoración que se realiza de cada uno de los derechos que se vean en situación de contraposición.

## Referencias

- Alexy, R. (2017). *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Año 2017. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2022-09/a-1036-primera-pp-2229-teoria-de-los-derechos-fundamentales-3ed-ferros-2.pdf>
- Amaya, A. & Rodríguez, J. (2004). *El núcleo duro de los derechos humanos: práctica jurídica en Colombia 1991-2005*. (Trabajo de grado). Pontificia Universidad Javeriana, Colombia. [https://silo.tips/queue/el-nucleo-duro-de-los-derechos-humanos-practica-juridica-en-colombia-alvaro-fran?&queue\\_id=-1&v=1674494254&u=MTg2LjMuNzQuMTky](https://silo.tips/queue/el-nucleo-duro-de-los-derechos-humanos-practica-juridica-en-colombia-alvaro-fran?&queue_id=-1&v=1674494254&u=MTg2LjMuNzQuMTky)
- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi - Manabí. <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Constitucion.pdf>
- Barberis, M. (2018). Tres aproximaciones a los derechos fundamentales. Prólogo a Maldonado Muñoz, M. Los derechos fundamentales. Un estudio conceptual. Santiago de Chile: Olejnik, 2018.
- Bastida, F. (2004). *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución Española de 1978*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=12853>
- Blanco, C. (2019). “El ámbito del derecho en la descentralización territorial colombiana y la Comunidad Andina (CAN)”. *Revista Republicana*, vol. 26 (2019): 93-108. <http://ojs.urepublicana.edu.co/index.php/revistarepublicana/article/view/517> <https://doi.org/10.21017/Rev.Repub.2019.v26.a61>
- Borowski, M. (2003). *La estructura de los derechos fundamentales*. <https://es.scribd.com/read/295470023/La-estructura-de-los-derechos-fundamentales>
- Corte Constitucional colombiana. (1993). *Sentencia C-033/93. Caso revisión de constitucionalidad del decreto N.º 1812, del 9 de noviembre de 1992, “Por el cual se toman medidas en materia de información y se dictan otras disposiciones”*. Bogotá – Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-033-93.htm>
- Corte Constitucional colombiana. (2014). *Sentencia C-463/14. Caso análisis a la autonomía jurisdiccional de pueblos indígenas para resolver conflictos por autoridades propias y según normas y procedimiento establecido por cada comunidad*. Bogotá – Colombia.
- Corte Constitucional ecuatoriana. (2009). *Sentencia N.º 012-09-SEP-CC. Caso o Marco Eugenio Bravo Sarmiento vs. Fernando Heriberto Guijarro*. Quito – Ecuador. <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/4a-2f3fa0-1157-4024-aa3d-b39b0b07eebf/0048-08-EP-res.pdf>
- Corte Constitucional de Colombia. (1996). *Sentencia N.º C-022/96*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-022-96.htm>



- Corte Constitucional ecuatoriana. (2014). Sentencia 003-14-SIN-CC. Caso Diego Rodrigo Cornejo por acción pública de inconstitucionalidad. Quito – Ecuador. <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/8f99a18a-11d0-4c04-a454-111cee61ace8/0014-13-IN-sen.pdf?guest=true>
- Corte Constitucional ecuatoriana. (2016). Sentencia N.º 019-16-SIN-CC. <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/e34d25a5-cc11-4d06-b9d4-9d33af4c7a63/0090-15-in-sen.pdf?guest=true>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2007). Referenciando a la Convención Americana sobre derechos Humanos. San José, Costa Rica. <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Basicos2.htm>
- Constitución Española. (1978). Aprobada por Las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978 Ratificada por el pueblo español en referéndum de 6 de diciembre de 1978 Sancionada por S. M. el Rey ante Las Cortes el 27 de diciembre de 1978. <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>
- García, S. y Gonza, A. (2007). *La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Primera edición, 2007 D. R. © 2007, Corte Interamericana de Derechos Humanos Avenida 10, calle 45 y 47 Los Yoses, San Pedro Apartado 6906-1000 San José, Costa Rica. <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/libertad-expresion.pdf>
- Guastini, R. (1999). *Distinguiendo*. Barcelona, Editorial Gedisa, 1999, p.186.
- Häberle, P. (2007). Comparación constitucional y cultural de los modelos federales. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2578849>
- Ibañez A. (2020). *Identificando derechos fundamentales en la Constitución española*. Revista Derechos y Libertades. Número 44, Época II, enero 2021, pp. 277-315. <https://doi.org/10.20318/dyl.2021.5856>
- Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. (1949). Versión en alemán del 23 de mayo de 1949 Última modificación: 28 de marzo de 2019. <https://www.btg-bestell-service.de/pdf/80206000.pdf>
- Maldonado M. (2020). *Límites y contenido esencial de los derechos (un marco conceptual problemático)*. Revista Derecho del Estado, núm. 47, pp. 79-112, 2020. Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.18601/01229893.n47.03>
- Storini, C. (2010) Las garantías de los derechos en las constituciones de Bolivia y Ecuador. <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2980/1/07-Storini.pdf>

Tribunal Constitucional español. (1981). Sentencia 5/1981. Caso Comisionado don Tomás de la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo vs. varios preceptos de la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares. España. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/5>

Tribunal Constitucional español. (1984). Sentencia 107/1984. Caso por la Procuradora de los Tribunales, doña Soledad San Mateo García, asistida del Letrado don Juan Enrique Piedrabuena Ruiz-Tagle, en nombre y representación de don Leonardo Leyes Rosano, vs. Sentencia de la Magistratura de Trabajo núm. 3 de Barcelona. España. <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es-ES/Resolucion/Show/SENTENCIA/1984/107>

Tribunal Constitucional español. (2004). Sentencia 58/2004. Caso Manuel Martínez Calderón vs. Tribunal Económico-Administrativo Regional de Cataluña. España. <https://hj.tribunalconstitucional.es/en-US/Resolucion/Show/5063>

Tribunal Constitucional español. (2007). Sentencia 236/2007. Caso de la Letrada del Parlamento de Navarra doña Nekane Iriarte Amigot, vs. preceptos de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. España. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/6203>

Tribunal Constitucional de Perú. (2005). Sentencia del caso N.º 1417-2005-AA/TC 2005. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/01417-2005-AA.html#:~:text=Un%20derecho%20tiene%20sustento%20constitucional,bien%20jur%C3%ADdico%20susceptible%20de%20protecci%C3%B3n>.





# La práctica biocultural de la milpa maya y los derechos humanos en Yucatán

## The biocultural practice of the Mayan *milpa* and human rights in Yucatan

## A prática biocultural do *milpa* maya e os direitos humanos em Yucatán

Dr. Eduardo Adolfo Batllori Sampedro<sup>1</sup>



### Resumen

El desarrollo de las comunidades mayas depende, grandemente, del medio natural, y del modelo agrícola de roza, tumba y quema basado en la milpa, lo que representa el sistema biocultural milenario que les brinda sustento. Este estudio pretende demostrar que las familias indígenas mayas tienen un entorno legal que regula el acceso a recursos naturales, dejando al campesino milpero sin opciones de reproducción económica, social y cultural. Bajo estas premisas se analiza el entorno jurídico legal que regula el acceso a recursos naturales de comunidades mayas, que alienta la inversión en el sector rural. Sin embargo, las políticas públicas y entidades creadas para su aplicación actúan de manera sectorial, temática y fragmentada, conjugando inequidad en la propiedad y en la utilización de recursos para explotación comercial, con tendencia hacia la concentración y centralización en la apropiación de la riqueza generada. A pesar de que la normatividad ambiental admite la posibilidad de que campesinos milperos mayas aprovechen los subproductos del sistema biocultural agronómico para autoconsumo, en los hechos se les considera infractores ambientales, violentando los derechos fundamentales de individuos y comunidades indígenas. Se plantean dos escenarios que permiten el desarrollo de productores mayas en Yucatán, como parte fundamental de los derechos humanos: 1. Escenario desde la perspectiva del productor individual, el cual se desarrolla en un contexto económico y ambiental de la sostenibilidad, y 2. Escenario desde la perspectiva de comunidad

Recibido: 3-2-2023 - Aceptado: 15-5-2023

1 Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, Unidad Mérida. Departamento de Ecología Humana. México. Correo electrónico: [edbatllori@cinvestav.mx](mailto:edbatllori@cinvestav.mx)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7446-5754>



indígena maya, con mirada agroecológica de sustentabilidad. Se reflexiona desde la ecología humana y su relación con la práctica de milpa milenaria.

**Palabras clave:** Bioculturalidad, derechos humanos, milpa maya, pueblos indígenas



### Abstract

The development of Mayan communities largely depends on the natural environment, and on the slash-and-burn agricultural model based on the *milpa*, which represents the ancient biocultural system that provides them with sustenance. This study aims to demonstrate that Mayan indigenous families are embedded within a legal framework that regulates access to natural resources, leaving the *milpero* peasant without options for economic, social and cultural reproduction. Under these premises, the legal environment that regulates access to natural resources of Mayan communities is analyzed, which encourages investment in the rural sector. However, the public policies and entities created for their application act in a sectorial, thematic and fragmented manner, combining inequity in ownership and in the use of resources for commercial exploitation, with a tendency towards concentration and centralization in the appropriation of the wealth generated. Despite the fact that environmental regulations admit the possibility that Mayan *milpero* peasants take advantage of the by-products of the agronomic biocultural system for self-consumption, in fact they are considered environmental offenders, thus violating the fundamental rights of individuals and indigenous communities. Two scenarios are proposed that allow the development of Mayan producers in Yucatan, as a fundamental part of human rights: 1. A scenario from the perspective of the individual producer, which takes place in an economic and environmental context of sustainability, and 2. A scenario from the perspective of the Mayan indigenous community, with an agroecological perspective of sustainability. The study reflects from the perspective of human ecology and its relationship with the practice of the ancient *milpa* system.

**Keywords:** Bioculturality, human rights, Mayan milpa, indigenous peoples.



### Resumo

O desenvolvimento das comunidades maias depende em grande parte do ambiente natural e do modelo agrícola de roça, corte e queima baseado na *milpa*, que representa o sistema biocultural milenar que lhes fornece sustento. Este estudo tem como objetivo demonstrar que as famílias indígenas maias possuem um ambiente jurídico que regula o acesso aos recursos naturais, deixando o camponês *milpero* sem opções de reprodução econômica, social e cultural. Sob essas premissas, analisa-se o ambiente jurídico que regula o acesso aos recursos naturais das comunidades maias, o que incentiva o investimento no setor rural. No entanto, as políticas públicas e entidades criadas para sua aplicação atuam de forma setorial, temática e fragmentada, combinando desigualdade na propriedade e no uso dos recursos para exploração comercial, com tendência à concentração e centralização na apropriação da riqueza

gerada. Apesar de as normas ambientais admitirem a possibilidade de os camponeses *milperos* mayas aproveitarem os subprodutos do sistema biocultural agrônômico para autoconsumo, na verdade são considerados infratores ambientais, violando os direitos fundamentais de indivíduos e comunidades indígenas. Dois cenários surgem que permitem o desenvolvimento dos produtores mayas em Yucatán, como parte fundamental dos direitos humanos: 1. Cenário desde a perspectiva do produtor individual, que ocorre em um contexto econômico e ambiental de sustentabilidade, e 2. Cenário desde a perspectiva da comunidade indígena maia, com uma perspectiva agroecológica de sustentabilidade. Reflete-se a partir da ecologia humana e sua relação com a prática do milenar *milpa*.

**Palavras-chave:** Bioculturalidade, direitos humanos, milpa maya, povos indígenas.

## Introducción

La implementación legal del principio precautorio en diversos países, y bajo ciertas circunstancias, trata de cubrir la necesidad de anticiparse a efectos negativos irreparables en materia ambiental, aun cuando la evidencia disponible no sea concluyente; sin embargo, el principio precautorio debe refinarse y ponderar los efectos que su aplicación pueda tener sobre poblaciones humanas que han manejado los recursos naturales locales de forma ancestral y dependen de ellos para su seguridad alimentaria. Estas poblaciones requieren una consideración especial debido a su estrecha relación con los recursos naturales desde sus orígenes, por los saberes que salvaguardan y porque sus prácticas son el resultado de un proceso adaptativo (Munguía *et al.*, 2018, p. 4).

Ejemplo de esto es la “coincidencia geográfica entre pueblos indígenas y zonas bio-diversas conservadas de México” (Boege, 2008, p. 17; Toledo y Alarcón-Cháires, 2018, p. 8) y que, en nuestro caso, constituye la base general de recursos naturales en los cuales se soporta la producción y reproducción social del pueblo maya.

En el estado de Yucatán, México, se han documentado varios casos en que la aplicación del principio precautorio regulatorio, por parte de las autoridades, ha generado situaciones que vulneran los derechos más elementales de las comunidades locales, particularmente las indígenas. Algunos ejemplos se refieren a las pesquerías artesanales de camarón en aguas interiores (Batllori, 2003), la soya transgénica y la miel de Yucatán, así como la veda a la cacería del venado cola blanca (Montiel *et al.*, 1999; Munguía *et al.*, 2018), entre otros. También se han documentado casos en que la práctica tradicional de uso de carbón y leña, como principales energéticos locales, se han tipificado como delito ambiental.



El presente artículo tiene como objetivo demostrar que las condiciones de pobreza y marginación no solo vienen de los bajos ingresos económicos generados por la actividad agrícola del cultivo de maíz de temporal (desde la perspectiva del mercado regional y nacional), debido a la baja productividad lograda y el costo de los insumos, sino también de la restricción legal impuesta al acceso y gestión de sus recursos naturales preferentes, particularmente de las comunidades indígenas. La hipótesis central consiste en demostrar que los hogares pobres tienen mayor valor de autoconsumo de la producción proveniente de la milpa, del *ich kool*, y no solamente del maíz. Para vincular el tema de la bioculturalidad de la milpa maya y los derechos humanos dividimos el artículo en cuatro apartados, desde la perspectiva de la ecología humana ancestral. En el primer apartado se describe el sistema biocultural, su funcionalidad, la relación ingreso-gasto de las familias mayas y su relevancia simbólica; en el segundo apartado se describe la práctica biocultural de la milpa, su contexto legal, que regula el acceso a los recursos naturales; en el tercero se demuestra la situación y condiciones de los derechos humanos e indígenas en las comunidades locales para la construcción de fortalezas legales y sociales; confrontando dos escenarios, actual y potencial para el fortalecimiento de los derechos humanos e indígenas, en relación con la práctica biocultural de la milpa, una propuesta que considera fortalecer los derechos humanos. En el cuarto apartado cerramos, a manera de reflexión.

### **El sistema biocultural de la milpa maya: funcionalidad, relación ingreso-gasto de las familias mayas y relevancia simbólica**

La práctica cultural agronómica que caracteriza la región maya es la milpa, bajo la técnica de roza-tumba-quema<sup>2</sup>. Mientras una nueva milpa está cortada y quemada y un patrón cíclico esté establecido, se puede cubrir un área, que puede ser de 80 a 120 ha (durante el tiempo de vida del agricultor), aunque una pequeña parte (por lo general 2 ha) esté en uso en cualquier momento. Varios autores coinciden en que la milpa itinerante ha formado la base de subsistencia de los asentamientos agrícolas desde los tiempos antiguos hasta el presente, es decir más de 5000 años de aprovechamiento sostenido (Zizumbo *et al.*, 1992; Faust, 1997).

La descripción más acabada de la milpa maya es la que realiza Hernández *et al.*, en el año 1995, y que sigue vigente en muchas de las localidades rurales de Yucatán.

...una pieza principal de la milpa es el maíz (*Zea mays*) de razas tuxpeño y nal tel y subraza dzit bacal, le siguen en importancia la calabaza (*Cucurbita pepo*, y *C.*

2 Consiste en limpiar una sección de la selva y quemar la vegetación ya cortada cuando esta se encuentra seca, para la siembra del policultivo (maíz, calabaza y frijol), y sujeto a procesos de sucesión secundaria cuando se abandona la parcela, favoreciendo la heterogeneidad ambiental.

*moschata*) y las leguminosas (*Phaseolus vulgaris* y *P. lunatus*). También en la milpa, en suelos favorables, profundos o con alto contenido de materia orgánica (como el k'ankab o box lu'um, respectivamente), se dedican pequeñas áreas (conocido como pach pakal) al cultivo de especies hortícolas<sup>3</sup>. La producción de la milpa y del pach pakal se destinan principalmente al autoconsumo, aunque parte de la producción es comercializable. En el solar, área aledaña a la vivienda de las familias, está delimitado por una barda de piedra, y es donde se efectúa el aprovechamiento agrícola del huerto familiar y pecuario con ganado de solar. En el huerto familiar hay árboles frutales y maderables, principalmente se encuentra maíz y frijol precoces, hortalizas en almácigos protegidos o kanches (cama de siembra elevada) y macetas de plantas medicinales. El ganado de solar incluye gallinas, pavos, cerdos, patos, y en algunos casos, una o dos cabezas de ganado vacuno y caballar. La cría de animales funciona como caja de ahorro ante situaciones urgentes como enfermedades, fiestas, o necesidades económicas apremiantes. En el monte o hubche' se dan diversos aprovechamientos, tales como la obtención de productos forestales tradicionales, leña y materiales para la construcción de vivienda, la elaboración de instrumentos de trabajo, la recolecta de forrajes, plantas medicinales, curtientes, la elaboración de hornos para obtener carbón y cal; no se puede ignorar la importancia de la cacería y captura de fauna silvestre con fines alimenticios o para control de plagas, la explotación de recursos no renovables como extracción de piedra y sahkab (polvo fino para construcción) con fines de uso doméstico principalmente. También en el monte se aprovechan las "reholladas", que son áreas semihundidas con suelos profundos, ocasionalmente con afloramiento de agua en el fondo, donde se establecen árboles frutales y algunas hortalizas. Otra actividad es la cría comercial de abejas para la obtención de miel y cera, también se encuentra, con menor medida, la cría de *Melipona negrii* o ko'oleh, kab (abeja nativa sin aguijón), cuya miel es muy apreciada, pero su producción es mucho menor que la de la abeja europea y africanizada. Completan su economía familiar las actividades no agrícolas, como el comercio, la venta de fuerza de trabajo, los oficios y la artesanía cuya importancia para la sobrevivencia campesina aumenta la penetración capitalista en las comunidades campesinas (Hernández *et al.*, 1995, pp. 76-77).

De acuerdo con Sanabria (1986), Se reconocen objetivos preferentes de uso y los diferentes procesos productivos que se realizan en cada agro hábitat, en sus diferentes fases consecutivas, que son diferenciadas por el número de años de descanso o reconstitución de la vegetación<sup>4</sup>.

3 Como chile (*Capsicum annum* L.), jitomate (*Lycopersicum esculentum*), akimakal (*Dioscorea bulbifera* y *D. alata*), jicama (*Pachyrizus erosus*), yuca (*Manihot esculenta*), melón (*Cucurbita melo*), sandía (*Citrullus lanatus*), camote (*Hypomea batata*), xcucut.

4 El espacio geográfico que ocupa la selva es diferenciado en agro hábitat, de acuerdo con sus características y posibilidades de uso y manejo, como son Ek'lu'um en k'ankab (suelo negro en relieve plano), Ek'lu'um

En el agro hábitat de Ek lu'um en k'ankab o suelos negros en relieve plano, se realizan la mayoría de los procesos productivos ya que el relieve plano facilita el trabajo en términos de esfuerzo físico; y presenta el suelo más profundo, fértil y con mayor retención de humedad. Según las fases son los tipos de aprovechamiento, entre ellos está el forraje, y los cultivos como la milpa, el Pach'pakal y el Ch'akbipach, para las fases cortas. En las fases medias se da el material para construcción y recolección de instrumentos. Y para fases más largas están el material para construcción, combustible, apicultura, y solar (Sanabria, 1986, p. 84).

La filosofía central de la práctica biocultural de la milpa maya se cimienta en que “la naturaleza es sagrada, constituye una instancia que no pertenece al hombre y que tiene un poder superior al del ser humano (Terán y Rasmussen, 1992, p. 262), por lo cual se solicita y agradece su uso y aprovechamiento, el cual debe ser moderado<sup>5</sup>. Esta premisa ha sido clave para la sustentabilidad del sistema” (Arias, 1995, p. 187). Cada pueblo indígena tiene distintas formas de expresión cultural a través de ceremonias, danzas, artesanías y ritos religiosos, que reflejan costumbres tradicionales llenas de simbolismos.

Concomitante a las prácticas agrícolas, el agricultor realiza una serie de prácticas supraestructurales, para pedir o agradecer favores a las divinidades protectoras del maíz, que funcionan en el universo cosmogónico del campesino yucateco. Existen varias ceremonias en torno a la milpa, de ruego, agradecimiento, permiso y otras, entre las principales se puede mencionar: el Ch'a chaak, el Hanlil k'ool, el Tsa saka' y el Hooché, en todas ellas, el principal elemento es el maíz, utilizado para ofrendas y alimento (Arias, 1995, p. 181).

Son notables también muchos de sus conocimientos empíricos, entre los que destacan los métodos y técnicas para “curación a través de plantas medicinales” (Terán, 2022, p. 116); su visión holística y del respeto a la naturaleza; y sus formas de organización productiva.

Las familias nucleares y extensas de las comunidades han estado a cargo de la práctica biocultural de la milpa. El vínculo biosocial de la familia le otorga gran fuerza, flexibilidad y capacidad adaptativa. “La comunidad ha sido el marco social en el cual se desarrollan las familias milperas” (Sanabria, 1986, p. 40). Tradicionalmente ha tenido gran fuerza interna debido a que “existen lazos familiares y

---

en wits y mulu'ch (tierra negra en hojarasca en relieve ondulado), Chak lu'um en k'ankab (suelo rojizo en relieve plano), y Tsek'el chaklu'um o tesk'el box lu'um (tierra roja y negra con piedras) (Sanabria, 1986, p. 35).

- 5 Iilsley (1995), inicia con una reflexión de un campesino (Agustín Cob Albornoz) “Antes de empezar a tumar, le llevábamos saka' a los Yum K'aax, los señores del Monte, para pedirles permiso para trabajar el terreno. Les explicábamos que con la tumba no queríamos perjudicar al monte, sino que, al contrario, que se iba a rejuvenecer con todos los nuevos brotes que tendría después de la quema” Iilsley (1995, p. 129).

de solidaridad que ha favorecido el apoyo mutuo. La base familiar y el uso común de la tierra impuesto por el sistema de roza, tumba y quema, han fomentado la existencia de lazos comunales fuertes, así como el intercambio de productos y de semillas” (Sanabria, 1986, p. 40).

Becerril, en el año 2014, evaluó los niveles de pobreza en que se encuentra sumergida la comunidad en diversas localidades de los municipios de Tekax, Santa Elena y Oxkutzcab, en el estado de Yucatán (vinculados al área natural protegida denominada “Reserva Estatal Biocultural del Puuc”), mediante una encuesta a 253 familias. De acuerdo con los datos reportados, los hogares que están en situación de pobreza representan el 74 %, siendo la brecha de la severidad de pobreza del 35 %, y la profundidad de la pobreza; es decir, los hogares más pobres, entre los pobres, resultan el 20 % (Becerril, 2014, p. 11).

La Tabla 1 ayuda a identificar los sectores más relevantes de la economía local, de acuerdo con el valor bruto de la producción, a precios de 2013.

Destaca en orden de importancia el Comercio de bienes contribuyendo con un total de 37 % del valor bruto de producción, en segundo orden de importancia se encuentra la actividad migratoria con un total de 21 % (es decir, las remesas que los migrantes envían a sus hogares), y por último la producción de milpa con el 20.7 % del total del valor bruto de producción (Becerril, 2014, p. 38).

**Tabla 1: Actividades productivas y valor bruto de la producción de los hogares en localidades de la zona Puuc de Yucatán**

Actividad productiva	Valor bruto de la producción (\$ pesos M.N.)	Oferta	Exportación
Milpa	31 867 202.80	20.7 %	34.5 %
Parcela	2 651 050.80	1.7 %	30.0 %
Apicultura	541 604.66	0.4 %	50.1 %
Bovinos	11 795 469.26	7.7 %	4.7 %
Porcinos	3 330 437.12	2.2 %	66.5 %
Aves de corral	2 084 515.40	1.4 %	24.9 %
Solar cultivos	1 624 454.74	1.1 %	29.4 %
Recursos naturales	285 570.41	0.2 %	0.0 %
Recolección leña	2 556 574.39	1.7 %	0.0 %
Migración	32 414 212.80	21.1 %	100.0 %
Artesanías	907 601.33	0.6 %	55.4 %

Actividad productiva	Valor bruto de la producción (\$ pesos M.N.)	Oferta	Exportación
Maquila en hogar	790 297.06	0.5 %	54.4 %
Comercio	56 898 589.65	37.0 %	0.0 %
Servicios	6 206 200.14	4.0 %	0.0 %
Total	153 953 780.55	100.0 %	

Nota: tomado de [Becerril, 2014, p. 38](#).

De acuerdo con los cálculos que se derivan de la Matriz de Contabilidad Social, el valor del Producto Interno Bruto (PIB) de las comunidades en la Reserva Estatal Biocultural del Puuc es de \$84 153 467.00 pesos a precios de 2013:

Ahora bien, para calcular el ingreso per-cápita de un total de 19,948 habitantes rurales de esas 253 viviendas, es del orden de \$4,218.6 pesos anuales, a precios de 2013. Los habitantes con perfil de pobreza extrema destinan mayor proporción de su gasto a alimentos, educación y una mínima proporción a transporte. En este mismo sentido, los hogares pobres tienen mayor valor de autoconsumo de la producción que proviene de la milpa ([Becerril, 2014, p. 38](#)).

El bienestar humano depende de los servicios ambientales y de la biodiversidad. Sin lugar a duda, los habitantes entrevistados de la Reserva Estatal Biocultural del Puuc son una muestra fehaciente del aprovechamiento directo de estos servicios.

El aprovechamiento es básicamente: plantas cultivadas y silvestres, animales domesticados y silvestres, productos maderables, carbón vegetal, leña. Las fuentes de aprovechamiento identificadas fueron: monte (acceso directo a la selva, flora y fauna silvestre, leña), parcela (área cultivada con perenes, básicamente frutales), milpa (agricultura tradicional, con varios tipos) y solar (cultivo de traspatio y medicinales). Estas fuentes diferentes de aprovechamiento abastecen de un abanico muy amplio la agrobiodiversidad de los hogares que habitan en la Reserva Estatal Biocultural del Puuc ([Becerril, 2014, p. 47](#)).

Como se puede apreciar, todas estas actividades mencionadas, complementan y diversifican las actividades productivas de las unidades económicas campesinas mayas ([Becerril, 2014](#)).

[Hernández et al. \(2021\)](#), menciona que la razón de las decisiones como productores de autoconsumo o tradicionales yace en su identidad, lo que en determinadas circunstancias dificulta conocer su ingreso neto.

En esta situación los mercados no funcionan cabalmente, ya que las decisiones dependen del valor que el propio productor otorga a cada una de sus actividades, es decir, su precio sombra. No obstante que existe un amplio reconocimiento de las propiedades culinarias y nutricionales del maíz en sus numerosas variedades, esta situación rara vez se refleja en el precio del grano en el mercado. Hay, desde luego, excepciones importantes que incluyen al maíz azul y al pozolero, frecuentemente comercializados (Hernández *et al.*, 2021, p. 33).

Aun así, el mayor determinante de la diferencia entre el precio sombra del hogar y el precio del mercado es, quizás, “la capacidad del cultivo de generar identidad social, incluso en la actualidad, particularmente en las comunidades rurales del país” Hernández *et al.* (2021, p. 35), sostiene que, en promedio, “el precio sombra revelado por los productores rurales fue de \$32.4 por kilogramo de maíz criollo o nativo producido, a precios de 2007, el cual resultó estadísticamente distinto a su precio en el mercado ese año, de solo \$3.20 por kilogramo ( $p < 0.01$ )”.

De ese tamaño sería el valor del servicio ambiental de regulación que ejercen las comunidades originarias en selvas y bosques, a través de las prácticas agroforestales (una herbivoría basada en la producción de milpa, plantas medicinales, madera para vivienda, polen y néctar, entre otros, así como el control de poblaciones animales y plagas) por parte de estos productores de autoconsumo. Debe notarse, sin embargo, que tales cifras dependen enteramente del destino del cultivo, pues si la producción de autoconsumo fuera al mercado su valor sería muy bajo.

La política agropecuaria se ha desarrollado a partir de los apoyos gubernamentales que se brindan desde la entonces Secretaría de Ganadería, Agricultura, Desarrollo Rural y Pesca (SAGARPA), en el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el Programa Especial Concurrente y las Reglas de Operación para aplicar los apoyos del Programa Agro-Productivo (los cuales fomentaban solamente la producción de maíz del tipo mejorado, como monocultivo, y, en ocasiones, cultivos asociados de frijol, asociados al uso de agroquímicos). En la actualidad, la nueva Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) empieza a impulsar acciones que fortalezcan la producción agroecológica y de policultivo, como la milpa y el café, mediante el Programa Sembrando Vida.

## La práctica biocultural de la milpa y el entorno legal que regula el acceso a recursos naturales

Para lograr una visión más amplia sobre la práctica tradicional de la milpa se realizó una revisión de diversas leyes, normas y reglamentos que inciden en las formas de apropiación de muchos recursos naturales preferentes, de las diversas



comunidades indígenas. Si bien la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, al igual que el Programa Especial Concurrente se orientan a buscar un desarrollo integral de la zona rural y con la participación de diversas dependencias, en la realidad, su actuación conjunta es nula y se traduce en la utilización intensiva del territorio, con poco tiempo de descanso y barbecho de la selva y, por lo tanto, con una pérdida gradual de la fertilidad de los suelos, por lo que el uso de fertilizantes químicos es más frecuente y abundante (Sanabria, 1986, p. 118); así mismo, el uso de pesticidas y herbicidas (los cuales se ofrecen en el paquete tecnológico del apoyo gubernamental) generan problemas de contaminación al suelo y agua, pérdida de biodiversidad y afectaciones a la salud de los productores.

Por otro lado, los subproductos logrados en la actividad biocultural agronómica de las comunidades mayas, particularmente los que se refieren a los recursos forestales maderables y no maderables (como leña, carbón, troncos y palmas de huano para la construcción de vivienda, por ejemplo, están regulados por la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable, tanto en el nivel federal como estatal, por lo que su aprovechamiento requiere de remisiones forestales derivadas de autorizaciones de Programas de Manejo Forestal y Manifiestos de Impacto Ambiental descritos en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Debido a lo anterior, el aprovechamiento integral de la milpa en estos subproductos implica que, en su transporte, el productor sea detenido por las autoridades, sean estos inspectores de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) o policías del ámbito municipal, estatal o federal y se vean sujetos a procedimientos administrativos o penales, y, en algunos casos, a extorsiones para permitir su tránsito. En relación con la leña, en particular, existe la Norma Oficial Mexicana NOM-012-SEMARNAT-1996 que establece los “procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de leña de uso doméstico”, entendiéndose como “uso doméstico”, de acuerdo al artículo 7, de la [Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Yucatán](#), apartado XLIV, como: “El aprovechamiento, sin propósitos comerciales, de los recursos forestales extraídos del medio natural en el que se encuentran, para usos rituales, o satisfacer las necesidades de energía calorífica, vivienda, aperos de labranza y otros usos en la satisfacción de sus necesidades básicas en el medio rural”. Lo mismo sucede en cuanto a otros subproductos como la tierra de monte (NOM-027-SEMARNAT, 1996), raíces y rizomas (NOM-038-SEMARNAT-1995), cortezas, tallos y plantas completas (NOM-005-SEMARNAT-1997), hojas de palma (NOM-006-SEMARNAT-1997), ramas, o pencas, flores, frutos y semillas (NOM-0007- SEMARNAT-1997), cogollos (NOM-008-SEMARNAT-1996), bambú, mimbre, bejuco, ratán, caña, junco, y rafia, utilizados en cestería y espartería (NOM- 029-SEMARNAT-2003), entre otras, muchas de las cuales son utilizadas también por la herbolaria medicinal maya, y ninguna está en lengua maya.

En cuanto al carbón vegetal, este también está normado por la Ley de Prevención y Combate de Incendios del Estado de Yucatán, en su artículo 41, sobre la instalación de hornos para fabricar el carbón. En el ámbito estatal, desde el 2010 se ha cuestionado a las autoridades forestales federales sobre si los subproductos forestales maderables y no maderables, derivados de una actividad agrícola, la cual ha sido subvencionada con recursos del PROAGRO-Productivo o Sembrando Vida, debiera considerarse como residuos de manejo especial derivados de dicha actividad, como lo establece la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (artículo 19, fracción III), así como la Ley para la Gestión Integral de los Residuos en el Estado de Yucatán (artículo 6, fracción C), y que, por lo tanto, debe ser la competencia estatal la encargada de regular su manejo adecuado, mediante un Programa de Manejo de Residuos, derivado de la actividad agrícola. Hasta ahora, año 2023, no se ha logrado aún acuerdos interinstitucionales, y se obliga al productor a optar por la especialización forestal, con todo lo que esto implica en cuanto a trámites y requisitos para su aprovechamiento, aunado al costo que representa.

En cuanto a la vida silvestre, particularmente la fauna silvestre, la cual también es un subproducto de la milpa, como el venado y el pavo de monte, entre otros, está normado por la Ley General de Vida Silvestre, por lo que su aprovechamiento requiere de autorizaciones por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), y si bien abre la posibilidad de aprovechamiento para fines de subsistencia (artículo 92), menciona que recibirán apoyo, asesoría técnica y capacitación, por parte de las autoridades competentes para el cumplimiento de esta Ley, más aun, menciona en ese mismo artículo que la autoridad promoverá asociaciones para estos efectos. Sin embargo, en los hechos, lo anterior no sucede y suelen ser detenidos e infraccionados los productores que transportan animales o partes de ellos. Tampoco se han elaborado las listas que determinan las prácticas y los volúmenes de aprovechamiento de ejemplares, partes y derivados de vida silvestre para ceremonias y ritos tradicionales por parte de comunidades rurales, como establece el artículo 93 de la citada Ley General de Vida Silvestre. En todo caso, la autoridad federal contempla la figura de Unidades de Manejo de Vida Silvestre (UMAS), la cual requiere de estudios especializados plasmados en un plan de manejo, para su registro ante la SEMARNAT y obtener las cuotas de aprovechamiento.

El aprovechamiento de piedras, sahcab y la fabricación de hornos para la producción de cal, se encuentra normado por la Ley de Protección al Medio Ambiente del Estado de Yucatán, el cual requiere de estudios de impacto ambiental para su aprovechamiento por parte de la entidad federativa, así como la licencia de uso de suelo por parte de la autoridad municipal. La producción de cal está normada por la Ley de Prevención y Combate de Incendios del Estado de Yucatán en su artículo 41. Esto también limita las posibilidades de aprovechamiento integral de



los recursos disponibles para las comunidades mayas, para el mejoramiento de vivienda, entre otras acciones. Las situaciones descritas anteriormente, muestran las limitantes al uso y al acceso de los recursos naturales de la milpa y del monte de los campesinos mayas, por lo que las posibilidades de que su práctica tradicional pueda desarrollarse plenamente son muy bajas, dado el entorno jurídico y el fomento a la inversión en el sector rural.

### **Sistema biocultural de la milpa maya, derechos humanos e indígenas ante la fragilidad y vulnerabilidad**

Introduciendo el tema de los derechos humanos fundamentales, el derecho a la alimentación está reconocido en todo el mundo como un derecho básico del ser humano. Sin embargo, la Constitución mexicana no lo consagra, de manera general, para toda la población en ninguna de sus partes, aunque se puede deducir su protección, particularmente en niños y niñas a partir del análisis de los artículos 4 y 123 (Navarrete *et al.*, 2000).

El primero, en su sexto párrafo, a la letra dice “Los niños y niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”. El Artículo 123, en el apartado A, fracción VI, establece que los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para promover la educación de sus hijos. Aquí se encuentra implícita la alimentación. El informe sobre el Derecho a una Alimentación Adecuada como Derecho Humano, cuyo relator especial fue Asbjorn Eide en 1987, concluye que el derecho de los pueblos a disponer de sus propios recursos naturales es esencial para que se realice dicho derecho. Es el derecho a estar protegido ante la necesidad. En México esta es una norma imperfecta por su falta de exigibilidad a la parte obligada a cumplirla. Sin embargo, muchos autores han considerado que los bienes alimentarios pertenecen, en caso de extrema necesidad, a todo aquel que carezca de ellos. (Navarrete *et al.*, 2000, p. 57)

Por su parte, el derecho al trabajo se encuentra regulado por el artículo 123 constitucional, en el que establece que “toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil”. (Navarrete *et al.*, 2000).

El trabajo dignifica en la medida que permite al hombre su realización, por cuanto le posibilita satisfacer sus necesidades de una forma honesta. Este derecho busca la justa remuneración y establece el salario mínimo, jornadas máximas de trabajo, descanso y vacaciones, participación de utilidades, retribución del trabajo extraordinario, capacitación, cobertura de accidentes de trabajo y enfermedades, jubilación,

entre otras. Sin embargo, el agricultor, y mucho menos el milpero, disfruta plenamente de este derecho. Otra norma imperfecta (Navarrete *et al.*, 2000, p. 81).

En el orden social, el derecho a la libertad de comercio e industria queda plasmado en el artículo 5 de la Constitución Política de México, y que a la letra dice “a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos (Navarrete *et al.*, 2000, p. 91). El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marca la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad”.

En este caso, la restricción al acceso de los recursos forestales y de vida silvestre se interpreta como si el productor milpero tradicional afectara los derechos de terceros, en este caso, a la actividad comercial forestal y de vida silvestre a través de Unidades de Manejo de fauna Silvestre, en sus diversas modalidades (crianza, cinegético, etc.), que llevan a cabo los productores con mayores capacidades económicas y técnicas. Sin embargo, la restricción del recurso a favor de la actividad industrial y comercial también afecta los derechos de alimentación, trabajo y comercio local de la población marginada, la cual no recibe retribución alguna por el no uso del recurso en sus pequeñas parcelas, considerando que esta actividad tradicional posee ciertas características que lo distinguen de las actividades agroindustriales, forestales y cinegéticas comerciales como: una amplia distribución del ingreso, generadores de empleos, fuerte impacto sobre el valor de la producción y del producto interno bruto local, organización social incluyente y con equidad de género, así como un conocimiento profundo del agrohábitat, por mencionar algunas (Batllori, 2003, p. 100).

Lo anterior tiene que ver con el derecho a la propiedad en su dimensión social. El Artículo 27 constitucional dice

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana (Navarrete *et al.*, 2000, p. 102).

“La propiedad debe regularse en función del interés de la comunidad, lo que le da su dimensión social; debe estar orientada hacia el bien común por su carácter social y público. A la autoridad corresponde impedir que se abuse de la propiedad privada en contra del bienestar colectivo”. “Una dolorosa ausencia en nuestra legislación

tiene que ver con los derechos a la indemnización justa, aún en los casos en que la causa de utilidad pública esté justificada” (Navarrete *et al.*, 2000, p. 105).

Como lo menciona Robles (2005, p. 152), “resulta que el principal criterio de manejo de la agricultura privilegia la rentabilidad” de la actividad comercial mecanizada, la que, sin embargo, genera impactos ambientales, sociales y económicos importantes. Grandes extensiones de selva se requieren derribar para la siembra de maíz mecanizado, en forma de monocultivo por cientos de hectáreas con riego, con un efecto negativo sobre la vida silvestre en cuanto a pérdida de hábitat y pérdida de la biodiversidad por el uso amplio de plaguicidas y herbicidas, si bien se generan empleos, estos son muy bajos y la riqueza generada se concentra en pocas manos, aunado al hecho de no privilegiar la equidad de género. Los subproductos forestales maderables y no maderables no son aprovechados de manera integral o son quemados para incorporar las cenizas al suelo. Esta actividad se privilegia por recibir recursos a fondo perdido o créditos a bajo costo, y, por lo regular, no requieren elaborar manifiestos de impacto ambiental ante la autoridad competente ni tampoco los pagos compensatorios por el cambio de uso de suelo.

“A pesar del hecho de que la normatividad ambiental admite la posibilidad de que los campesinos milperos puedan aprovechar los subproductos del sistema biocultural agronómico en términos de autoconsumo, en los hechos se consideran infractores ambientales, por lo que este privilegio parece inaccesible para ellos” (Batllori, 2003, p. 98). “Violentar el derecho al trabajo de los agricultores milperos yucatecos y orillarlos a la clandestinidad y la desconfianza, le hace entonces un pobre favor a la sustentabilidad de la práctica tradicional” (Robles, 2005, p. 153).

En buena medida, la concepción que ha conducido a la elaboración de leyes, normas y reglamentos restrictivos se basa en la interpretación del criterio precautorio, el cual implica que, en ausencia de información robusta y suficiente acerca del estado de las poblaciones de un recurso natural determinado, se recomienda imponer restricciones a su acceso (Munguia *et al.*, 2018, p. 4).

En una palabra, la decisión normativa de carácter precautorio ha determinado que sea violado el derecho al trabajo de un grupo considerable de residentes de las localidades indígenas milperas y costeras de Yucatán. No existen evidencias científicas que permitan afirmar de manera definitiva que la única alternativa de manejo que aproxime a esta actividad a la sustentabilidad consista en su prohibición. La decisión del establecimiento de restricciones al acceso ha sido, por tanto, una decisión de carácter político (Robles, 2005, p. 151).

Queda entonces abierta una pregunta de carácter fundamentalmente ético:

¿La conveniencia política coyuntural es motivo suficiente para dejar en suspenso el derecho al trabajo y la alimentación, al menos hasta en tanto se satisfacen las demandas de los grupos que pueden ejercer presión sobre los funcionarios responsables del caso? Es cierto que los milperos tradicionales que se dedican al aprovechamiento integral de los recursos de la milpa son un grupo mal organizado, carente de respaldo político consistente y poco significativo en términos económicos (Robles, 2005, p. 151).

De acuerdo con Robles (2005, p. 151), “Ha resultado más sencillo asumir una posición, por parte de la autoridad federal, que responde a los intereses políticos y económicos de los grupos más poderosos y mejor organizados del sector pesquero y agrícola, dejando en manos de las autoridades locales enfrentar los problemas sociales generados por la restricción al acceso a un recurso percibido por los residentes locales como de propiedad común” .

Continuando con la revisión normativa, en cuanto a los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos identifica a los pueblos indígenas como “aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas” (art. 2).

En Yucatán son varias las comunidades indígenas que habitaban en el territorio peninsular al momento de la presencia española, y particularmente las comunidades Mayas de los Cocom, Xiu y Cupul, han mantenido estructuras que los distinguen de los demás en cuanto a tradiciones, rituales, manejo de semillas y prácticas agronómicas. Otras áreas como en la zona central, donde se presentan las comunidades Mayas Chakan, Ceh Pech, Ah Kin Chel, Zipatan, se han visto muy afectadas por el manejo histórico moderno a través de las haciendas Henequeneras y procesos de aculturación asociados (Quintal, 2014, p. 27), como la pérdida continua del lenguaje maya (Programa Especial de la Región Milpera y Área de Influencia. Decreto 621/2018, publicado en el Diario Oficial del Estado de Yucatán, el 22 de junio del 2018).

Conforme al texto del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas “le corresponde a las entidades federativas a través de sus constituciones y leyes reglamentarias, en las que se deben considerar criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico, además de establecer las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad”. De esta manera, la entidad federativa puede actuar respecto de una misma

materia y regular con mayor énfasis determinados aspectos preocupantes para la región e incrementar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas. Sin embargo, el texto constitucional federal se limita a señalar a las comunidades indígenas como sujetos de interés público, y que, por lo tanto, sean tutelados por el Estado.

En armonía con lo anterior, la [Constitución Política del Estado de Yucatán](#) establece el reconocimiento a las comunidades indígenas en su territorio, de conformidad con lo establecido en el artículo 2, el cual enfatiza que:

... los derechos sociales del pueblo maya se ejercerán de manera directa, a través de sus representantes, o de las autoridades establecidas, y que las leyes establecerán los mecanismos que garanticen la efectiva participación del pueblo maya, en los distintos ámbitos y niveles de gobierno, en la toma de decisiones públicas que se vean afectados, en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y los planes de desarrollo municipales, y cuando se prevean medidas legislativas relacionadas con éste. Finalmente, menciona que se establecerá un organismo que definirá, ejecutará y evaluará las políticas públicas que garanticen la vigencia de los derechos del pueblo maya, y de las comunidades indígenas de otras entidades federativas, que se encuentren transitoria o permanentemente en territorio estatal, en los términos de las disposiciones legales aplicables (Art. 2).

Adicionalmente, el texto Constitucional estatal establece en su artículo 7 bis, que:

... se reconoce el derecho a la libre determinación del pueblo maya, bajo un marco autonómico en armonía con la unidad Estatal, son considerados como sujetos de derecho público, con capacidad para decidir sus formas internas de convivencia, organización social, económica, política y cultural. El reconocimiento explícito como sujeto de derecho público conlleva la garantía jurídica de su plena personalidad y capacidad para asumir y ejercer el conjunto de sus derechos y obligaciones, en consonancia el derecho constitucional a la libre determinación y al ejercicio de la autonomía.

El 6 de diciembre del año 2000, se publica el Decreto 293 en el Diario Oficial del Estado, que establece la creación del Instituto para el Desarrollo de la Cultura Maya del Estado de Yucatán (INDEMAYA), siendo reformado en el año 2007 mediante el Decreto 782, cuyo objeto, es que permita el pleno ejercicio de su derecho a definir, ejecutar y conducir las acciones tendientes a mejorar sus condiciones de vida de acuerdo con su cultura y expectativas.

Posteriormente, el 3 de mayo del año 2011, mediante el Decreto 407, se publicó en el Diario Oficial del Estado la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya en el Estado de Yucatán, el cual, menciona en el artículo 3 que “Para tener derecho a la protección de los derechos y a la Justicia Maya prevista en esta Ley, se requiere que la “persona” cumpla las características señaladas en la fracción III del artículo. Sin embargo, la Ley no define el concepto de Comunidad maya” (Quintal, 2014, pp. 20-21).

La Ley también mandata el iniciar el procedimiento de registro de la comunidad Maya, de acuerdo con lo que establece el Capítulo II, sobre el Registro de las Comunidades Mayas en el Estado de Yucatán, artículo 19 y 20, los cuales dicen que:

Tiene por objeto que las autoridades estatales, municipales y, en su caso, las federales, cuenten con la información necesaria de las comunidades mayas del Estado, para instrumentar la elaboración y ejecución de los programas de corto, mediano y largo plazos establecidos en esta Ley y su Reglamento, y que la elaboración, mantenimiento y actualización del Registro Estatal de Comunidades Mayas en el Estado, estará a cargo del Instituto, en coordinación con las autoridades municipales, mediante acciones registrales que se implementarán por conducto de los Jueces Mayas y demás autoridades ejidales.

La única herramienta que existe para determinar quién es una comunidad indígena, es la consulta definida por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En el marco normativo de dicho Convenio se ofrece una definición de etnia que sustancialmente defiende el derecho a la autoadscripción de los pueblos; es decir, define que “serán poblaciones indígenas quienes tengan conciencia y acepten su identidad étnica como colectivo”. Así, serán los mismos pueblos los que afirmen quiénes son los sujetos de derecho colectivo de las leyes mediante un proceso de consulta indígena en el nivel nacional. Esto está contemplado en el artículo 6 del Convenio 169, mencionado con anterioridad (OIT, 1989). La Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) elaboró un protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, documento aprobado por el pleno de la asamblea del Consejo Consultivo de la CDI en la XXXIII sesión ordinaria de febrero del 2013.

En el caso de Yucatán, fue a través de la colaboración interinstitucional entre la CDI, el INDEMAYA, el Congreso del Estado de Yucatán y la Universidad Autónoma de Yucatán (UADY), que fue posible realizar la primera “Consulta para la Identificación y el Registro de las Comunidades Mayas del Estado de Yucatán, en



22 municipios del sur del Estado, registrando en el Catálogo a 102 localidades que se autoadscribieron como indígenas mayas. La tercera Consulta para la Identificación y el Registro de las Comunidades Mayas del Estado de Yucatán se realizó en el año 2016” (Quintal, 2014, p. 32).

“Sin embargo, ni la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya en el Estado de Yucatán, ni su Reglamento establece los lineamientos o procedimientos que se deben llevar a cabo para lograr el reconocimiento como Comunidad Maya, por lo que este derecho no está plenamente garantizado y requiere ser trabajado por los diputados del Congreso del Estado de Yucatán” (Quintal, 2014, p. 13).

Mientras lo anterior no se realice, las comunidades mayas del Estado de Yucatán no podrán disfrutar los derechos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estos derechos son: “Derecho a aplicar sus propios sistemas normativos; Derecho a la preservación de la identidad cultural; Derecho a la tierra y al territorio; Derecho de consulta y participación; Derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado; Derecho al desarrollo; y Derecho a la Propiedad del Conocimiento Tradicional” (Dirección de Derechos Indígenas, 2007).

Por lo tanto, si bien existe un sistema general que, en su proceso histórico legal ha venido desincorporando al milpero tradicional, hay, por otro lado, estructuras y mecanismos institucionales que dan la opción, a estos grupos, de conformarse como colectivo para acceder a los derechos tradicionales de su producción y no ser tomados como infractores ambientales.

De esta manera, la Comunidad Indígena podría solicitar a la SAGARPA, hoy SADER y a la Secretaría de Desarrollo Rural y Pesca del Estado de Yucatán, delimitar un Distrito de Desarrollo Rural Sustentable, con la finalidad de proteger y respetar usos, costumbres y formas específicas de organización social indígena, de acuerdo con la [Ley de Desarrollo Rural Sustentable](#), Capítulo IV de los Distritos de Desarrollo Rural, artículo 29, donde menciona que:

... los Distritos de Desarrollo Rural serán la base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la Administración Pública Federal y Descentralizada, para la realización de los programas operativos de la Administración Pública Federal que participan en el Programa Especial Concurrente y los Programas Sectoriales que de él derivan, así como con los gobiernos de las entidades federativas y municipales y para la concertación con las organizaciones de productores y los sectores social y privado.

El mismo artículo menciona que:

Los programas, metas, objetivos y lineamientos estratégicos de los distritos se integrarán además con los que en la materia se elaboren en los municipios y regiones que pertenezcan a cada uno de ellos. La entidad federativa debe elaborar un programa especial, o especial concurrente para atender las necesidades de la comunidad indígena de forma integral e instalar el Consejo Intersecretarial estatal para su observancia, para coadyuvar a superar la pobreza, estimular la solidaridad social, el mutualismo y la cooperación.

De acuerdo con la [Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), artículo 2, apartado B, fracción I, “las Autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades indígenas administrarán para fines específicos”.

### **Escenarios potenciales para el desarrollo integral de la práctica biocultural de la milpa**

Con base en todo lo anteriormente mencionado, es posible ahora plantear dos escenarios, el actual y el potencial, que oriente el desarrollo integral de los productores milperos mayas en el Estado de Yucatán:

1. Escenario desde la perspectiva del productor individual, el cual se desarrolla en un contexto económico – ambiental actual, apuntando a la sostenibilidad.
2. Escenario desde la perspectiva de una comunidad indígena maya, con una mirada ecológica de sustentabilidad.

Tomando como referencia los escenarios descritos sobre el desarrollo integral de la práctica biocultural de la milpa y desde la perspectiva del escenario 1, el productor milpero tradicional maya requeriría llevar a cabo una tramitología muy extensa con información, en muchos casos, demasiado técnica, lo cual necesariamente conlleva la participación de un asesor especializado que acompañe, en todo el proceso, y elabore los informes necesarios ante las instancias involucradas, para llevar a cabo la práctica agronómica, de acuerdo a sus usos y formas tradicionales de aprovechamiento múltiple y diversificado de los recursos de su entorno. Si consideramos que “un productor milpero tradicional, en condición de pobreza extrema, tiene un ingreso anual que en muchas ocasiones no sobrepasa los \$23,000.00” (veintitrés mil pesos anuales al 2013, [Becerril, 2014, p. 17](#)), la posibilidad de sufragar todos los gastos que este escenario conlleva es prácticamente imposible, por lo que los subsidios gubernamentales serían necesarios. El costo mínimo estimado para la elaboración de los diversos Manifiestos de Impacto Ambiental, Programas de Manejo de Residuos, Manejo Forestal y de Vida Silvestre, así como Programas de



Restauración, cumplir con las especificaciones de las diversas Normas Oficiales Mexicanas, seguimiento a la actividad y la elaboración de los informes respectivos de todos los instrumentos, tendría un costo no inferior de \$500 000.00 (quinientos mil pesos) por productor. Lo anterior, hace inviable esta opción en materia de costo-beneficio social, más aún si se encuentran dentro de un Área Natural Protegida, donde los requisitos y las sanciones son más severas.

Por otro lado, como se observa, desde la perspectiva del escenario 2 o potencial, la comunidad indígena maya y su práctica biocultural de la milpa, en donde el punto focal recae en el núcleo familiar, requiere de un proceso de organización extenso para romper con la perspectiva sectorial y temática de las políticas públicas, iniciando con la autoadscripción y la participación efectiva de las dependencias gubernamentales y las instituciones especializadas, como INDEMAYA, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), Centros Educativos y Organizaciones de la Sociedad Civil (Quintal, 2014), los beneficios que se obtienen “en materia de derechos indígenas asegurarán la participación obligatoria de las diversas dependencias (como SEMARNAT, CONAFOR, CONAGUA, SCT, Salud, SEDESOL, de acuerdo con el artículo 2 de la Constitución Política Mexicana) para su desarrollo integral”, y, particularmente, en cuanto al manejo de sus recursos naturales preferenciales, con apego a las diversas leyes, normas y reglamentos que fomentan y protegen dichos derechos, y que aportan recursos y programas definidos en un Programa Especial o Especial Concurrente, elaborado de forma conjunta con la comunidad y coordinado por la SAGARPA, a través de los Distritos de Desarrollo Rural Sustentable, enmarcado en su ámbito territorial y con plena representación en los ayuntamientos de los cuales forman parte, quienes además deberán determinar equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades indígenas mayas administrarán. Lo anterior, hace viable esta opción en materia de costo-beneficio social.

## A manera de reflexión

La población indígena maya mantiene las formas ancestrales de aprovechamiento del entorno ecológico asociado al manejo de la milpa en su más amplia expresión; sin embargo, las disposiciones legales que regulan el acceso a los recursos naturales se implementan de forma temática y sectorial, y se establecen requisitos y autorizaciones para cada uno de los satisfactores básicos para la sobrevivencia del grupo familiar campesino (alimentación, vivienda, energía y salud), por lo que el aprovechamiento integral y diversificado del hábitat no puede implementarse, generándose una percepción de infractor ambiental y forzando una situación de producción monoespecífica, mediante programas gubernamentales enfocados al mercado y que encadena al productor maya a una espiral que empobrece no solo

la diversidad vegetal de la selva, la agrobiodiversidad, la fertilidad de sus suelos y la fauna silvestre, sino también empuja al campesino a la pobreza patrimonial, de capacidades y alimentaria, obligándolo a migrar hacia otros sitios, ya sea a las grandes ciudades como Mérida o la zona turística de Quintana Roo, como asalariado en la industria de la construcción con salarios bajos, o como menciona [Stavnhagen \(2013, p. 9\)](#) “hacia el extranjero, particularmente hacia Estados Unidos, complementando con remesas al sostenimiento de las familias”, ancladas en una dependencia económica y social.

Como se puede apreciar, en términos de pobreza, esta región biocultural de la milpa de la zona maya presenta signos de marginación importantes, que tienen una estructura de origen de sus ingresos fuertemente vinculada con la actividad agrícola milpera, y que es necesario implementar acciones positivas, en materia de reconocimiento de los derechos humanos fundamentales y derechos indígenas, particularmente relativo al derecho de acceso, uso y gestión de los recursos naturales preferentes de la comunidad indígena maya, para mitigar el impacto negativo que tienen las políticas públicas sectoriales en los ingresos y forma de vida de las comunidades indígenas milperas, que podría tener implicaciones en el corto y mediano plazo agudizando la pobreza.

Actualmente se desarrollan algunas estrategias de adaptación y conservación de las prácticas tradicionales como la de “los Maestros milperos, que lideran mejores prácticas, integrando principios agroecológicos para intensificar la producción, incrementar rendimientos y conservar las selvas. La sociedad civil organizada reconoce crecientemente el valor de esta práctica milenaria y organiza intercambios de campesino a campesino, y colabora directamente para replicar y conservar la Milpa Maya”. ([USAID, 2016, p. 133](#)). Esta propuesta se presentó en un taller sobre: la milpa maya peninsular en el contexto del Mecanismo REDD+, realizado el 11 de febrero de 2016 con los objetivos de: 1) compartir resultados de la consultoría “Milpas de las comunidades mayas y uso del suelo en la Península de Yucatán” de TNC- Alianza México REDD+, ejecutada por el Centro Regional Universitario Península de Yucatán de la Universidad Autónoma Chapingo (Mérida CRUPY), y 2) integrar estos resultados en el marco de la estrategia regional Península de Yucatán y de las estrategias estatales REDD+ ([USAID, 2016, p. 179](#)). Las Ferias de Semillas en toda la Península de Yucatán promueven la conservación y mejoramiento de las semillas criollas ([Rosales y Cervera, 2020, p. 162](#)). La academia coordina esfuerzos regionales con enfoque intercultural para promover y reconocer la milpa maya ([Becerril, 2014](#)).

A finales de la administración del Gobierno Estatal de Yucatán, periodo 2012-2018, se emitió el Decreto 621/2018, publicado en el Diario Oficial del Estado, el 22 de



junio de 2018, en el que se aprueba y ordena la publicación del Programa Especial de la Región Milpera Maya y Área de Influencia del Estado de Yucatán. De igual forma se promueve por parte del Estado de Yucatán, a través de la Comisión Regional de Cambio Climático de la Península de Yucatán, el articular una agenda para la milpa y socializarla con los estados vecinos de Campeche y Quintana Roo, en diferentes espacios, como la estrategia para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero por deforestación y degradación forestal (REED+) (USAID, 2016, p. 133), y los sistemas inteligentes para la producción mundial de alimentos (SIPAM) de la FAO-UNESCO, entre otros (Terán, 2022; USAID, 2016, p. 180).

Desde la mirada de la Ecología Humana, y “no obstante el hecho de que parezca justificable toda medida que proteja una o varias especies, cuyos aprovechamientos, evidentemente disminuyen en el tiempo, lo cierto es que las normas elaboradas para proteger una o varias especies o partes de ellas confunden la situación de actividades o aprovechamiento multiespecífico basado además en prácticas tradicionales” (Robles, 2005, p. 151). En el caso del Estado de Yucatán, y como se mencionó anteriormente, son diversas las especies que las comunidades indígenas aprovechan, y esto es consistente a lo largo de miles de años, en donde, además, la selva se mantiene poco perturbada y con gran heterogeneidad espacial, y en donde las especies protegidas por ley, solo representan una pequeña proporción, pero no la principal.

“El concepto de consumo doméstico o de subsistencia, parece ser una puerta falsa para intentar ofrecer una salida a los productores indígenas” (Robles, 2005, p. 88) que pretenden realizar las prácticas tradicionales de aprovechamiento múltiple y diversificado de los ecosistemas y sus agrohábitats. Mencionamos anteriormente las definiciones que establecen la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable y la Ley General de Vida Silvestre, por lo que, para llevar a cabo una lectura de estas normas con apego a la realidad, con sentido social y con miras a generar políticas públicas capaces de acercar a la población a modelos sustentables de desarrollo, se debe partir, entre otras cosas:

...de la premisa de que el sustento cotidiano (el consumo doméstico en la actualidad) pasa en todas las comunidades por los escollos del mercado: muchos de los satisfactores básicos de cada familia se adquieren con dinero. Quizá sea una diferencia simplista, pero lucro y comercialización no son necesariamente sinónimos, en cuanto que lucro es la ganancia o provecho que se saca de una cosa, y lucrar significa conseguir lo que uno deseaba, o sacar provecho de un negocio o encargo. Por otro lado, comerciar, consiste en negociar comprando y vendiendo o permutando géneros. Así, no todo lucro emana de la comercialización, ni cualquier comercialización entraña un lucro. Si se reconoce la existencia de esta diferencia, se abre

entonces la posibilidad de considerar el aprovechamiento múltiple y diversificado de la milpa de consumo doméstico a aquella que sí participa en el mercado local y regional, en el que se intercambia el recurso aprovechado por dinero o por trueque, que se utiliza en su totalidad para satisfacer las necesidades básicas de las familias de campesinos Mayas que tienen una oportunidad de recolectivización como derecho humano a acceder a la milpa, base de una cultura milenaria (Robles, 2005, p. 147).

De esta manera, se discute una práctica biocultural milenaria, como la milpa, y la aplicación de políticas públicas que confrontan principios básicos de las diversas teorías, como la teoría económica ambiental y la económica ecológica, por ejemplo, en donde la primera otorga prioridad a los procesos de crecimiento sostenible, particularmente económico, y mantiene un vínculo con los intereses financieros, comerciales e industriales globales, pero sin agotar todavía soluciones específicas al tema de la valoración de los recursos naturales y servicios ambientales, así como las externalidades que genera el desarrollo.

Mientras que la segunda, tiene como perspectiva amplia el desarrollo sustentable, en donde se insiste en que la economía debe ajustarse a los cambios que permitan un manejo de recuperación de los recursos naturales, modificando los patrones en el consumo y la manera de producir, mediante propuestas como la agroecología, activando la resiliencia como un método capaz de resarcir los daños físicos y sociales de los ecosistemas y evolucionar con el germoplasma, con una amplia participación social.

Stavenhagen (2013, p. 23) propone que, el mundo fragmentado de la academia y la comunidad científica, deben trabajar de manera conjunta para ofrecer una perspectiva integrada de estas interrelaciones complejas. Por lo que es necesario generar cambios profundos en las formas de pensar y actuar institucional y que retomen las peticiones ciudadanas y las luchas campesinas e indígenas por los territorios y el agua, para impulsar un cambio verdadero. Ubicarse en el rescate de las comunidades y las políticas públicas de abajo hacia arriba y hacia los lados (Rivera, 2019, pp. 23, 44).

## Referencias

Arias Reyes, L. (1995). La producción milpera actual en Yaxcabá, Yucatán. In: Hernández Xolocotzi E., Bello Baltazar E y Levy Tacher L. Compiladores. *La Milpa en Yucatán. Un sistema de producción agrícola tradicional*. Tomo 1, Capítulo 8, Año 1995, p. 181. Colegio de Postgraduados. Universidad Autónoma Chapingo. Municipio de Texcoco, Estado de México. México.



- Batllori, E. (2003). Pesquerías artesanales de camarón y derechos humanos. *Revista Mexicana del Caribe*, Vol. VIII, Núm. 016, año 2003, Universidad de Quintana Roo Chetumal, Quintana Roo, México. Pp. 98-100. <https://www.redalyc.org/pdf/128/12801603.pdf>
- Becerril, J. (2014). *Elaboración de la Matriz de Contabilidad Social para la Evaluación Socioeconómica en la Reserva Estatal Biocultural del Puuc: Reporte Final de Investigación*. México: Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Yucatán, The Nature Conservancy, Junta Intermunicipal Biocultural del Puuc, Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Yucatán. México. Pp. 17, 38, 47 y 67.
- Boege, E. (2008). *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México: Hacia la conservación in situ de la biodiversidad y agrobiodiversidad en los territorios indígenas*. CDI, México, p. 17.
- Constitución Política del Estado de Yucatán, Poder Judicial del Estado de Yucatán. (2019). Última Reforma *Diario Oficial del Estado de Yucatán*. (31-julio-2019).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [Const]. Art. 2. 5 de febrero de 1917. (México).
- Dirección de Derechos Indígenas. (2007). *La vigencia de los Derechos Indígenas en México*. <https://docplayer.es/14111119-La-vigencia-de-los-derechos-indigenas-en-mexico.html>
- Faust, B. Betty. (1997). *Mexican Rural Development and Plumed Serpent: Technology and Maya Cosmology in the Tropical Forest of Campeche, México*. Bergin and Garvey Press.
- Fraga, J., Arias, L. (2015). Milperos o turisteros: opciones laborales de los jóvenes maya-yucatecos contemporáneos, en *Teoría y Praxis, Turismo, Negocios y Recursos Naturales*. Vol. 18. Chetumal: Universidad de Quintana Roo.
- Gobierno del Estado de Yucatán. (2018). Decreto 621/2018, publicado en el *Diario Oficial del Estado*, el 22 de junio de 2018, en el que se aprueba y ordena la publicación del Programa Especial de la Región Milpera Maya y Área de Influencia del Estado de Yucatán
- Hernández Solano, A., Dyer, G. A., T. C. Camacho Villa, T. Sulser, J. Becerril García, S. I. Burrola Méndez, K. Sonder, P. Meza Pale, A. Zepeda Villareal, M. M. Ancira Moreno, C. I. Ramírez Silva, R. Rendón Medel y J. A. Serratos Hernández. (2021). *Reporte Técnico Final del Proyecto TEEB AgriFood Maíz-Milpa*. Tomo I. Proyección business-as-usual (BAU) del sector maíz y milpa en México en el contexto del cambio climático. Universidad Iberoamericana. México. Ciudad de México, México. Pp. 33, 35.
- Hernández Xolocotzi E., Levy Tacher L., y Bello Baltazar E. (1995). La rosa-tumba-quema en Yucatán. Aspectos Ecológicos de Yucatán. In: Hernández Xolocotzi E., Bello Baltazar E y Levy Tacher L. Compiladores. *La Milpa en Yucatán. Un sistema de producción*

- agrícola tradicional*. Tomo 1, Capítulo 2, Año 1995. pp. 76-77. Colegio de Postgraduados. Municipio de Texcoco, Estado de México. México.
- Illsley, Granich, C. (1995). Vegetación y milpa en el ejido de Yaxcaba, Yucatán. In: Hernández Xolocotzi E., Bello Baltazar E y Levy Tacher L. Compiladores. *La Milpa en Yucatán. Un sistema de producción agrícola tradicional*. Tomo 1, Capítulo 6, Año 1995. P. 129. Colegio de Postgraduados. Municipio de Texcoco, Estado de México. México.
- Ley de Prevención y Combate de Incendios Agropecuarios y Forestales del Estado de Yucatán*. H. Congreso del Estado de Yucatán, Secretaría General del Poder Legislativo, Unidad de Servicios Técnicos Técnico-Legislativos. D.O. N.º 718. Última reforma Diario Oficial del Estado de Yucatán. (31-julio-2019).
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. (2021). H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios. Última reforma Diario Oficial de la Federación (28-junio-2021).
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. (2022). H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios. Última reforma Diario Oficial de la Federación (28-abril-2022).
- Ley de Protección al Medio Ambiente del Estado de Yucatán*. H. Congreso del Estado de Yucatán, Secretaría General del Poder Legislativo, Unidad de Servicios Técnicos Técnico-Legislativos. Última reforma Diario Oficial del Estado de Yucatán. (04-enero-2021).
- Ley para la Gestión Integral de los Residuos en el Estado de Yucatán*. H. Congreso del Estado de Yucatán, Secretaría General del Poder Legislativo, Unidad de Servicios Técnico-Legislativo. Diario Oficial del Estado de Yucatán. N.º 396. (Última reforma D.O. 04-enero-2021).
- Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán. H. Congreso del Estado de Yucatán, Secretaría General del Poder Legislativo, Unidad de Servicios Técnicos Técnico-Legislativos. Diario Oficial del Estado de Yucatán. N.º 407. (Última reforma D.O. 31-octubre-2017)
- López, M.; Hernández, F.; Becerril, J. (2018). El patrimonio biocultural maya-yucateco desde la perspectiva de la ecología política: el caso del huerto familiar en Chimay, en *Journal of Political Ecology*. Vol. 25, México: Universidad Autónoma de Yucatán. <https://doi.org/10.2458/v25i1.23027>
- Montiel, S.; Arias, L. y Dickinson, F. (1999). La cacería tradicional en el norte de Yucatán: una práctica comunitaria, en *Geografía Agrícola*, 29: 42-52, México: Universidad Autónoma de Chapingo.

- Munguía, M.; Montiel, S.; Castillo, T.; Ibarra, C. (2018). Investigación transdisciplinaria para reconciliar seguridad alimentaria, conservación biológica y bienestar, en *Revista Avance y Perspectiva*, Vol. 4, N.º 2, 12 de diciembre, México: CINVESTAV. P. 4. <https://avanceyperspectiva.cinvestav.mx/>
- Navarrete, M., Abascal, S. y Laborie, A. (2000). Los Derechos Humanos, México. Diana/ Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal. 3ª, Ed. OIT (2013). Pp. 57, 81, 91, 102, 105.
- OIT. (1989). *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales. Manual para los mandantes tripartitos de la OIT, Oficina Internacional del trabajo*. Número 169. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo
- Programa Especial de la Región Milpera y Área de Influencia. Decreto 621/2018, publicado en el *Diario Oficial del Estado de Yucatán* el 22 de junio del 2018.
- Quintal López, Rocío. (2014). *Primera Etapa de la Consulta para la Identificación y el Registro de las Comunidades Mayas del Estado de Yucatán*. Mérida, Yucatán (Editora): D.R. @ 2014, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, H. Congreso del Estado de Yucatán, Instituto para el Desarrollo de la Cultura Maya del Estado de Yucatán y Universidad Autónoma De Yucatán. Se autoriza el uso y la reproducción total o parcial de este material siempre que sea citada la fuente. Impreso en Yucatán, México.
- Rivera de la Rosa, Alba R. (2019). *Sustentabilidad y tendencias agroalimentarias. El dilema de la soya y miel en Tekax, Yucatán México*. Ediciones de la Universidad Autónoma de Yucatán. Facultad de Economía, UADY Pp. 23, 44.
- Robles de Benito, R. (2005). Apropiación de recursos naturales y relaciones sociales en la Reserva de la Biósfera Ría Celestún. Yucatán. Tesis de grado Mestría en Ciencias, en especialidad en Ecología Humana. Centro de Investigación y Estudios Avanzados del IPN, Departamento de Ecología Humana, Unidad Mérida. Yucatán, México. Pp. 147, 151, 153, 157.
- Rosales González, M. y Cervera Arce, G.. (2020). *Nuestras semillas, nuestras milpas, nuestros pueblos*. Primera edición. Guardianes de las semillas del sur de Yucatán/, México: Instituto Nacional de Antropología e Historia/Misioneros A. C., 2020, 238 pp. ISBN: 978-607-539-487-9 (versión electrónica), p. 162.
- Sanabria, O. L. (1986). El uso y manejo forestal en la comunidad de Xul, en el sur de Yucatán. *Etnoflora Yucatanense*. Fascículo 2, octubre de 1986. Instituto Nacional de Investigaciones sobre Recursos Bióticos (INIREB). Xalapa, Veracruz. México. Pp. 35, 40, 84, 118.

- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). (2017). *Planeación Agrícola Nacional 2017-2030. Maíz grano blanco y amarillo Mexicano*. Ciudad de México: Sagarpa.
- Stavenhagen, R. (2013). Milpa: Human Rights, Ecosystems and Development in the International Context: long versión. *Nibi and Manoomin Symposium. Mille Lacs*, 26 September 2013. Pp. 9, 23. Disponible en (Corpus ID: 8071893) Semantic Scholar: a free, AI-powered research tool for científica literature. [https://pdfs.semanticscholar.org/3dd8/19350c84abb94a4a18ef7dc9ceaf04ba2535.pdf?\\_ga=2.10600626.72811464.1572549033-1018597711.1561738918](https://pdfs.semanticscholar.org/3dd8/19350c84abb94a4a18ef7dc9ceaf04ba2535.pdf?_ga=2.10600626.72811464.1572549033-1018597711.1561738918)
- Terán C., S. y Rasmussen, C. (1992). Estrategia agrícola y religión. In: Zizumbo, D.; Rasmussen, C.; Arias, L. y Terán, S. editores. (1992). *La modernización de la milpa en Yucatán: utopía o realidad*. Mérida, México: Centro de Investigacion Científica de Yucatán y Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca (DANIDA). Yucatán, México. P. 262.
- Terán Contreras, S. (2022). *Proposal for the recognition of the peninsular maya milpa as a globally Important agricultural heritage system*. Secretariat of Sustainable Development of Yucatán. Mexico.
- Toledo, V. y Alarcón-Cháires, P. (Eds.). (2018). *Tópicos bioculturales: reflexiones sobre el concepto de bioculturalidad y la defensa del patrimonio biocultural de México*. Red Temática sobre el Patrimonio Biocultural, CONACYT. Dirección General de Asuntos del Personal Académico, UNAM. México. P. 8.
- Toledo, V.; Barrera, N.; García, E. y Alarcón, P. (2013). *Etnoecología de los mayas yucatecos / Yucatec Maya Ethnoecology*, Morelia, Michoacán: Red de Etnoecología y Patrimonio Biocultural.
- USAID. (2016). *Proyecto México para la Reducción de Emisiones por deforestación y degradación (M-REDD+)*, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), The Nature Conservancy, Rainforest Alliance, Woods Hole Research Center, Espacios Naturales y Desarrollo Sustentable AC. (2016). Autores: Rodríguez, A.; González, P.; Flores, J.; Nava, R.; Dzib, L.; Pérez, J.; Thüerbeck, N. y González, J. Milpas de las comunidades mayas y dinámica de uso del suelo en la Península de Yucatán. Centro Regional Universitario Península de Yucatán de la Universidad Autónoma Chapingo. Mérida Yucatán. 436 pp. (Pp. 179, 180).
- Zizumbo, D.; Rasmussen, C.; Arias, L. y Terán, S. (1992). *La modernización de la milpa en Yucatán: utopía o realidad*. Mérida, México: Centro de Investigacion Científica de Yucatán y Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca (DANIDA). Yucatán, México.

## Agradecimientos

De manera especial queremos agradecer al Dr. Javier Becerril, por sus inestimables aportaciones sobre el tema de la economía de la milpa y que se plasman en el informe final de un proyecto de la zona biocultural del Puuc. Trabajo que inspiró la primera sección de esta publicación.



# El derecho humano al agua potable y al saneamiento. Análisis comparativo desde las capacidades<sup>1</sup>

The human right to safe drinking water and sanitation. Comparative analysis from capabilities

O direito humano à água potável segura e ao saneamento. Análise comparativa de capacidades

Abril Casas Cervantes<sup>2</sup>



## Resumen

En este estudio se responde a la pregunta: ¿cómo se materializa el Derecho Humano al Agua Potable y al Saneamiento (DHAPyS) en el municipio de Tlajomulco, Jalisco, México? y para ello, se comparan los casos de dos desarrollos habitacionales antagónicos en el contexto de crecimiento de la ciudad, sin planeación disociado de la gestión de los recursos hídricos que predominó en todo el país: Nueva Galicia y Silos. El primero con la presencia de arsénico por encima de la norma oficial mexicana (NOM-127-SSA1-1994) en el agua para uso en el hogar, en el año 2014, el cual fue resuelto en menos de un año. El segundo con un servicio intermitente del vital líquido de dudosa calidad, desde el año 2007, que no se ha resuelto. Esto a pesar de que ambos comparten la misma cuenca, acuífero y delimitación político-administrativa. La metodología utilizada estuvo en función de tres niveles de análisis: ciudad, barrio y espacio doméstico, estas escalas se convocan entre sí y sus relaciones y dinámicas urbanas se yuxtaponen como capas de realidad. La escala

Recibido: 18-3-2023 - Aceptado: 15-5-2023

- 1 Este documento se desprende de la tesis para obtener el grado de Doctora en Ciencias Sociales por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social titulada *El derecho humano al agua potable y al saneamiento. Análisis comparativo desde lo periurbano en el Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco*, presentada el 25 de noviembre de 2022.
- 2 Doctora en Ciencias Sociales. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (México). Correo electrónico: [abrilcasas@gmail.com](mailto:abrilcasas@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1717-8054>



doméstica es considerada como el lugar de materialización, a través de intenso trabajo etnográfico, del discurso del DHAPyS. Se utilizaron los elementos de la teoría de las capacidades que permite analizar las diferencias en tanto al acceso al agua, de acuerdo con Martha Nussbaum (2012) en cuanto a las fallas y omisiones que obedecen a la presencia de discriminación, donde el Estado, debido a sus prácticas y relaciones, dota de este servicio a algunos grupos y a otros no.

**Palabras clave:** Derecho humano al agua potable y al saneamiento; gestión del agua; México; teoría de las capacidades.



### Abstract

This study answers the question: how does the Human Right to Water and Sanitation (HRWS) materialize in the municipality of Tlajomulco, Jalisco, Mexico? and for this, the cases of two antagonistic housing developments are compared in the context of the unplanned urban growth dissociated from water management practices that prevailed throughout the country: Nueva Galicia and Silos. The first housing development evidenced problems in 2014 due to the presence of arsenic in water for domestic use above the official Mexican standard (NOM-127-SSA1-1994), which was resolved in less than a year. The second development suffered from intermittent service of water of dubious quality, since 2007 that has not been resolved. This despite the fact that both developments share the same basin, the same aquifer and the same political-administrative delimitation. The methodology employed was based on three levels of analysis: city, neighborhood and domestic space, these scales summon each other and their relationships and urban dynamics are juxtaposed as layers of reality. The domestic scale is considered as a materialization space, through intense ethnographic work, of the HRWS discourse. Elements of the *capabilities approach* were used, which allows analyzing the differences in terms of access to water, in the words of Nussbaum (2012): in terms of failures and omissions that are due to the presence of discrimination, where the State, due to their practices and relationships, provides water to some groups and not to others.

**Keywords:** Human Right to Water and Sanitation; Water management; Mexico; Capabilities approach.



### Resumo

Este estudo responde à pergunta: como se materializa o Direito Humano à Água Potável e ao Saneamento (DHAPyS) no município de Tlajomulco, Jalisco, México? e para isso, comparam-se os casos de dois desenvolvimentos habitacionais antagônicos no contexto do crescimento urbano sem planejamento dissociado da gestão da água que prevaleceu em todo o país: Nueva Galicia e Silos. O primeiro com um problema de presença de arsênico acima do padrão oficial mexicano (NOM-127-SSA1-1994) na água para uso doméstico em 2014, que foi resolvido em menos de um ano. O segundo com um problema de abastecimento de água intermitente de qualidade

duvidosa, desde 2007 que não foi resolvido. Isso apesar de ambos compartilharem a mesma bacia, o mesmo aquífero e a mesma delimitação político-administrativa. A metodologia utilizada assentou em três níveis de análise: cidade, bairro e espaço doméstico, essas escalas convocam umas às outras e suas relações e dinâmicas urbanas são justapostas como camadas de realidade. A escala doméstica é considerada como espaço de materialização, por meio de intenso trabalho etnográfico, do discurso do DHAPyS. Foram utilizados os elementos da teoria das capacidades, que permite analisar as diferenças em termos de acesso à água, nas palavras de Nussbaum (2012): quanto às falhas e omissões que se devam à presença de discriminação, onde o Estado, devido às suas práticas e relações, fornece água para alguns grupos e não para outros.

**Palavras-chave:** Direito Humano à Água Potável e Saneamento; Gerência de água; México; Teoria das capacidades.

## Introducción

Muchas ciudades mexicanas tienen serias dificultades para acceder a los recursos hídricos y así satisfacer las necesidades básicas de sus habitantes y el goce del Derecho Humano al Agua Potable y al Saneamiento (DHAPyS). Uno de los casos más conocidos es el de la alcaldía de Iztapalapa, la más poblada de la ciudad de México, en donde sus habitantes, sobre todos los de las colonias de alta marginalidad, sufren no solo por la escasez de este líquido, sino también, por su mala calidad (Sandoval *et al.*, 2016) (Moctezuma, 2023).

El sur de Puebla, desde hace años, experimenta una distribución desigual del agua lo que impide que los sectores más pobres la tengan de manera regular en sus hogares (Reyes, 2022). Y uno de los casos más sonados en los últimos años, es el de la ciudad de Monterrey, la segunda más poblada de México (Juárez, 2022) que, en julio de 2022, sufrió una de sus crisis más álgidas con temperaturas de aproximadamente 40 °C y solo seis horas de servicio al día para uso doméstico (Brooks, 2022).

Estos son solo algunos ejemplos, pero la lista puede extenderse y exponer más casos en entornos de rápido crecimiento urbano, donde el Estado ha cedido, *de facto*, buena parte de sus atribuciones en materia de gestión de la ciudad, a los desarrolladores inmobiliarios o ha regulado de manera laxa su actuación.

El municipio de Tlajomulco perteneciente al Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) asentado en la cuenca de El Ahogado, en el occidente del país, puede sumarse a los casos anteriores. Los municipios periféricos del AMG, que fueron urbanizados aproximadamente hace dos décadas, afrontan la complejidad de



abastecer de agua a los alejados desarrollos habitacionales que se siguen sumando a su jurisdicción. Tlajomulco es conocido, paralelamente con su rápido crecimiento urbano, como uno de los lugares con mayores dificultades para la dotación del este servicio.

De acuerdo con el trabajo de campo realizado entre los años 2019 y 2022, varias zonas habitacionales, sobre todo en contextos precarios, y construidas durante el llamado *boom inmobiliario*<sup>3</sup>, reciben el agua por tandeos desde que las personas adquirieron su vivienda, en algunos casos más de diez años, en otros, últimamente, la suspensión del servicio –que puede durar varios días– es cada vez más frecuente sin previo aviso.

Algunos reportes de cortes de agua son de enero de 2022, en la zona cercana al Aeropuerto Internacional Miguel Hidalgo del AMG ubicado en Tlajomulco, una de las más marginadas del municipio. Sin embargo, los desarrollos habitacionales de alta plusvalía (aún asentados en la misma cuenca) reciben el vital líquido de manera regular y de buena calidad, lo cual pone en evidencia una distribución desigual.

El DHAPyS, reconocido internacionalmente está, de acuerdo con el discurso gubernamental, obstaculizado por la escasez natural del recurso hídrico y por el agotamiento de las fuentes, lo que ocurre en todo el mundo. Esta carencia se relaciona también con la mala calidad que es atribuida a los pozos cada vez más profundos para extraer agua<sup>4</sup>. Lo que no se dice es que en este contexto hay quienes aún no ven estas condiciones reflejadas en los grifos de sus hogares, mientras que otros, que comparten las mismas características geográficas e hidrológicas, viven su lado más crudo.

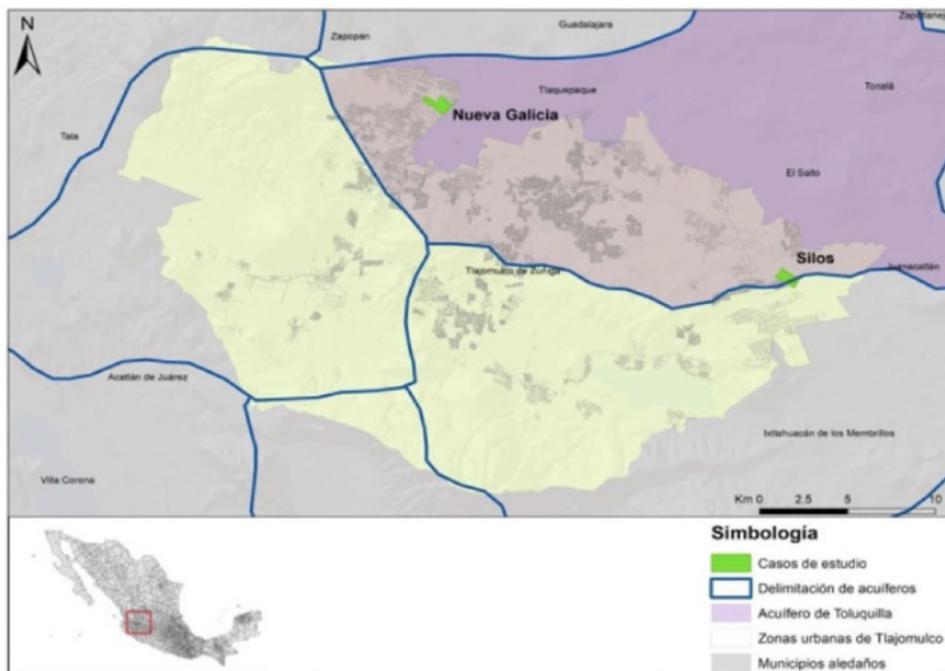
En este estudio se parte de la pregunta: ¿cómo se materializa el Derecho Humano al Agua Potable y al Saneamiento en Tlajomulco, Jalisco, México? esto desde una visión en tres niveles: ciudad, barrio y espacio doméstico; desde dos casos antagónicos: los conjuntos habitacionales de Nueva Galicia y Silos (figura 1).

El primero con la presencia de arsénico, por encima de la norma oficial mexicana (NOM-127-SSA1-1994), en el agua para uso doméstico, en el 2014, el cual fue resuelto en menos de un año y para ello, se pasó de un esquema privado de potabilización a través de ósmosis inversa a uno público. El segundo, con un servicio intermitente (de una a dos horas diarias), de dudosa calidad desde el año 2007.

3 Se llama *boom inmobiliario* al periodo entre 2000 y 2011, caracterizado por la construcción masiva de vivienda de interés social, principalmente en las periferias de las ciudades mexicanas.

4 Entrevista con funcionario público de la Dirección de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Tlajomulco realizada el 4 de junio de 2019.

## Figura 1. Ubicación de los casos de estudio



Fuente: elaboración propia a partir de [INEGI, 2020](#).

Nueva Galicia y Silos pertenecen, a su vez, a dos zonas más amplias visiblemente dispares en términos urbanos: el Corredor López Mateos y el Corredor Carretera Chapala, respectivamente; dicho por sus habitantes, y por el propio Gobierno Municipal en entrevistas para esta investigación, ambas con acceso al agua, pero en situaciones opuestas. Así, el territorio de Tlajomulco se ha configurado de tal manera que ha colocado a las clases más acomodadas en mejores condiciones urbanas, incluyendo el acceso al recurso hídrico para uso doméstico.

El objetivo general es analizar a profundidad por qué en Tlajomulco no se logra garantizar el DHAPyS para todos los habitantes y qué tipo de prácticas y relaciones entre actores y organizaciones (tanto estatales como no gubernamentales) configuran este escenario. Se considera que las realidades domésticas son la materialización última del DHAPyS, y estas ponen a prueba discursos, planes, programas y normativas, que insertan este espacio micro en un contexto barrial y de ciudad que lo condicionan. Se aborda la actuación del Estado como garante del derecho antes mencionado.

Es pertinente señalar que el saneamiento no se abordará, esto porque, de acuerdo con los hallazgos de campo, en ninguno de los casos constituye un problema visible o importante para la población, ni fue detectado de manera puntual (por ejemplo, la exposición de las personas a aguas negras). Sin embargo, el nombre oficial del derecho incluye el saneamiento y por ello, se menciona cada vez.

## Metodología

En términos generales, la investigación se elaboró con base en el método de estudio de caso, ya que se trata de una tipo empírica que analiza un problema contemporáneo a profundidad (Yin, 2014, p. 16). Para sus efectos, el tiempo estuvo determinado de manera contextual por el *boom inmobiliario* en México y el estado de Jalisco (2000-2011) que impactó especialmente a Tlajomulco y, de manera específica, por el periodo en el que se construyeron los desarrollos de Silos y Nueva Galicia: 2001-2007 con un análisis hasta el año 2022.

Al tratarse de un análisis comparativo de dos casos que Yin (2014), llama estudios múltiples, el objetivo es que, a partir de ellos se puedan sacar un conjunto de conclusiones cruzadas. En esta investigación se obtuvieron resultados contrastantes que dan cuenta del acceso diferenciado al agua potable y al saneamiento y la atención disímil a las exigencias de los habitantes en Silos y en Nueva Galicia que comparten muchas características a partir de los elementos teóricos que provee la perspectiva de las capacidades.

El recorte de la realidad espacio temporal elegido: 2000-2022, se realizó sin olvidar que esta pertenece y se relaciona con muchos sistemas a la vez que deben ser considerados, tales como: las políticas de vivienda en el nivel federal y local; los procesos de crecimiento urbano; la configuración territorial del AMG; el sistema de cuencas y acuíferos, las organizaciones sociales barriales, la configuración de los desarrollos habitacionales, las dinámicas cotidianas y las relaciones de poder existentes.

Así se determinó que era necesario analizar el problema de investigación en tres escalas: ciudad, barrio y espacio doméstico. Estas se convocan entre sí y sus relaciones y dinámicas se yuxtaponen como capas de realidad. Cada una de ellas otorgó datos e información complementarios para la reflexión sistémica y hallazgos importantes que nutrieron este estudio.

Las herramientas de análisis y fuentes de investigación utilizadas para el desarrollo de este estudio aparecen en la tabla 1.

**Tabla 1. Fuentes de información principales para el estudio**

Herramientas/ Fuentes de información	Subclasificación
Revisión de documentos científicos	Artículos científicos
	Libros
	Capítulos de libros
	Tesis
Revisión hemerográfica	Periódicos
Revisión de documentos oficiales gubernamentales	Oficios (permisos, actas de cabildo, comunicados, peticiones) principalmente, proporcionados por solicitudes de transparencia (plataforma INFOMEX).
	Normatividad
	Reportes
	Planes y programas
Entrevistas	Habitantes de las zonas de estudio
	Especialistas en gestión del agua
	Especialistas en gestión urbana y territorial
	Funcionarios públicos
Encuestas	<i>Focus group</i>
	Habitantes del Corredor López Mateos Habitantes del Corredor Carretera Chapala
Guías de observación y recorridos de campo <sup>5</sup>	Corredor López Mateos
	Corredor Carretera Chapala
	Nueva Galicia
	Silos
	Espacios gubernamentales
	Cuenca
	Plantas de tratamiento
<i>Mystery Shopper</i>	
Análisis de material audiovisual	Fotografías
	Videos
Seguimiento de redes sociales virtuales	<i>Facebook</i> (cuentas oficiales del gobierno de Tlajomulco y de líderes comunitarios)
	<i>Twitter</i>
Análisis de bases de datos y georreferenciación	Mapas
	Gráficos y tablas

Fuente: elaboración propia.

<sup>5</sup> Solo se incluyeron las guías y recorridos de campo para eventos específicos, así como los correspondientes al reconocimiento del territorio y principales actores, no se contabilizaron las visitas regulares.

Para la recolección y el análisis de datos se destacaron algunos temas conforme al objetivo de la investigación. Así, se elaboraron categorías analíticas amplias que fueran difícil de modificar y después surgieron temas más específicos producto de las revisiones documental y teórica y los hallazgos de campo. A continuación, en la tabla 2 se señalan las categorías y temas que resultaron:

**Tabla 2. Temas y categorías analíticas para la recolección y análisis de datos**

Temas	Categorías analíticas
Políticas públicas relacionadas con el DHAPyS en el contexto urbano (documentos, matrices, programas, publicaciones, etc.)	Derecho Humano al Agua Potable y al Saneamiento
Discursos nacionales e internacionales del DHAPyS	
Concepción del DHAPyS de los habitantes	
Concepción del DHAPyS de los actores gubernamentales	
Evidencias de decisiones gubernamentales sectorizadas en el DHAPyS	Desigualdad
Alusión de los habitantes a condiciones desiguales en el acceso al agua potable y al saneamiento	
Alusión de los habitantes a condiciones desiguales en la configuración del territorio habitado	
Crecimiento periurbano de Tlajomulco (histórico)	Urbanización
Condiciones urbanas de los casos de estudio (basado en la revisión de bases de datos)	
Condiciones urbanas de los casos de estudio (basado en el trabajo etnográfico): movilidad, cercanía de bienes, infraestructura, condiciones de los servicios públicos, etc.	
Políticas públicas relacionadas con la urbanización (documentos, matrices, programas, publicaciones, etc.)	Urbanización-Agua
Condiciones técnicas del abastecimiento de agua y el saneamiento (sistemas hidrosanitarios)	
Políticas públicas relacionadas con el abastecimiento de agua y saneamiento en Tlajomulco (documentos, matrices, programas, publicaciones, etc.)	
Usos del agua dentro de la ciudad	
Perspectiva del abastecimiento del agua y el saneamiento de los habitantes en general	
Perspectiva del abastecimiento del agua y el saneamiento de los actores gubernamentales	
Perspectiva del abastecimiento del agua y el saneamiento de los actores privados	

Fuente: elaboración propia.

## Facilitadores y obstáculos para el goce del Derecho Humano al Agua Potable y al Saneamiento: la teoría de las capacidades como eje articulador

El DHAPyS como discurso está bien estructurado e intencionado desde su reconocimiento explícito en el nivel mundial en 2010 y en México en 2012. Sin embargo, las limitantes para su aplicabilidad en el país encuentran múltiples explicaciones en la literatura y en discusión académica.

Varios autores señalan que se trata de un asunto de incapacidad gubernamental, rebasada por la dinámica que implica el proceso de urbanización (Ochoa-García, 2012 y Jalomo, 2016). Otros lo atribuyen a un asunto relacionado con el manejo de recursos para asegurar la expansión y el mantenimiento de la infraestructura hidráulica (Ferro, 2010), o a una gestión desigual entre los distintos usos del agua, como el industrial y el doméstico (Santacruz, *et al.*, 2022)

Para Pacheco-Vega (2014) y Murillo Licea y Soares-Moares (2013), la respuesta se encuentra en la débil normatividad, la cual requiere de ajustes significativos en los mecanismos de rendición de cuentas, coordinación, regulación y de participación de usuarios y de la sociedad para garantizar el suministro.

En esta tesitura, Judith Domínguez (2019), relaciona la ineficiencia del servicio, con la falta de normatividad efectiva, la incapacidad de los gobiernos locales; y, además, con la intensidad creciente de su aprovechamiento. Esto es relevante en los casos estudiados. Definitivamente, el papel del Estado es fundamental para entender las deficiencias en relación con la gestión del agua y del territorio.

Gutiérrez (2013) y Vammen (2015), señalan que las políticas de gestión del servicio de agua potable y saneamiento parecen seguir su propia lógica, que dista significativamente, del funcionamiento de las cuencas y de las condiciones naturales. Los impactos ambientales, entonces, solo son previstos en algunas ocasiones, y esto tiene consecuencias importantes a nivel ambiental, y, por tanto, en la disponibilidad del vital líquido.

Lo cierto es que todas estas condiciones, en mayor o menor medida inhiben las capacidades de las personas para el goce efectivo del DHAPyS. La desigualdad es visible en el uso recreativo del agua en zonas de alta plusvalía a través de albercas y fuentes decorativas; mientras que, en otros puntos de las ciudades, a veces cercanos, el recurso hídrico es escaso incluso para satisfacer las necesidades básicas. Esto, en medio de un discurso político recurrente a varios niveles de gobierno: la escasez por las condiciones ambientales de disponibilidad.

La perspectiva de las capacidades, cuyo principal exponente es Amartya Sen, le da peso a la evaluación de disparidades sociales, que para efectos de este estudio se



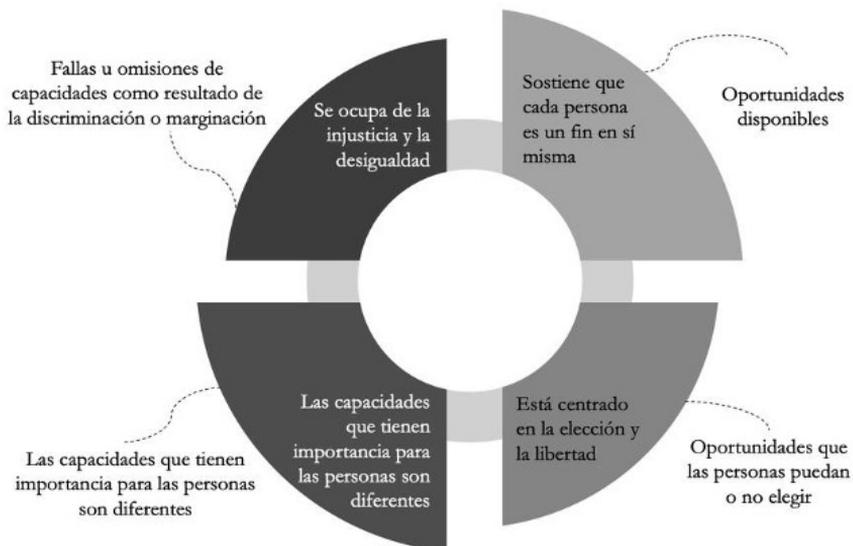
establece a partir del goce efectivo o no del DHAPyS, e incluye aspectos como: el crecimiento urbano y la infraestructura hidráulica; la normatividad y las prácticas gubernamentales; la participación social para resolver problemas comunitarios; la disociación entre la planeación del agua y de la ciudad; y la deficiente gestión pública.

Para Amartya Sen, la capacidad es una coyuntura real de elección; ser capaces de elegir lo que más valoramos. El enfoque está centrado en la libertad que tenemos para hacer algo entre una serie de oportunidades que las personas (de manera individual o colectiva) pueden o no tomar.

El centro del enfoque de la capacidad no es solo lo que la persona termina por hacer en términos reales, sino también lo que es capaz de ejecutar, elija o no aprovechar esa oportunidad (Sen, 2010). Esta postura aborda ampliamente, la injusticia y la desigualdad social arraigada y, en especial, de aquellas lagunas de capacidades que se explican por prácticas de marginación; asigna una tarea al Estado y al quehacer público para mejorar la calidad de vida de la gente (Nussbaum, 2012).

En este último caso, el enfoque de capacidades permite analizar las diferencias en tanto al acceso al agua, de acuerdo con Martha Nussbaum (2012): en cuanto a las fallas y omisiones que obedecen a la presencia de discriminación. Donde el Estado, debido a sus prácticas y relaciones, dota de servicios de buena calidad a algunos grupos y a otros no (figura 2).

**Figura 2. Elementos esenciales del enfoque de capacidades**



Fuente: elaboración propia con base en Nussbaum, 2012.

La libertad, entendida desde la perspectiva de las capacidades, constituye el objeto material de los derechos humanos. Dicho de otra manera, las libertades que suceden en la vida real de las personas son la parte sustancial de los derechos (Ibáñez, 2017), para efectos de este estudio: el núcleo del DHAPyS.

### **El derecho humano al agua potable y al saneamiento en lo cotidiano. Análisis comparativo**

A continuación, señalo algunas características de los dos casos de estudio: Nueva Galicia y Silos.

**Tabla 3. Características generales de Silos y de Nueva Galicia**

Zona	Nueva Galicia	Silos
	Corredor López Mateos	Corredor Carretera Chapala
Población estimada	7363	6361
Grado de escolaridad (años)	14.6	8.6
Tipo de asentamiento	Cerrado	Abierto
Constructora	GIG	Arcor
Hectáreas	90,76	80,14
Número de viviendas	2704	4683
Servicios	Todos los establecidos por el Artículo 115 constitucional	Todos los establecidos por el Artículo 115 constitucional. Todos de manera intermitente
Porcentaje de ocupación	88 %	41 %
Precio promedio de venta de las viviendas	2 500 000 m/n	280 000 m/n
Precio promedio de renta de las viviendas	10 572 m/n	800 m/n
Duración de tandeos de agua	N/A	15 min. a 1 hora de agua al día
Viviendas con agua entubada	2388	1922
Viviendas con tinaco	2236	1156
Viviendas con cisterna	2309	372
Número de pozos	3	2
Calidad del agua	Dentro de la NORMA	Dentro de la NORMA
Tipo de potabilización del agua	Osmosis inversa	Potabilización tradicional por coagulación y desinfección con cloro

Zona	Nueva Galicia	Silos
	Corredor López Mateos	Corredor Carretera Chapala
Organización vecinal	Bajo régimen condominal	Asociaciones de iniciativa vecinal para atender temas específicos y organizaciones vecinales promovidas por el ayuntamiento

Fuente: elaboración propia con base en documentos municipales, INEGI, 2020, y trabajo de campo.

Nueva Galicia se encuentra al norte del municipio de Tlajomulco, a pocas cuadras de la frontera de este con el municipio de Zapopan. Existen dos vialidades principales para acceder a este lugar: una por avenida López Mateos y la otra por la carretera Camino Real a Colima. A pesar de su ubicación a las afueras de la ciudad, este desarrollo habitacional, al año 2022, tiene una amplia y creciente oferta comercial.

En esta zona, la mancha urbana ha sido continua; se han construido con relativa rapidez, a partir del año 2000, numerosos desarrollos habitacionales de alta plusvalía. El crecimiento ha sido tal que actualmente cuenta con una organización vecinal a gran escala llamada “Unión de Colonias de la Puerta Sur” que, al 2020, logró, entre otras peticiones, colocar en la agenda pública la restricción en el horario de circulación para vehículos de carga por avenida López Mateos Sur y detener la construcción de un conjunto de viviendas de lujo que se ubicaría en uno de los bosques más importantes de la ciudad.

Este desarrollo habitacional se compone de 12 condominios cerrados, que tienen áreas verdes, juegos para niños, casa club con alberca, y terraza para eventos; todos ubicados en zonas comunes cuyas reglas de uso son instauradas por los propios vecinos. La vida en los suburbios como Nueva Galicia transcurre de mejor manera que en otros espacios del municipio, sobre todo si se compara con el caso de Silos.

El acceso a bienes y servicios de buena calidad, la ubicación, los espacios de recreación y la estética hacen de Nueva Galicia un lugar confortable de acuerdo con sus habitantes. Los condominios prácticamente son islas que recrean su propia manera de vivir en la ciudad sin tener que convivir directamente con ella.

La elección de este espacio como caso de estudio se debe a una serie de eventos ocurridos entre el año 2013 y 2014. En diciembre de 2013, la Secretaría de Salud Jalisco (SSJ) clausuró el pozo número 2 de Nueva Galicia, esto después de que los vecinos reportaron a las autoridades que el agua de las tomas domiciliarias tenía aspecto y olor sospechoso, y que las pruebas de calidad revelaron presencia de arsénico por arriba de lo permitido por la Norma Oficial Mexicana 127, la cual

establece un límite de 0.025 miligramos por litro, la muestra reportó 0.067 (Del Castillo, 2013).

Además de la clausura del pozo, las autoridades gubernamentales aplicaron una multa a la empresa privada PIBSA S. A. de C. V. encargada por contrato indefinido del manejo de la planta potabilizadora<sup>6</sup>. El servicio era costeado, hasta ese entonces, por las personas que habitaban Nueva Galicia y gestionado por la administración vecinal de este desarrollo.

El tema del DHAPyS se hizo presente en numerosas ocasiones en discursos y publicaciones emitidas por los vecinos, exigiendo la garantía de este y haciendo hincapié en que era tarea del Estado asegurarse de ello. Era evidente que se trataba de personas bien informadas y preparadas con asesorías y acompañamientos jurídicos y de especialistas en temas de calidad de agua para lograr que sus demandas fueran atendidas a la brevedad. Estas condiciones hicieron que el asunto se hiciera mediático y que la administración municipal actuara con prontitud.

Esto se convirtió en un asunto político y el gobierno municipal resolvió el problema en menos de un año. El servicio de agua potable pasó de ser privado a ser público y regulado por el municipio, su calidad ya no es un riesgo para la salud de los habitantes. Es importante indicar que los hogares de Nueva Galicia tienen agua de manera ininterrumpida.

En un escenario antagónico está Silos, este desarrollo habitacional se encuentra prácticamente aislado del resto de la ciudad; la carretera Chapala es la única vía de comunicación y este lugar no se encuentra sobre ella; hay que caminar 200 metros para ver las primeras casas, las cuales están deshabitadas, 100 más para llegar a la glorieta, donde se concentran los servicios de transporte (que todos son irregulares), y más de 300 para ver las viviendas habitadas más cercanas al acceso principal.

Es decir, una caminata de 600 metros separa la vialidad más importante con el área donde realmente viven las personas. Cabe señalar que este desarrollo tiene una ocupación que apenas llega al 41 %, lo que quiere decir que el 60 % de las casas están abandonadas o están inconclusas y, por tanto, inhabitables (figura 3).

6 Fuente: Secretaría de Salud del Estado de Jalisco. 4 de diciembre de 2013, oficio 4301.



### Figura 3. Calle Jacobo Gálvez en Silos



Fotografía por Abril Casas.

Cabe señalar que el proyecto inicial de Silos en 2006 fue anunciado no solo como un desarrollo habitacional más, sino como un prototipo que podía hacer rentable la urbanización desarticulada si esto se veía compensado con un buen servicio de transporte público y equilibrado en tanto su impacto ambiental con infraestructura urbana sustentable. Sobra decir que esto no fue así.

El bajo precio de las casas constituyó, en ese entonces, un gran aliciente para la demanda e hizo al proyecto altamente competitivo en el mercado inmobiliario. La lista de problemas sociales comenzó y se engrosó poco tiempo después. Mientras que continuaba el proceso de venta de las viviendas quienes ya habitaban el desarrollo padecían de servicio de agua intermitente y de inseguridad.

De esta manera, el proyecto de Silos quedó en una promesa; un desarrollo habitacional que se anunciaba como una solución para los trabajadores de bajos ingresos resultó traer más problemas que beneficios para los habitantes y verdaderos dolores de cabeza para el gobierno municipal.

Hoy Silos es un ejemplo de la política territorial y de vivienda que predominó la primera década del siglo XXI en México, la cual pretendía resolver el problema del limitado acceso a un patrimonio para los trabajadores mexicanos, pero que no consideró aspectos sociales, ambientales o políticos.

De acuerdo con quienes habitan Silos, una de las decepciones más sentidas es el servicio intermitente de agua. La mala calidad y la poca cantidad son temas que predominan entre las quejas de los vecinos y también los problemas más apremiantes de acuerdo con la propia administración pública municipal. En este desarrollo

el agua es un servicio que se ofrece por tandeo, la duración, en promedio, es de una hora diaria.<sup>7</sup>

Por lo anterior, Silos ha encontrado en el Estado y en su normatividad obstáculos para acceder al DHAPyS. El “limbo legal” en el que se encuentra por no estar municipalizado debido a que la constructora no cumplió con las condiciones de habitabilidad, aunado a que ya no se hace cargo de los servicios, impide que actualmente la administración pública municipal intervenga de manera efectiva para mejorar las condiciones de la infraestructura hidráulica y del servicio de agua.

De esta forma, la autoridad permitió la construcción de Silos —de acuerdo con los permisos y documentos revisados que fueron avalados por el gobierno municipal—, pero no previó un escenario que salvaguardara los derechos y necesidades básicas de las personas habitantes.

Esta situación, reconocida por los funcionarios públicos, es por la que Silos no ha visto cambios importantes prácticamente, en ningún servicio, a pesar de que sus habitantes pagan impuesto predial.<sup>8</sup> En este caso, la movilización de personas para exigir mejoras en estas condiciones estuvo latente en los primeros años y hasta aproximadamente, el 2014, para después menguar al ver que no se lograban mejorar la calidad del agua ni prolongar los tandeos.

Lo que se encontró en el trabajo de campo son formas de adaptación entre grupos específicos que les permiten facilitar las tareas cotidianas gracias al trabajo comunitario como el acarreo y el almacenamiento, las redes de apoyo entre adultos mayores, la organización por manzana, los grupos de mujeres que se auxilian para captar el vital líquido para los vecinos que no se encuentran en casa cuando “cae” el agua; y, en menor medida, las acciones del gobierno municipal con el abasto esporádico por camiones cisterna.

En el nivel doméstico, en Silos se observaron diversas estrategias de gestión del agua realizadas principalmente por mujeres. Aunque los tandeos sean de 15 minutos o una hora, se requieren aproximadamente, seis para las actividades relacionadas con el lavado de contenedores, el acarreo y el almacenamiento.

Además, la presión del agua es una situación determinante para saber qué quehaceres se pueden realizar como el lavado de ropa; por ejemplo, si ese día hay poca

7 El trabajo de campo reveló varias versiones de la duración de los tandeos, desde 30 min. hasta 2 horas, la respuesta más común entre los vecinos fue que el servicio de agua era otorgado por 1 hora al día.

8 El predial, es un tipo de impuesto que grava la propiedad de bienes inmuebles y fincas. Es recaudado, en el caso de México, por las autoridades municipales.

presión de agua en las tomas domiciliarias, es posible que solo se puedan realizar labores que se determinen como urgentes como la limpieza de utensilios para cocinar y comer, las descargas del inodoro y el aseo personal.

Esto pone en evidencia las disparidades en tanto las capacidades circunscritas, en este caso a la gestión del agua y del territorio en el nivel municipal, la infraestructura de abastecimiento en el barrial y la organización social e incidencia en los asuntos públicos relacionados con la atención a necesidades básicas como el recurso hídrico en el de ciudad.

Aunado a lo anterior, desde su diseño, varios desarrollos habitacionales de Tlajomulco fueron concebidos en su infraestructura hidráulica de manera autónoma, es decir: “para cada desarrollo habitacional un pozo”, lo que actualmente impide el intercambio de volúmenes entre ellos y resulta en tandeos desiguales, incluso en lugares contiguos.

En un análisis comparativo general el acceso discontinuo al agua es un problema en donde se encuentra Silos (un sitio de muy baja plusvalía), pero no para la zona de Nueva Galicia (un lugar de alto valor del suelo), con resultados prácticamente opuestos en la encuesta digital realizada en 2021. Mientras que el 90.9 % de los encuestados en el Corredor López Mateos, donde se encuentra Nueva Galicia, afirman tener agua en su domicilio las 24 horas al día, esta misma respuesta solo representa al 7.5 % del Corredor Chapala donde se localiza Silos.

Por otro lado, la percepción de la calidad es también disímil en uno y otro contexto. En el trabajo de campo la queja de las personas en Silos era recurrente: agua amarillenta con mal olor. En la encuesta, en las zonas donde se asientan ambos desarrollos habitacionales, en la pregunta sobre la calidad la respuesta “muy mala” no fue utilizada por ninguna de las personas encuestadas en el caso del Corredor López Mateos, mientras que en el de Carretera Chapala sí.

Con relación en los “cortes” de agua, en la zona del Corredor Carretera Chapala las personas reportaron mayor cantidad de cortes por semana, mientras que en el Corredor López Mateos destacaron tres respuestas: “no hay” con un 25 %, “1 vez al mes” con un 20 % y “1 o 2 veces por año” con un 29.1 %. Esta última atribuida principalmente a cuestiones de mantenimiento o reparación de los sistemas de abastecimiento.

Así, la comparación de los contextos denota un mejor servicio de agua en la zona de Nueva Galicia que en la de Silos, por lo que los casos de estudio son representativos en el nivel zonal y no solo como unidades separadas o casos atípicos. El

trabajo de campo se extendió a lugares contiguos de cada desarrollo con diferentes herramientas de exploración y análisis (Tabla 1).

Esto permite comprender, de mejor manera, las dinámicas en el municipio de Tlajomulco, las cuales distan de proporcionar, hasta ahora, condiciones de igualdad en el territorio. Por lo tanto, la oferta de vivienda de buena calidad y la prestación de servicios públicos como el agua se custodian eficientemente en la zona del Corredor López Mateos obstaculizando las capacidades de los habitantes del Corredor Carretera Chapala quienes se tienen que adaptar a situaciones mucho más hostiles con relación a esto.

El DHAPyS apunta que toda persona, sin excepción, tiene derecho a disponer de suficiente agua potable y de servicios de saneamiento y que, en ambos casos, estos sean asequibles, accesibles, aceptables desde el punto de vista cultural, y que se presten de forma participativa, responsable y no discriminatoria (De Albuquerque, 2012).

Es importante señalar que el Estado es responsable de dotar de agua a los habitantes de su territorio a través de políticas y acciones que aseguren el acceso universal, equitativo y sostenible. Los principios internacionales que enmarcan DHAPyS establecen la base para que tal derecho se haga efectivo: suficiente, saludable, aceptable, accesible, y asequible.

De esta manera el DHAPyS se ve obstaculizado por una serie de factores que hacen imposible su aplicabilidad en contextos específicos y, por otro lado, puede ser fácilmente reconocido y salvaguardado en otros. Es decir, existe una evidente desigualdad en la garantía del derecho que no puede explicarse por cuestiones ambientales en espacios que comparten las mismas condiciones hidrológicas.

La discusión global suele estar, entonces, disociada de las realidades de las ciudades, de los barrios y de los hogares en muchos puntos del globo, donde existen variaciones significativas aun en asentamientos que comparten la misma cuenca; prácticamente es un derecho que depende de las relaciones de poder y las capacidades y no siempre de la disponibilidad natural del agua.

## Conclusiones

Los gobiernos municipales complican su gestión a través de políticas de expansión sin planeación. La aprobación de desarrollos habitacionales que no cumplen con los criterios legales y técnicos requeridos para asegurar el agua en los hogares es una clara manifestación de lo anterior. Es decir, a la poca capacidad de gestión se suman una serie de prácticas que favorecen que otros actores, en este caso, las



empresas inmobiliarias, decidan cómo organizar el territorio en disociación con la gestión del recurso hídrico.

La mala planeación del territorio, sobre todo en cuencas muy urbanizadas o autorizadas, y de modo especial en áreas con elevado asentamiento poblacional “han venido conspirando contra el equilibrio y el funcionamiento estable del régimen hidrológico en ellas, contra el medio ambiente, y principalmente contra la accesibilidad, disponibilidad y calidad de estos recursos” (Gutiérrez, 2013, p. 7).

Existe poca disposición y capacidad del Estado para diseñar e implementar estrategias que alineen las políticas de gestión del agua con la planeación del territorio, por lo que cada tema sigue su propia lógica y los problemas se atienden una vez que han alcanzado niveles preocupantes y se manifiestan con la presión social que se convierte en cobertura mediática. Así, el funcionamiento de las cuencas y las condiciones naturales no son factores determinantes para la toma de decisiones.

Como se señaló, la perspectiva de las capacidades le da peso a la desigualdad en la evaluación de disparidades sociales, que para efectos de este estudio se establece a partir del goce efectivo o no del DHAPyS, e incluye aspectos como: el crecimiento urbano y la infraestructura hidráulica; la normatividad y las prácticas gubernamentales; la participación social para resolver problemas comunitarios; la disociación entre la planeación del uso del recurso hídrico y de la ciudad; y la deficiente gestión pública.

Entonces, si las capacidades son los conocimientos y habilidades individuales que permiten el desarrollo integral en la sociedad, se puede afirmar que están condicionadas y obstaculizadas para los habitantes de Silos y no para las personas de Nueva Galicia. Lo anterior se manifiesta en la atención que el Estado presta a los problemas de cada uno.

Todos los seres humanos tenemos el DHAPyS, pero este no se hace efectivo si no todos contamos con las condiciones para ejercerlo. Las capacidades no son solo habilidades que están en el interior de las personas, sino que incluyen oportunidades creadas por la combinación de facultades personales (o habilidades) y el entorno político, social y económico (Nussbaum, 2012) que provee, en este caso, el Estado.

En Silos no existen oportunidades reales de diálogo y resolución de problemas que afectan a la comunidad, prueba de ello son los años y las quejas acumuladas y agotadas. Tampoco hay condiciones legales para atenderlas gracias a su situación jurídica de asentamiento irregular. Esta es una brecha importante para la materialización del DHAPyS.

En estas condiciones el DHAPyS queda en el discurso y las personas son víctimas de una desposesión *ex ante* al vivir en espacios que fueron permitidos para el desarrollo de vivienda por un Estado que, en teoría, debería velar por su bienestar. Este último tiene un papel crucial, ya que permite o regula, inhibe o incentiva y en el caso de Tlajomulco ha dejado que otros actores determinen el DHAPyS de sus habitantes bajo una laxa regulación que restringe el ejercicio de las capacidades.

Esta brecha, a la que hago alusión, no es exclusiva de Tlajomulco. Estas relaciones de poder explican, en buena medida, la realidad de muchas ciudades del país. Existe una descentralización inacabada del servicio de agua que no contempla las realidades y capacidades de las administraciones municipales que debe atenderse.

Por otra parte, no hay canales efectivos de comunicación entre el gobierno y los habitantes para atender las necesidades de estos últimos; y tampoco se aplican los principios del derecho equitativamente. Si estos aspectos estructurales no se resuelven los escenarios de inequidad en el acceso seguirán como hasta ahora y se multiplicarán como lo hacen los kilómetros cuadrados de espacio construido.

La agenda de investigación alrededor del DHAPyS es aún amplia, y los tiempos por lo que pasa el país en pleno 2023 en materia de urbanización y agua, obligan a los círculos académicos a seguir encontrando intersticios y brechas, entre el discurso y la materialización en diferentes contextos.

Quedan en el tintero muchas preguntas que tomarán relevancia en los próximos años ¿Qué nuevas configuraciones de ciudad están surgiendo en distintos puntos y qué nuevos problemas con relación al agua traerán? ¿Qué papel jugará el recurso hídrico en el futuro próximo? ¿Cómo planean los gobiernos administrarlo en medio de una escasez producto del acceso diferenciado? y ¿qué tipo de instrumentos de política pública se tendrán que diseñar e implementar para asegurar el DHAPyS?

Estas preguntas quedan para la discusión en los ámbitos académicos y políticos, y, seguramente, serán muy importantes para planear ciudades más articuladas con la gestión del agua, donde las disparidades sean disminuidas significativamente, para que nadie tenga que vivir a cuentagotas.



## Referencias

- Brooks, D. (junio 27 de 2022). A Monterrey le llegó el día cero. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-61917457>
- Celorio, M. (2017). *Desposesión de derechos humanos en las democracias contemporáneas*. XXI Congreso ALAS, Uruguay. [https://www.easyplanners.net/alas2017/opc/tl/0097\\_mariana\\_celorio.pdf](https://www.easyplanners.net/alas2017/opc/tl/0097_mariana_celorio.pdf)
- De Albuquerque, C. de. (2012). *Derechos hacia el final*. Human Rights to Water & Sanitation, Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, ONGAWA: Lisboa.
- Del Castillo, A. (diciembre 31 de 2013). Acuíferos de ‘Tlajo’ están invadidos de problemas de calidad. *Milenio*, México, 31 de diciembre. <https://agustindelcastillo.blogspot.com/2013/12/>
- Domínguez, J. (2019). *La política del agua en México a través de sus instituciones 1917-2017*. México: El Colegio de México.
- Ferro, G. (2010). El cambiante panorama latinoamericano en cuanto a prestación y regulación de los servicios de agua potable y saneamiento. *Mpra Paper*, 25594.
- Gutiérrez, J. E. (2013). “Manejo sostenible de los recursos hídricos, el agua y las ciudades”. En J. E. Gutiérrez, & L. E. Manderey Rascón, *Los problemas del agua y de las cuencas hidrológicas vinculados a las ciudades, estudio de caso de las repúblicas de México y Cuba*. México: Facultad de Geografía-UH; Instituto de Geografía UNAM.
- Ibáñez, E. (2017). Sen y los derechos humanos: la libertad como objeto material de los derechos humanos. *Pensamiento. Revista de Investigación e Información Filosófica*, 72(274), 1119. <https://doi.org/10.14422/pen.v72.i274.y2016.003>
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020*. <https://censo2020.mx>
- Jalomo, F. (2016). *El acceso equitativo en zonas metropolitanas: Guadalajara, 2006-2012*. Guadalajara: STAUDG.
- Juárez, G. T. (2022, enero). El valor del agua y las representaciones sociales asociadas a la sustentabilidad hídrica y al reúso del agua residual tratada en monterrey, N. L. En *Ciencias Sociales 2021*.
- Moctezuma, P. (enero 16 de 2023). Iztapalapa: soluciones brotadas de la crisis del agua. *Sin embargo.mx*. <https://www.sinembargo.mx/16-01-2023/4313469>

- Murillo-Licea, D., & Soares-Moares, D. (2013). El péndulo de la gobernabilidad y la gobernanza del agua en México. *Tecnología y Ciencias del Agua*, IV (3), 149-163.
- Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*. En Nussbaum, Martha. Grupo Planeta. <https://doi.org/10.2307/j.ctvt7x63g>
- Ochoa-García, H. (2012). Gestión del agua en la periferia urbana: Tlajomulco de Zúñiga. In H. J. Ochoa-García, Heliodoro; Bürkner (Ed.), *Gobernanza y gestión del agua en el Occidente de México: la metrópoli de Guadalajara* (pp. 245-282). ITESO.
- Pacheco-Vega, R. (2014). Intermunicipalidad como un arreglo institucional emergente. El caso del suministro de agua en la zona metropolitana de Aguascalientes, México. *Revista de Gestión Pública*, III (2), 207-234. <https://doi.org/10.22370/rgp.2014.3.2.2241>
- Reyes, M. (2022). La escasez de agua en México: una crisis de desigualdad. *La Juventud Opina*, México, 24 de marzo. <https://www.voicesofyouth.org/es/blog/la-escasez-de-agua-en-mexico-una-crisis-de-desigualdad>
- Sandoval, F., Valdivia, R., Cuevas C., Hernández, J., Medellín-Azuara, J., & Hernández, A. (2016). Valoración económica del agua potable en la delegación Iztapalapa, D. F. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 7(6), 1467-1475. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=263148193019>
- Santacruz, G., Jacobo-Marín, D., & Rodríguez, G. (2022). La minería metálica y sus efectos en el acceso al agua en comunidades rurales de Zacatecas, México. Una perspectiva centrada en la desigualdad. *Población y sociedad*, 29 (1), 199-226. <https://doi.org/10.19137/pys-2022-290110>
- Sen, A. (2010). *La idea de la justicia*. México: Taurus.
- Vammen, K. (2015). Desafíos del agua urbana en las américas: perspectivas de las academias de ciencias. *Agricultura, sociedad y desarrollo*, 12(3), 475-478. <https://doi.org/10.22231/asyd.v12i3.238>
- Yin, Robert K. (2014). *Case study research: Design and methods*. Los Angeles, C. A.: Sage.





# Estudios políticos y jurídicos para la construcción de políticas públicas con enfoque de derechos humanos en Colombia<sup>1</sup>

Political and legal studies for the construction of public policies with a human rights approach in Colombia

Estudos políticos e jurídicos para a construção de políticas públicas com uma abordagem em direitos humanos na Colômbia

Jahir A. Gutiérrez-Ossa<sup>2</sup>

Porfirio Cardona-Restrepo<sup>3</sup>

Recibido: 8-9-2022 - Aceptado: 15-5-2023

- 1 Artículo de reflexión producto de la tesis doctoral *Políticas públicas estatales en Colombia con enfoque basado en los derechos humanos para el cumplimiento de la firma del entendimiento común de las Naciones Unidas de 2003*, Grupo de Investigación en Estudios Políticos en la línea de investigación “Gobierno, territorio y seguridad” y del Grupo de Investigaciones en Derecho conforme a la línea de investigación “Relaciones internacionales, derecho internacional y derechos humanos”, ambos de la Universidad Pontificia Bolivariana en Medellín. Fecha de terminación: noviembre 30 de 2022.
- 2 Candidato a doctor en Estudios Políticos y Jurídicos en la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, Departamento de Antioquia en Colombia. Doctor en Administración Pública, Atlantic International University, Honolulu, Estados Unidos de América. Magíster en Desarrollo, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín. Economista industrial, Universidad de Medellín, Antioquia, Colombia. Miembro de la Academia Colombiana para el Avance de la Ciencia (ACAC - 2019). Par evaluador en el Observatorio de Ciencia y Tecnología de Colombia (OCyT). Miembro del Grupo Latinoamericano por la Administración Pública (GLAP) y del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas de Colombia. Investigador asociado, Ministerio de Ciencia y Tecnología de Colombia (Colciencias). Email: [jahiralexander.gutierrez@upb.edu.co](mailto:jahiralexander.gutierrez@upb.edu.co)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8564-0397>
- 3 Tutor de la tesis doctoral. Licenciado en Filosofía, magíster en Estudios Políticos y doctor en Filosofía por la Universidad Pontificia Bolivariana. Fue director de la Facultad de Ciencias Políticas, donde actualmente se desempeña como profesor titular, coordinador del doctorado en Estudios Políticos y Jurídicos, director de la revista *Analecta Política* y coordinador académico de la Universidad Pontificia Bolivariana ante el Instituto Colombo-Alemán para la Paz Capaz. Es investigador sénior en Colciencias, miembro de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política –ALACIP–, Asociación Colombiana de Ciencia Política –ACPOL–,





## Resumen

En este trabajo se expone el papel que cumple la interacción entre los estudios políticos y jurídicos para la construcción de políticas públicas con enfoques de derechos humanos en Colombia. Lo político y lo jurídico, al pasar de la esfera jerárquica individual a la funcional complementaria, sopesan la construcción de políticas públicas con enfoque de derechos<sup>4</sup>. Se partió de los métodos exploratorio, descriptivo y explicativo para entender el papel teórico de lo político y lo jurídico para sacar agendas de políticas públicas, en tanto lo metodológico partió de las directrices, guías o lineamientos de las políticas públicas con enfoques de derechos humanos. Se hace revisión sobre el estado del arte de los estudios políticos y jurídicos para la construcción de políticas públicas, la evaluación sobre los criterios de políticas públicas con enfoque de derechos humanos partiendo de los estudios políticos y jurídicos, y del papel cumplido por los estudios políticos y jurídicos en la construcción de políticas públicas con enfoque de derechos humanos en Colombia. Se trató de retomar la idea de poner al servicio de la democracia la capacidad de la conjugación de los estudios políticos y jurídicos para con las políticas públicas, los enfoques de derechos y la gobernanza política-jurídica.

**Palabras clave:** Enfoques de derechos humanos; estudios políticos y jurídicos; políticas públicas.



## Abstract

This paper exposes the role played by the interaction between political and legal studies for the construction of public policies in Colombia by considering human rights approaches. The political and the legal, when shifting from the individual hierarchical sphere to another of complementary functional nature, weigh the construction of public policies with a rights approach. Exploratory, descriptive, and explanatory methods were employed to understand the theoretical role of the political and the legal in the development of public policy agendas, meanwhile, the methodological part was based on the directives, guides, or guidelines of public policies with human rights approaches. A review is made on the state of the art of political and legal studies for the construction of public policies; the evaluation of the criteria of public policies with a focus on human rights based on political and

Asociación Iberoamericana de Filosofía Política –AIFP–, Red Nuevas Perspectivas de la Teoría de la Cultura y la Red Estudios Latinoamericanos de Medellín y Antioquia (Red Lam/RedLAn). Email: [porfirio.cardona@upb.edu.co](mailto:porfirio.cardona@upb.edu.co) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5648-994X>

- 4 En la lucha política y en la lucha jurídica se enfrentan los profesionales de cada campo, desigualmente dotados de una competencia social y técnica. En la política, las luchas buscan la permanencia o el cambio del mundo social a través de la conservación o la transformación de los principios de visión y división de este mundo. Entretanto, la lucha jurídica es la competencia por el monopolio del derecho a interpretar un corpus de textos que consagran la visión legítima del mundo social. Mientras que en el campo político el poder sobre el Estado es el objetivo más claro de las luchas, al ser este el único capaz de emitir verdades que trascienden las perspectivas particulares, en el campo jurídico esta visión soberana del Estado es manifestada por el poder judicial a través de veredictos acompañados de sanciones (Amezquita, 2008, p. 98).

legal studies, and the role played by political and legal studies in the construction of public policies with a focus on human rights in Colombia. An attempt was made to resume the idea of putting rights-based approaches and political-legal governance at the service of democracy under the capacity of the conjugation of political and legal studies with public policies, rights approaches, and political-legal governance.

**Keywords:** human rights approaches; political and legal studies; public politics.



### Resumo

Este artigo expõe o papel desempenhado pela interação entre estudos políticos e jurídicos para a construção de políticas públicas com enfoque em direitos humanos na Colômbia. O político e o jurídico, ao passar da esfera hierárquica individual à esfera funcional complementar, ponderam a construção de políticas públicas com uma abordagem de direitos. Partiu dos métodos exploratório, descritivo e explicativo para compreender o papel teórico do político e do jurídico para traçar agendas de políticas públicas, entretanto, a parte metodológica baseou-se nas diretrizes, guias ou diretrizes de políticas públicas com uma abordagem em direitos humanos. É feita uma revisão do estado da arte dos estudos políticos e jurídicos para a construção de políticas públicas; a avaliação dos critérios das políticas públicas com enfoque em direitos humanos com base nos estudos políticos e jurídicos, e o papel desempenhado pelos estudos políticos e jurídicos na construção de políticas públicas com uma abordagem em direitos humanos na Colômbia. Procurou-se retomar a ideia de colocar a serviço da democracia sob a capacidade de conjugar estudos políticos e jurídicos com políticas públicas, abordagens de direitos e governança político-jurídica.

**Palavras-chave:** abordagens de direitos humanos; estudos políticos e jurídicos; políticas públicas.

### Introducción

El escrito rastrea la trascendencia de los estudios políticos jurídicos para la disposición de políticas públicas con enfoques de derechos humanos en términos generales y en particular en Colombia. Conforme a las fuentes y orientaciones encontradas en dichos ámbitos de estudio se dispuso en el desarrollo de este el estado del arte de los estudios políticos jurídicos para concretar políticas públicas con enfoques de derechos; a la vez que se analizaron los planteamientos que requieren las políticas públicas para llevar a cabo sus propósitos conforme a los estudios políticos y jurídicos, para finalmente establecer el papel que cumplen los estudios políticos y jurídicos en la construcción de políticas públicas con enfoque de derechos humanos en Colombia. La comunión de los estudios políticos y jurídicos se enfoca en exponer las instancias que han recorrido ambos frentes de trabajo de manera individual, para posteriormente consagrarse como marco de articulación en el que,



además de las dos disciplinas que lo componen, traslada diversas capacidades para entender la naturaleza de la política cuando esta encuentra límites en la justicia o de esta última, cuando debe hacer tránsito para que las políticas públicas tengan algún alcance, logro o resultados.

No obstante, su unión radica precisamente en el potencial que tienen ambas, no solo para las agendas particulares sino para orientar análisis de políticas públicas que antes eran reservados para cada una de ellas individualmente, sin miramiento de lo que pudiera pasar conjuntamente.

En el contexto de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos, se trató de explicar las capacidades, elementos y pesos que tienen los fundamentos de los estudios políticos y jurídicos para sacar adelante agendas enmarcadas en dichas políticas, toda vez que se trata de un esfuerzo conjunto en la medida en que se entendió que la conjugación de las dos daría más luces para que efectivamente tuviesen los impactos y resultados esperados, conforme al propósito de comprender que, sobre la margen de la forma como se planteará cualquier política pública con enfoque de derechos humanos, debería hacerse un profundo análisis desde la óptica del fundamento teórico de los estudios políticos jurídicos, para conformarlas y ponerlas en marcha.

Un acelerado proceso de dinámica promovida por los estudios políticos jurídicos, además de proliferar la capacidad de análisis para establecer políticas públicas con enfoque de derechos humanos, ha permitido que se extienda la posibilidad sobre el papel que estas juegan en el aparato constitucional, legislativo y judicial, para que en adelante se asuma que, al abordar los estudios políticos y jurídicos, estos no solo surten a las políticas públicas o los enfoques de derechos sino que se ubican en el centro del análisis. Incluso trascienden al orden institucional a medida que se adhieren como mecanismo de evaluación de la realidad de las políticas públicas con enfoques de derechos humanos frente a ellas, en el caso colombiano.

De lo abordado en cada uno de los elementos plasmados para con la estructuración del artículo se llegaron a consolidar los siguientes apartados de la mano con lo sugerido en el título y el abordaje temático: el primero, encarado sobre el estado del arte general sobre los estudios políticos y jurídicos para la construcción de políticas públicas; como segundo, los elementos que desde las políticas públicas con enfoque de derechos humanos se requieren para con los estudios políticos y jurídicos; y como tercero, plantear los criterios fundados en ambos frentes para plasmar las políticas públicas con enfoque de derechos humanos en el caso colombiano. En esencia, los nuevos contratos sociales deberán entenderse desde los estudios políticos y jurídicos.

## 1. Estado del arte de los estudios políticos y jurídicos para la construcción de políticas públicas

En este apartado se buscó evidenciar la importancia de identificar el cuerpo académico para la generación de conocimiento de los estudios jurídicos y políticos, a partir de la frontera de la(s) ciencia(s) política(s) y la(s) ciencia(s) jurídica(s). Se parte de la idea que la singularidad de estos dos últimos conceptos obedece a la naturaleza misma de ambas en cuanto a sus fundamentos, orígenes y principios, los cuales se considerarán como referentes para entender la manera de la convergencia o divergencia entre ellas. Se dio igual atención al carácter plural de ellas en la medida que corresponden a los ámbitos que las explican desde otros frentes, hecho que permitió acercarse al estado del arte-estructura de los estudios políticos y jurídicos.

Se trata de la judicialización de la política y del *lawfare*, intentando la comprensión de la relación existente entre el poder político y el campo jurídico, a partir de la utilización de las categorías teóricas de Pierre Bourdieu (espacio social, campo social, campo jurídico, *habitus*, *illusio*, capital jurídico, efecto simbólico, efecto de desconocimiento) (Cabral, 2018, p. 3).

Por cuenta de la ciencia jurídica se admitió su calidad en el positivismo de la mano con las demás ciencias reconocidas para las que la explicación de su propio objeto de estudio era suficiente para señalarlas de dicha manera, haciendo a un lado la posibilidad de asumir planteamientos de las otras en la medida en que la interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad no estaban en la retina del positivismo. Fueron acogidas para la ciencia jurídica la visión del derecho puro o dogmático al igual que la ley como norma general con respecto a las demás, escenario que insto intervino para que se entendiera el imperio de la ley como la máxima de la ciencia jurídica, pero también de los formados en dicha disciplina del conocimiento.

El reconocimiento político de los derechos se ha expresado jurídicamente en un marco que establece garantías y responsabilidades diversas. En algunas naciones esto tiene un estatus constitucional, mientras que en otras formas parte de “leyes intermedias”. Este marco jurídico define la política de derechos humanos como un espacio político y jurídico en donde se condensan y cristalizan los conflictos, las tensiones y los acuerdos sociales (Guendel, 2007, p. 55).

De las ciencias políticas, igualmente, se hizo revisión del carácter positivista para el cual las formas de poder serían la base para que esta disciplina científica alcanzase su cenit, conforme a la manera como terminaban administrados los imperios, más que su propia constitución o estructura. Es decir que, lejos de una



ciencia interesada en abrir espacios de diálogo, formas de entender la política o la postulación de modelos políticos, el propósito de esta era, además de estudiar el poder, preparar a los futuros hacedores del poder desde donde emanaban. Así, temas como las consecuencias, impactos o resultados de la administración o el ejercicio del poder no eran lo relevante, y se excluía cualquier asomo de interés por el contexto social de este ejercicio.

La diferenciación sostenida por Luhmann entre los sistemas jurídico y político es quizá uno de los puntos más sensibles y criticados por diferentes sectores de la teoría del derecho. En efecto, muchos argumentos hablan a favor de la unidad del discurso político con el jurídico, o de la reducción del segundo en el primero. Luhmann defiende la independencia del derecho respecto de la política, en virtud de su especificación funcional (Luhmann, 2014, pp. 19-20).

Es reconocido el papel cumplido por los campos políticos y los jurídicos para sacar adelante sus lineamientos, normas o principios, además de la constante entelequia de partir de distintas escuelas o formas de pensamiento entre las que se cuentan las posturas dogmáticas, metafísicas o positivistas, con el propósito de dar cuenta de los elementos que los componen o sobre la manera como entienden el campo de estudio al que obedecen, tanto lo político a la política como lo jurídico a los derechos. En esencia, tuvieron periodos de total complementariedad o estrechez en la medida que se correspondían a los preceptos del Estado de naturaleza en la que los ámbitos de acción políticos eran consecuentes; de la misma manera en cuanto a lo jurídico.

Muchos problemas relevantes y ampliamente discutidos siguen sin ser clarificados: por ejemplo, los problemas de la diferenciación (o fusión) de derecho y política, de las implicaciones de la ingeniería social en el derecho, de la relevancia de la orientación por resultados o de la nueva crítica del derecho, que argumenta que también hay demasiado derecho (Luhmann, 2018, p. 31).

Tanto las ciencias políticas como las ciencias jurídicas gozaron de un amplio grado de autonomía, discrecionalidad e incluso indiferencia, dado que para ellas las formas de poder no estaban en discusión, y mucho menos la administración de justicia emergida precisamente de estas formas. En particular el Estado absoluto, imperial o natural no tenía espacio a la equivocación, al reparo de esta o al reconocimiento a las partes afectadas por cuenta de sus actuaciones; o al menos un claro interés para que diferentes grupos asociados internos o provenientes de otros lugares tuvieran como referencia al Estado como un facilitador o promotor de iniciativas dirigidas a mejoras de la población a través del emergente contractualismo.

Es por ello por lo que el enfoque de derechos humanos debe contribuir a que las decisiones que tomen los gobiernos sean efectivas, es decir, que su implementación sea viable pues, de lo contrario, seguirían vigentes las contradicciones entre la teoría y la práctica de los derechos humanos, pues una cosa es que los derechos existan en el ordenamiento político-jurídico formal y otra es que las personas logren gozar efectivamente de estos, o defenderlos en el momento que sean irrespetados (Sánchez & Higuera, 2018, p. 41).

Debido al contractualismo patentado desde Hobbes en el poder del Leviatán, en el gobierno de la sociedad civil (Locke), en el utilitarismo y la codificación de Bentham, en el contrato social (Rousseau), en la sociedad de las naciones de Kant y en la crítica a la economía política de Marx, se pasó del Estado de naturaleza al Estado clásico liberal con la aparición de la sociedad como otra forma de poder al paso del gendarme-policial o de la administración pública interesada en problemáticas puntuales de la sociedad o protección a la población; para luego pasar al Estado de bienestar o estructural de Keynes, o neoliberal y de libertad de los mercados por Friedman, para quien la consolidación del sistema internacional o la intensificación del constitucionalismo en los estudios políticos y jurídicos son su fuente.

En el siglo XIX, autores como Augusto Comte y John Stuart Mill sostuvieron con énfasis que el concepto de *unidad de las ciencias* debía ser seguido, consecuentemente, por el concepto de *unidad en el método científico*; impulsándose con este razonamiento, propio del positivismo, la aplicación a objetos culturales que habían proporcionado buenos resultados al ser empleados en el campo de las ciencias naturales (Dalla, 2011, pp. 5-6).

De la puja entre la política y las leyes se tiene memoria desde el que se tomaron como referencia para explicar la conducta humana. Desde la aparición de los imperios y de las metrópolis, del imperio-nación, de los Estados-repúblicas y de los bárbaros, en los clásicos se contaba con lo político y lo jurídico como un solo hecho, conforme a la manera unificada en que se entendía el mundo de la filosofía y la religión. Ambos frentes de trabajo estaban siempre explicados por la conducta y el poder, por cuanto la caracterización de las acciones humanas estuvo precedida del origen más que de un hecho consumado, como la división del poder de Montesquieu y la imperiosa necesidad de emprender hojas de rutas claras en lo político y lo jurídico, con lo cual vendría la articulación de los derechos a dicho proceso, para el que entraría la sociedad con fuerza.

Desde la perspectiva del sociólogo, estas dos perspectivas son complementarias, son dos caras del Estado de derecho. La idea del Estado de derecho formula aquel límite entre política y derecho en el que los políticos, como un espejo, solamente



ven la posibilidad de la política, y los juristas, como un espejo... en la otra cara del espejo, solamente ven las posibilidades del derecho (Luhmann, 2014, p. 28).

La posibilidad de rastrear la línea de base de los estudios políticos y jurídicos para la construcción de las políticas públicas pone en evidencia básicamente, en principio, la posición individual que los rodea, a la vez que el contexto en el que la concepción sociológica permitió enlazarlos conforme a la constitución de la relación Estado-nación a partir de la aparición de las funciones sociales, para finalmente dar paso a la fatiga por los campos políticos y jurídicos en particular. Tal hecho evidenció que el desajuste en el contrato social considerado en la constitución –y la realidad que de este se desprende– se explica para muchos por el no trabajo conjunto de ambos, que se ha evidenciado en la disposición del constitucionalismo jurídico:

**Lógica y luchas.** En la lucha política y en la lucha jurídica se enfrentan los profesionales de cada campo, desigualmente dotados de una competencia social y técnica. En la política, las luchas buscan la permanencia o el cambio del mundo social a través de la conservación o la transformación de los principios de visión y división de este mundo. Entretanto, la lucha jurídica es la competencia por el monopolio del derecho a interpretar un corpus de textos que consagran la visión legítima del mundo social (Amezquita, 2008, p. 98).

Es sabido el papel integrado que jugaron ambos bajo la idea del Estado de derecho natural, en la que la posición de lo político se convalidaba o era unívoca con lo jurídico, es decir, se percibían el principio y fin de un mismo ejercicio en cuanto a la posibilidad de conservar el *statu quo* del Estado frente a los sujetos, en la medida que las designaciones provenientes de este obedecían básicamente a la forma de entender la relación entre los individuos y la naturaleza, y de estos con el propio Estado. Las diásporas sobrevinientes de algún tipo de alteridad o menoscabo eran tratadas desde la perspectiva de que, de la mano del Estado, también estaba presente la acción de naturaleza divina; en términos generales, esto no dejaba espacio para la discusión.

El enfoque empírico-analítico como metodología de investigación fundamentada en la realidad, en el estudio y análisis de los acontecimientos y los fenómenos propios, objetos de las ciencias políticas, se podría advertir como uno de los enfoques más adecuados para implementarlo en estudios de esta disciplina; no obstante, se considera pertinente combinarlos con otros enfoques investigativos que amplíen su visión, para evitar el simplismo y la creencia de que en un solo enfoque se puede delegar la explicación de la totalidad de una realidad o que es una visión investigativa lo que explica un fenómeno, en este caso el fenómeno político (Pino, 2015, p. 195).

Si bien la posición única entre lo político y lo jurídico evidenciaba el grado de estrechez que prevalecía entre ambas enmarcada en un orden más jerárquico que funcional, hizo carrera una idea acerca de la prevalencia de códigos, dogmas o preceptos de naturaleza objetiva de las formas de Estado: que el accionar de este era más que suficiente para sopesar cualquier alteridad, en la medida que su actuar era considerado correcto a la luz de las perspectivas para la época en la que las circunstancias del castigo o la sanción eran equivalentes al daño o la pena. Por ende, no había espacio para la discusión sobre el grado de poder obtenido en lo político frente a estas circunstancias o de la aplicación de la norma conforme a la capacidad aplicada en lo jurídico.

Es posible hacer converger las perspectivas de las políticas públicas y de los derechos humanos, a partir de la reinterpretación de algunos de los fundamentos normativos de la primera, lo que permite hacer explícito que el sentido de una intervención pública es la generación de las condiciones necesarias para que, de manera gradual, cada vez más personas puedan tener garantizada una existencia digna (Pérez, 2019, p. 205).

El derecho natural logró obtener trascendencia toda vez que la formas más clásicas de las teorías del Estado o las concepciones de Estado-nación también acogieron sus lineamientos en tiempos en que para la Edad Media ya se vislumbraba el Renacimiento como una idea para contar el espíritu de las ideas que estaban emanando frente al poder explicado por Maquiavelo o Hobbes con respecto al poder absoluto del monarca o del Estado natural, en el que el poder debería estar concentrado o detentado por el más capaz o fuerte. Esto en virtud de los hechos que para la época hacían posible reconocer la capacidad de los Estados como la guerra, la soberanía, la disposición de activos militares o el cuidado de las fronteras del enemigo externo.

Los derechos humanos han sido objeto de tutela jurídica, fundamentalmente por parte de las constituciones nacionales, desde los albores del constitucionalismo a fines del siglo XVIII. Desde mediados del siglo XX, esa protección de los derechos humanos por parte de las normas y tribunales nacionales es reforzada, complementariamente, mediante su tutela a través normas, organismos y tribunales, que actúan cuando las instancias de carácter local resultan insuficientes o ineficaces (Santiago, 2013, p. 437).

La corriente positivista que hizo carrera para dicha época surtió efecto en la medida en que la consolidación del Estado-nación de posición absolutista permitió que cada ámbito de estudio se convirtiese en espejo del otro, en la medida en que lo político y lo jurídico comenzaron a considerarse por separado como respuesta a la aparición de otros frentes de trabajo hasta ahora no estimados, pero igualmente



positivistas. Sirvan como ejemplo la emersión de la conducta económica y el comportamiento sociológico que atendió la idea sobre la cual en adelante lo político y lo jurídico debían entenderse desde la consideración de asociaciones, grupos o formas de sociedades en las que se destacó la concepción de la sociedad civil de John Locke, facultando los conceptos de libertad y propiedad que fueron acogidas por el Estado de derecho natural positivista generado.

Jules Coleman y Ori Simchen en el análisis de la palabra “derecho” (“*law*”), y evitando el desenfoque clásico respecto de otros términos no jurídicos, arguyen que ésta esta puede referir en el *stricto sensu* legal al estatus de “derecho” o “no derecho” de un sistema de normas, el estatus individual de cada norma, y la determinación de si una norma particular es miembro de un cierto sistema jurídico. Sobre esta base, distinguen ocho preguntas que sirven como “actuales debates en la filosofía del derecho”, a saber: ¿Qué es derecho? ¿Qué es una ley? ¿Qué es el derecho? ¿Qué es la naturaleza del derecho? ¿Qué es el significado de una ley? ¿Qué es el significado del concepto de *derecho*? ¿Qué es el significado de “derecho”? (López, 2015, p. 147).

Se hace referencia que la unión de lo político y lo jurídico que condujo a la consolidación de los estudios políticos y jurídicos vino consigo emergió gracias a que, para la función social del Estado, la sociología sería la articuladora de dos frentes que, si bien estaban inmersos o lograron representar de una sola forma la manera de entender la acción de los Estados primigenios, pasaron a ser orientadores de los intereses surgidos en el componente social para el que las problemáticas de distinto orden pasarían a ser parte de las temáticas a considerar por lo político y lo jurídico. Se concertó la idea sobre la cual de manera separada no habían logrado surtir las problemáticas de lo social; y, en esencia, debían tener un grado de respuesta conjunta:

Este fenómeno, conocido como “judicialización de la política”, o su contracara, “politización de la justicia”, adquiere actualmente en nuestro continente una modalidad más sofisticada y preocupante por sus consecuencias negativas que impactan de lleno en las bases del sistema democrático: el *lawfare*. Detrás de él se vislumbra una tensión entre el poder ejecutivo (actor relevante del campo de poder) y el poder judicial (actor central del campo jurídico) (Cabral, 2018, p. 4).

En suma, todas las disciplinas emergentes con el florecimiento de la sociología hicieron lo propio en cuanto a matizarse desde un orden positivista con la idea de explicarse desde la concepción del método científico y sus lineamientos de experimentación y observación, en la medida que sería importante conducir dicho ejercicio a un proceso mucho más asertivo, exacto o preciso. Dicho evento

permitió considerar que el positivismo terminó siendo una extensión del derecho natural y no su contraparte; sin embargo, aquí ya las dificultades y problemáticas de la sociedad harían parte del quehacer y de las preocupaciones que en adelante instalarían la creación del derecho público, continua a la aparición del sector público del derecho administrativo.

## 2. Políticas públicas con enfoques de derechos humanos desde la perspectiva de los estudios políticos y jurídicos.

El enfoque de derechos humanos en las políticas públicas recoge el planteamiento hecho por los multilaterales (pertenecientes a la ONU) para que el desarrollo económico funja como puente para avanzar en materia de derechos de primera, segunda, tercera y cuarta generación. La idea de este enfoque transita de la figura estrictamente funcional del derecho hacia los principios y valores contemplados en la Constitución, bajo el supuesto de que las acciones acometidas por los diferentes actores públicos deben procurar el logro de los derechos, tomando como vía para dicho propósito a las políticas públicas, propósito que ha venido cumpliéndose de manera paulatina:

La recuperación de la noción de *derechos* en un sentido amplio es un esfuerzo que surge como parte del grupo de reformas impulsadas por el secretario general de las Naciones Unidas a partir de 1997. Tanto la *Declaración de los Objetivos del Milenio* del año 2000, el *Entendimiento común de Naciones Unidas en derechos humanos* del año 2003, y la *Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas* del año 2007, junto con la promulgación de garantías explícitas para el ejercicio de derechos por parte de algunos gobiernos de la región, han generado condiciones para concretar una operacionalización de los derechos humanos y, por lo mismo, mesurable/medible en los programas de desarrollo (Faúndez & Weinstein, 2014, p. 8).

Las políticas públicas internalizan las disposiciones constitucionales, el marco legal y el orden institucional de los actores que convergen para establecer puntos de acuerdo e iniciativas dirigidas a promover acciones, propuestas y proyectos en temas de interés de la realidad nacional, regional y local. A través de su formulación, implementación y monitoreo permiten, además de refrendar las bondades de los propósitos, enaltecer la gestión de los distintos sujetos que participan a través de ellas. Su perfil universal permite ampliar el escenario de evaluación, medición y valoración de la acción pública, política y privada de los diversos agentes convocados y partícipes de su postulación:



El Estado busca en las políticas públicas un instrumento para tomar decisiones de modo racional sobre temas de gran envergadura. A diferencia de las leyes, en las políticas públicas confluyen varios elementos, varias temáticas y múltiples sectores interesados, y eso convierte la decisión en una decisión más compleja y difícil de tomar (Molina, 2017, p. 82).

El papel discrecional de las políticas públicas eleva la capacidad de acción institucional de los diferentes agentes que recurren a ella para refrendar el componente estamental de los diferentes organismos. La trascendencia de esta aparece cuando no depende de la dilación, miramiento o revisionismo de las distintas formas de gobierno o de poder, por cuanto el avance que se pretende a través de las políticas públicas consiste en orientar de manera programática, conforme a cada proyecto, la elaboración de propuestas que guíen el accionar sobre aspectos que no alcanzan a ser concebidos, identificados o puestos en marcha por una administración o estamento específicamente:

El término “política pública” suele referirse a las acciones del Estado, a sus relaciones con los demás miembros de la sociedad y al modo en que se ejerce el gobierno. En los Estados de derecho, toda política pública debe respaldarse en la normatividad jurídica del país (Gómez, 2012, pp. 223-224).

La estructura metodológica a través de la cual establecen los marcos de análisis, formulación, implementación, instrumentalización y monitoreo de las políticas públicas exige un conocimiento amplio y profundo de la temática a incubar en el marco de la política pública a desarrollar; pero también del método a plantear para lograr lo propio, como sustratos de un mismo fin. Realmente no existe una metodología propia para mediar entre el contenido, estructura y propósito de las políticas públicas en la que se consideren los elementos que contendrá la elaboración de esta conforme a la interacción de los criterios políticos y jurídicos, tras los cuales se esperaría mejorar los resultados de las políticas públicas desde ambos frentes.

La presentación de los diferentes marcos y teorías para el análisis de las políticas públicas muestra un progresivo debilitamiento de las tesis científicas “duras” (positivismo) para introducir elementos más “blandos” (postpositivismo, teoría crítica), hasta llegar prácticamente al abandono de la perspectiva científica (con propósitos de explicaciones abstractas y generalizables) en el caso del programa maximalista del constructivismo (Roth, 2008, p. 87).

El papel que juega el Estado en calidad de sujeto activo en cada uno de los campos que vinculan las condiciones constitucionales y legales supera la posición revisionista del componente jurídico con respecto a los derechos y obligaciones de este frente a los ciudadanos y la población. Si bien en el derecho anglosajón

se ha limitado en gran medida el quehacer del Estado frente a los ciudadanos, en el derecho continental aún campea la idea de que el Estado es quien debe ofrecer, otorgar y disponer todo lo que esté a su alcance para cumplir los preceptos constitucionales, estatales y legales desde los cuales la Constitución debe cumplirse. Y para ello, se pasa la cuenta a lo político y lo jurídico, para sacarla adelante.

Sin embargo ¿cómo convertimos ese discurso en política pública? Proponemos utilizar las herramientas elaboradas por la nueva gestión pública y aplicarlas al ciclo de vida de las políticas públicas que pueden ser dotadas de contenido por medio del desempeño de las obligaciones, elementos esenciales y principios transversales de los derechos humanos ([Vázquez & Delaplace, 2011, p. 34](#)).

La característica de la fundamentación jurídica ha estribado en develar los faltantes, fallas y fallos del Estado desde diversas connotaciones. Ha sido muy poco el margen de maniobra que el marco jurídico le ha dado, para que, con suma propiedad, además de advertirse, defenderse o responder, no se vea disminuido como estamento, institución o sujeto igualmente de derecho. Es esta última apreciación la que ha servido para contrarrestar la trascendencia del orden jurídico en la administración y gestión estatales, ubicando a esta en otros frentes e intereses cohesionados a través de las políticas públicas o al derecho estatal de defensa, sustratos en los que los estamentos igualmente buscan complementariedad entre deberes y obligaciones del Estado:

Los derechos humanos establecen, a la vez, objetivos y márgenes de acción que deben ser tenidos en cuenta por las políticas públicas. Sin embargo, es frecuente que estas últimas no incorporen a los primeros, bien sea por desatención, falta de capacidad o incluso por intransigencia de quienes las elaboran ([Quinche & Rivera, 2010, p. 114](#)).

Más allá de las discusiones dogmáticas e ideológicas, lo que hay al frente es un proceso de revisionismo interno por parte de la estructura estatal, que trata de establecer una hoja de ruta en materia de responsabilidades, acciones jurídicas y marco legal, para corroborar los preceptos constitucionales que, si bien son amplios, no ayudan a establecer realmente los fines y propósitos estatales. La provisión de herramientas de trabajo surgidas por cuenta de las políticas públicas y del paulatino ajuste al accionar y obligaciones que contiene la figura estatal desde el orden nacional hasta el territorial, ubica a este en la necesidad de definir hasta dónde llega el contrato social con los ciudadanos:

La necesidad de incluir la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas y los presupuestos radica en dos importantes razones: la primera es que los alcances

y metas del ejercicio público estén enfocadas en garantizar la dignidad humana (de esta forma se podrían evitar violaciones a los derechos humanos y obtener resultados más eficaces respecto de la atención a los problemas de la agenda pública); el segundo es que los Estados cumplan con sus compromisos, adquiridos a través de los estándares internacionales, en materia de derechos humanos, y que lleven a cabo medidas y acciones de forma transversal para, entre otras cosas, eliminar los actos de discriminación y/o exclusión que se generan desde sus entidades y dependencias ([Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2010, p. 20](#)).

El papel de herramienta de trabajo crecientemente cumplido por las políticas públicas ha dificultado el interés por ampliar la estructura académica y teórica que resguarda a este campo de conocimiento. Si bien gran parte de sus bases se encuentra en las postulaciones provenientes de diversas disciplinas, la fundamental se considera parte de una extensa contextualización entre los elementos que hacen posible las acciones y funciones del aparato institucional del Estado con la asimilación y generación de valor que, por cuenta de ellas, pueda generar la sociedad. En este ejercicio, las políticas públicas definen los productos alcanzados o creados por cuenta de las acciones institucionales concebidas en la sociedad.

En consecuencia, el surgimiento, desarrollo o cambio de las políticas públicas serán mejor o peor explicados de acuerdo con la fortaleza teórica o empírica del marco de análisis adoptado. Desde la ciencia política o la sociología, por ejemplo, el enfoque neoinstitucionalista, en sus distintas variantes, ha tenido cierta prominencia en las últimas décadas en lo que hace al análisis de políticas públicas propiamente dicho ([Olmedo, 2018, p. 394](#)).

En ocasiones la búsqueda de valor agregado, o la extensión del papel del Estado por medio de la interdicción ciudadana o social, también les confiere a las políticas públicas un matiz instrumental con amplios vestigios de utilitarismo, cuando básicamente se busca que cada individuo o sujeto que interprete su actuar y predisposición conforme atienda a las directrices del entorno igualmente haga ejercicios de políticas públicas, que no necesariamente terminan registrados en los resultados programáticos de los planes de desarrollo ni en las propuestas que tengan algún acusado referente público. En estas no todo puede anclarse a lo público, por obedecer al origen estatal o institucional o por provenir de sus raíces, en las que se espera más fundamento social:

Hacer un estudio minucioso de la normatividad interna e internacional, que regula el derecho elegido, por cuanto la investigación que se propone en el presente

trabajo es el análisis de las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos (Gómez, 2011, p. 310).

Revisar las políticas públicas fuera de los contextos en los que terminan encasilladas representa una acción discrecional para denotar su autonomía. En ningún caso, la mezcla analítica y disposición instrumental a las que son sometidas les resta carácter. Para entender estas circunstancias, primero es necesario reconocer de ellas el carácter simbiótico conforme a los escenarios en que son postuladas; segundo, la diversidad metodológica en las que terminan adscritas y, tercero, la neutralidad interpretativa de las mismas, para evitar sesgos frente al actuar institucional o las disposiciones ancladas en la planeación u otras formas de representación.

La idea central de incluir la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas radica en dos importantes objetivos: el primero es que los alcances y metas del ejercicio público estén enfocados en garantizar la dignidad humana –de esta forma se podrían evitar violaciones a los derechos humanos y obtener resultados más eficaces respecto de la atención a los problemas de la agenda pública–; y el segundo es que los Estados cumplan con los compromisos adquiridos a partir de la aceptación de instrumentos que posteriormente se constituyen como estándares internacionales en materia de derechos humanos, y, en consecuencia, realicen medidas y acciones de forma transversal para, entre otros, eliminar los actos de discriminación y/o exclusión que se generan desde sus entidades y dependencias (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2012, p. 15).

Es imperante para los gobiernos proveer de herramientas de trabajo a la ciudadanía que, conforme a sus propuestas, manifiesta la posibilidad de mejorar las interacciones y procesos prevalentes entre los diferentes actores y sujetos institucionales. La aprobación de agendas públicas, de la mano con la generación de programas y proyectos, orienta el quehacer de la población en sociedad frente al desempeño de las instituciones. No es solo la apertura a nuevas directrices internacionales, como las emanadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); es el interés concreto de ubicar al Estado al filo de la sociedad y a los Gobiernos al lado de la población.

### **3. Estudios políticos y jurídicos para la construcción de políticas públicas con enfoque de derechos humanos en Colombia**

El secretario general de la ONU, Kofi Annan, al paso de sus dos períodos en la organización (1997-2001/2002-2006), promovió una serie de profundas reformas encaminadas a favorecer los derechos de la población mundial a través de los Estados miembros, con la inclusión de nuevos actores no estatales como el sector



privado y el sector solidario mundial, para lograr dicho propósito. El llamado a la revisión del modelo capitalista frente a las condiciones de desigualdad, el calentamiento global o cambio climático y el propio unilateralismo terminaron siendo la antesala de los encuentros para dar marcha a las reformas planteadas con respecto a las Cumbres de la Tierra y la aplicación del enfoque basado en derechos humanos (en adelante, EBDH), el cual:

se aplica siguiendo cinco principios rectores: i. Observancia de todos los derechos (legalidad, universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos). ii. Participación en el proceso de toma de decisiones y acceso al mismo. iii. No discriminación e igualdad de acceso. iv. Rendición de cuentas y acceso al Estado de derecho. v. Transparencia y acceso a la información (Ramos, 2014, p. 4).

En la Cumbre del Milenio en el año 2000<sup>5</sup> se redactaron dos documentos centrales para el desarrollo de las reformas de la ONU, bajo el título *El significado de la comunidad internacional* y *Nosotros los pueblos: las Naciones Unidas y los derechos humanos en el siglo XXI*<sup>6</sup>; documentos que inspiraron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015), conocidos en la actualidad como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015-2030). En estos se estableció la responsabilidad global por el cuidado del planeta y la firma del Entendimiento Común sobre el Enfoque Basado en los Derechos Humanos de la ONU en 2003, en el que las políticas, los programas y la cooperación internacional girarían hacia ellos.

El enfoque de los derechos humanos se concibe como una nueva perspectiva sobre la manera de lograr la materialización de los derechos y elevar la dignidad humana; esto explica su cercanía con los procesos de desarrollo socioeconómico y humano. La perspectiva de derechos también se puede entender como el paso siguiente a las luchas, por el reconocimiento positivo-legal de los derechos humanos: si ya están en la Constitución, si ya están en los tratados internacionales, es hora de concretarlos. Pasaríamos así de una “razón de Estado” a una “razón humana”, en cuanto a la concepción de los derechos humanos (Roth, 2006) (Jiménez, 2007, p. 44).

Si bien la firma del Entendimiento Común sobre EBDH inicialmente comprometió a las áreas, divisiones o unidades de la ONU, como en el caso del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)<sup>7</sup> y la Conferencia Internacional sobre

5 “Secretario General de Naciones Unidas propone plan de acción para siglo XXI. Kofi Annan insta a países a hacer que la globalización beneficie a la gente”. En: *Nosotros los pueblos: El papel de las Naciones Unidas en el siglo XXI*. [https://www.un.org/es/events/pastevents/millennium\\_summit/sg\\_report/press.htm](https://www.un.org/es/events/pastevents/millennium_summit/sg_report/press.htm)

6 “Informe del secretario general. Campaña de promoción dedicada al milenio”. <https://undocs.org/es/A/AC.198/2000/10>

7 El UNFPA es un órgano subsidiario de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Desempeña una función única dentro del sistema de Naciones Unidas al encargarse de las cuestiones de población y desarrollo,

la Población y el Desarrollo (CIPD)<sup>8</sup>, el salto al planteamiento se daría de manera convergente en las cumbres estatales, que en adelante alentarían en sus programas, políticas y proyectos de cooperación internacional la inclusión de los lineamientos trazados desde la firma del EBDH, con la idea de dar cuenta precisamente sobre los compromisos de la ONU y los Estados frente al Entendimiento Común de los EBDH como derroteros para afianzar el papel estatal en dichos frentes de acción global.

Lo cierto es que ambas nociones constituyen un binomio entrelazado. ¿Qué explica, entonces, que solo muy recientemente se hable de “políticas públicas con enfoque de derechos”? La respuesta radica probablemente en los magros resultados sociales producto de una cadena de transformaciones en gran medida impulsada por las reformas estructurales e institucionales de las últimas décadas (Cunill, 2010, p. 1).

La firma del Entendimiento Común en la ONU implicaría para sus Estados miembros acoger, movilizar y promover los planteamientos del EBDH en sus fines y funciones corroborados en las políticas, programas, planes y proyectos, a su vez que sobre las estrategias contempladas en el marco de la cooperación internacional llevadas a cabo entre ellos; escenarios desde los cuales las distintas actuaciones de los Estados tendrían que revisarse y medirse a la luz del EBDH a partir del acceso a la justicia, el gobierno abierto, la rendición de cuentas y la solución de conflictos, desde los que saldrían adelanten los parámetros requeridos para el cumplimiento, monitoreo y gestión del riesgo de los EBDH.

Naciones Unidas ha acuñado el término “enfoque de derechos humanos” o HRBA [siglas en inglés] para caracterizar esta perspectiva más operacional, la cual está orientada a traducir el marco ético y moral de los derechos humanos en acciones programáticas y políticas concretas que permitan su cumplimiento. No obstante, en el caso del enfoque de los derechos humanos, el tema de la política pública adquiere importancia más que todo porque se visualiza como uno de los instrumentos primordiales para garantizar la universalidad del derecho (Guendel, 2007, pp. 60-61).

Se pretende establecer el alcance que tiene la firma del Entendimiento Común sobre el EBDH en las políticas públicas estatales en Colombia. Es un hecho que las condiciones propias del conflicto interno con grupos contra estatales y paraestatales, el malestar económico, la exigua eficiencia de la justicia, la diáspora política y el rezago social han contribuido para que el Estado colombiano se adhiera a agendas,

---

haciendo hincapié en la salud reproductiva y la igualdad de género, en el contexto del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) y los objetivos internacionales de desarrollo. <https://www.unfpa.org/es/conferencia-internacional-sobre-la-poblaci%C3%B3n-y-el-desarrollo>

8 La CIPD realizada entre el 5 y el 13 de septiembre de 1994 en El Cairo (Egipto) convocó a 179 delegaciones de los Estados parte de Naciones Unidas, las que elaboraron y aprobaron el Programa de Acción sobre Población y Desarrollo (PA-CIPD) para los próximos veinte años (Páez, 2012, p. 9).

acuerdos, convenciones, cumbres, pactos y protocolos con el ánimo de mejorar dichos escenarios conforme a los preceptos de la comunidad internacional y, en particular, de los contemplados por la ONU y sus organismos, como respuesta no solo al diagnóstico del país, sino a las obligaciones internacionales frente al tema.

Pese a que la referencia al derecho en la teoría de las políticas públicas es escasa, en Colombia ha crecido el interés jurídico en este tema en los últimos años. En la vía inversa, los analistas de políticas públicas han prestado mayor atención al derecho –y a los derechos– más allá de asumirlo como el marco jurídico institucional de toda política. Una de las razones de esta reciente conexión es la reiterativa referencia al concepto de *políticas públicas* en la jurisprudencia constitucional de Colombia (Cano, 2014, p. 435).

En concreto, el problema está orientado a hallar los criterios que se requieren para que la estructura estatal en Colombia desde el orden central, regional y local incorpore en el marco de sus fines y funciones los lineamientos del EBDH, ya que pasaría de ser un tema de estricto orden central a considerarse descentralizado o transversal. A la postre, terminaría adhiriendo a entidades oficiales y públicas que, al igual que los sectores convocados, deberán exponer y refrendar los EBDH con la premisa de que su incumplimiento podría traer procesos de judicialización o infracción constitucional, en la medida que tanto la Constitución como la ley están insertas en el cumplimiento de estos.

La perspectiva de los derechos humanos está fragmentada en los planes de desarrollo. Por tal razón, no logran cumplir satisfactoriamente la finalidad superior que les confía la Constitución, esto es, contribuir a alcanzar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos. Las entidades territoriales no parecen tener claro que el fundamento de la gestión estatal en todos sus niveles responde a uno solo: garantizar el respeto por la dignidad humana (Lozano, 2011, p. 21).

La propuesta pretende identificar los fundamentos de los estudios políticos jurídicos para con la elaboración de políticas públicas con enfoques de derechos en Colombia. Mientras que se resuelven las discrepancias entre los fundamentos políticos y jurídicos de manera aislada, el debate entre lo político y lo jurídico ha sido superado por el interés de promover el constitucionalismo jurídico o la judicialización de la Constitución en lo que se conoce como “neoconstitucionalismo”, en la medida en que los derechos deben ser medibles, observables, reproducibles y verificables en la sociedad de cara a la visión realista de la relación Estado-nación para con la formulación en delante de las políticas públicas con enfoque de derechos.

Casi de forma paralela al desarrollo del campo de las políticas públicas, Dahl (1957) advirtió que es ingenuo considerar a los tribunales constitucionales como

instituciones estrictamente jurídicas y que, precisamente, una de sus funciones es trazar políticas públicas. A propósito de lo señalado por [Dahl \(1957\)](#), en Colombia el interés jurídico por las dos dimensiones de las políticas públicas —es decir, por su estudio y su diseño— ha crecido en gran medida, debido a que la Corte Constitucional comenzó a usar con frecuencia este concepto en sus sentencias y a llenar de contenido una expresión que, en esencia, no pertenece a ninguna categoría jurídica particular, lo cual no ha sido impedimento para que la Corte se involucre, de diversas maneras, en el proceso de políticas públicas ([Cano, 2014, p. 437](#)).

Se trata de mostrar que tanto la Constitución como los derechos humanos consagrados en las normas convencionales internacionales son igualmente medibles, palpables y verificables, y que no se quedan al margen de la hermenéutica o contemplación al elevarlos a consideraciones mucho más de orden contractual o pacto entre Estados y ciudadanos desde la perspectiva filosófica, jurídica y política. Por ello, al abocar la firma del Entendimiento Común sobre los EBDH, se busca que los Estados den cuenta desde las políticas públicas por medio de sus fines y funciones, sobre cómo cumplen y refrendan los derechos humanos que deben ser los propósitos de las políticas, programas y proyectos, como en el caso colombiano:

Uno de los propósitos de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), a través de su proyecto “Planes municipales de desarrollo y derechos humanos”, fue aportar a la racionalización de una propuesta metodológica sobre cómo integrar los derechos humanos en la política pública y en los planes de desarrollo municipal ([Unión Europea y la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2008, p. 9](#)).

Por tratarse de una firma redactada desde la ONU es vinculante y, por ende, es claro que el Estado colombiano se encuentra obligado a refrendar los criterios emanados de la misma en el Entendimiento Común sobre el EBDH. Básicamente, se pretende considerar cómo el Estado colombiano podría responder frente a ellos desde la perspectiva de los respectivos poderes estatales, las propias autoridades de control y los ciudadanos a cada uno de los aspectos contenidos en el EBDH y que, además de que los cumpla el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las autoridades de control y la población deberían poder auditarlos, comprobarlos y verificarlos, ya que hacen parte del panorama igualmente de dichas entidades.

Desde el enfoque de derechos humanos, el estudio y comprensión de las políticas públicas se ha hecho imprescindible dado el énfasis en la concreción de derecho más que en su consagración positiva; de esta manera, los interesados en los derechos humanos deberán preocuparse por el análisis y formulación de políticas, ya que



son las que efectivizan los derechos y libertades. La razón de ser de las políticas públicas es la materialización de los derechos, y a ello deben estar dirigidas (Jiménez, 2013, pp. 127-128).

Es importante que en el Estado colombiano se adopten los criterios de la firma del Entendimiento Común sobre el EBDH, hecho que podría evitar la judicialización de las distintas políticas públicas estatales, en la medida que se tendrían los argumentos pertinentes para demostrar que las políticas públicas expresadas a través de sus fines y funciones están encaminadas a facultar los derechos humanos desde la óptica de la firma y que además, estaría en la ruta de promover el contrato social con los ciudadanos de manera constante, con la idea de que la Constitución y los derechos deben ser siempre visibles desde el ámbito nacional e internacional, pero igualmente observables desde los Estados.

El enfoque de los derechos humanos pretende ser una nueva mirada que concibe los derechos humanos de manera integral, interdependiente y complementaria, superando de este modo la visión tradicional de generaciones de derechos y la asimilación de los derechos fundamentales únicamente con los derechos humanos de primera generación. De este modo, el enfoque de los derechos puede ser una perspectiva para guiar la acción e intervención de las autoridades, a través de los diferentes planes y programas de desarrollo económico y social (Jiménez, 2007, p. 31).

La consideración de las teorías sobre el constitucionalismo democrático<sup>9</sup>, la democracia constitucional<sup>10</sup>, el neoconstitucionalismo<sup>11</sup> o el neoconstitucionalismo latinoamericano<sup>12</sup> desde la orientación de los estudios políticos jurídicos, abonan elementos importantes a la hora de dar fundamento en la concepción de la firma de los EBDH en las políticas públicas estatales en Colombia, para determinar el alcance que puede tenerse para cumplir con los parámetros de la firma y, de paso,

9 Los defensores del constitucionalismo democrático oponen a la democracia mayoritaria límites absolutos definidos por los derechos fundamentales, límites que establecen lo que puede denominarse “el ámbito de acción del individuo”, el cual no puede ser restringido por la voluntad de cualquier mayoría, plebiscitaria o legislativa (Cortés, 2012, p. 16).

10 Mark Thushnet, profesor de derecho constitucional de Harvard, es uno de los principales exponentes del movimiento conocido como “constitucionalismo popular”. Específicamente se trata de un derecho comprometido con los derechos humanos universales, justificables por la razón y al servicio del autogobierno (Diez, 2016, p. 191).

11 El neoconstitucionalismo, como sucede con otras construcciones similares, es un neologismo conformado por un referente conocido y la adjetivación de un elemento temporal de actualización. En esta estructura, el neoconstitucionalismo sería un constitucionalismo nuevo. Sin embargo, en el análisis tal posibilidad de construcción semántica se descarta tempranamente. El constitucionalismo, como fenómeno social, político y jurídico, se originó a fines del siglo XVIII y primer tercio del siglo XIX (Aldunate, 2010, p. 80).

12 A partir de la aprobación de las Constituciones de Colombia (1991), Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009), se suele hablar de la existencia de un “nuevo constitucionalismo latinoamericano”. Sin embargo, me interesa decir aquí que el llamado “nuevo constitucionalismo” es demasiado parecido a lo que ya teníamos (Gargarella, 2018, p. 110).

ofrecer herramientas, instrumentos y técnicas sobre el EBDH a los actores de los poderes estatales, al sistema de justicia, a las entidades de control y a la población, en lo que podría ser un avance o mejora hacia las premisas del Estado constitucional.

Nos inquieta, más bien, una aproximación específica desde las dificultades y los conflictos que la implementación del EBDH está produciendo en un espacio tan conflictivo como América Latina. En definitiva, el EBDH trata de evidenciar la relación que existe entre democracia y justicia; entre principios de toma de decisiones colectivas y las normas de justicia consideradas mínimamente universales (Martínez de Bringas, 2016, pp. 43-44).

En este contexto se considera importante el papel que cumple la teoría de campos de Bourdieu en la medida que permite directamente un diálogo y transferencia entre la política y el derecho, en el mismo escenario en el cual se encuentra la propuesta de la tesis, tratando de privilegiar la idea de que el trabajo conjunto entre ambas es consecuente con que pueden ser más fructíferas, no solo por los escenarios que disponen en términos generales, sino por la posibilidad de enriquecer aún más las bases para entender la capacidad de respuesta de los Estados en cuanto a los EBDH desde las políticas públicas con la mirada puesta en corresponder a las intenciones de la población<sup>13</sup>.

De esta forma, el panorama de la protección de derechos humanos se enfrenta en el sistema universal y regional de protección a dificultades de índole no solo político, sino también institucional. Y esta realidad trasciende también a los ámbitos nacionales, pues, como se expondrá a continuación, en el caso de Colombia los derechos humanos, no obstante ser el fundamento de la Carta Política de 1991, sugieren reproducir los debates no superados, al menos por ahora, del ámbito internacional (Herrera, 2010, p. 156).

Si bien se tendrán presentes las distintas formas como se concibe la participación ciudadana en el marco de la activa ejecución o evidencia de la Constitución Política de Colombia por la vía del constitucionalismo democrático y similares, se hará también un esfuerzo por reconocer que dichos frentes terminan por hacer progresar a la Constitución, las leyes y el marco normativo e institucional del país. Esto se verifica por la capacidad de respuesta que tiene el aparato estatal para apostarle a dichos ámbitos en los que claramente se esperaría una clara dinámica de la Constitución, adormecida para unos, pero con fuerza para responder al EBDH para otros, dado su carácter material como contrato social:

13 “La política no es ajena a los cambios que se dan en el entorno, transformaciones que, a su vez, se ven influenciadas entre sí de manera sistémica, en términos de Parsons o de Easton, o configurando un campo, usando la terminología de Bourdieu” (Alcántara y Cardona, 2020, p. 35).

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales ha venido trabajando en el proceso de construcción del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (PNADDHH), siguiendo la recomendación realizada por la Conferencia de Derechos Humanos de Viena en 1993 y atendiendo al manual elaborado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el año 2002. En este proceso se han recogido las lecciones aprendidas del esfuerzo realizado por el gobierno nacional y la sociedad civil durante los años 2006 y 2008, así como los lineamientos de política pública consolidados en los documentos *De la violencia a la sociedad de los derechos. Propuesta de política integral de DDHH 2014-2034* y la *Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034* (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 2018, p. 4).

De gran utilidad sería para la estructura orgánica del Estado en Colombia poder materializar en todos sus escenarios las implicaciones del EBDH, dado que este ha dejado de ser un ámbito de naturaleza estrictamente estatal para centrarse en la posibilidad de que distintos actores ajusten su quehacer desde dicho punto de partida con respecto a la capacidad que tendría el orden institucional para hacerles frente a las exigencias en materia de derechos humanos. Con ello, contribuyen para que efectivamente se asiente la idea de que la Constitución puede ser aplomada, discutida, percibida o tomada por la población desde las bases de la propia democracia, o desde el miramiento por parte de los jueces.

Meny y Thoenig (1992, 1989) definen que una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. Se precisa que el término “política” en los países latinoamericanos tiene un uso diverso que, por principio de cuentas, enmarca la lucha por el poder, la existencia y funcionamiento del sistema de partidos, la relación y presión con grupos de interés, los procesos electorales, entre otros; en este sentido el concepto se enfoca a lo que en inglés se conoce como “*politics*”. Sin embargo, en otro sentido también abarca la *policy*, que se refiere a un marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de actividad (Meny y Thoenig, 1992) (Berríos & Zapata, 2017, p. 16).

Una de las dificultades importantes que se tienen en Colombia, en términos generales, es considerar que las políticas públicas son un tema nuevo, obviando u olvidando la ruptura con el positivismo, si se quiere desde la propia configuración de organizaciones internacionales como la OIT a principios del siglo 20, o la consecuente creación de la ONU a mediados de dicho siglo, en la que se entendió que la institucionalidad, la legislación y las reglas requerirían más que solo su disposición para que fueran tenidas en cuenta en adelante por los Estados. Ese contexto se

puso en marcha con la vigencia de mecanismos activos o de intervención, como en lo sucesivo se conocerían las políticas públicas.

## Conclusiones

Es importante apremiar el carácter de fuente de los estudios políticos y jurídicos para la consecución de políticas públicas con enfoque de derechos a escala de las exigencias del EBDH, pero igualmente, con respecto a la formación académica, investigativa y pragmática, pues debe fortalecerse la manera de entender el análisis que exige la consideración de los derechos como un marco de referencia de constante consulta y que para el efecto, en cuanto a su consolidación, requiere de una clara respuesta por parte de la comunión entre ambas áreas.

Se debe tener en cuenta la capacidad de ilustrar los componentes científicos, teóricos y pragmáticos para poner a disposición de los diferentes actores privados, públicos y particulares lo que implica internalizar los EBDH en sus diferentes quehaceres, dado que se trata de un llamado generalizado a todos los actores y no propiamente de exclusividad del Estado o del gobierno de turno. Se trata de un ejercicio en el que se premie el gobierno de los derechos de la mano y orientación de los ciudadanos que, en últimas, deben velar por ellos realmente.

Estar al tanto del contenido que se plantea desde el constitucionalismo democrático, neoconstitucional o de democracia constitucional a la par del constitucionalismo popular cuando ponen en evidencia la prioridad de surtir el efecto, impacto y resultados que las constituciones le aportan al contrato social (y que las poblaciones esperan que sean realizables) implica una revisión sobre cómo atender en adelante lo que implica el estudio de la Constitución desde los estudios políticos y jurídicos.

## Referencias

- Alcántara, M. & Cardona, P. (2020). El estudio de la política en la era digital. En Steinhäuser, A., Alcántara, M. y Cardona, P. (editores). *Dilemas de la representación democrática*. UPB/Tirant lo Blanch.
- Aldunate, E. (2010). Aproximación conceptual y crítica al neoconstitucionalismo. *Revista de Derecho (Valdivia)*, 23(1), 79-102. <https://doi.org/10.4067/S0718-09502010000100004>
- Amezquita, C. (2008). Los campos político y jurídico en perspectiva comparada. Una aproximación desde la propuesta de Pierre Bourdieu. *Universitas humanística*, (65), 89-116.
- Berrios, P. & Zapata, L. (2017). Pistas metodológicas para el monitoreo de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. *Espacios trasnacionales*, 5(9), 14-26.



[https://espaciostransnacionales.xoc.uam.mx/wp-content/uploads/2023/01/ET\\_09\\_BerriosZapata.pdf](https://espaciostransnacionales.xoc.uam.mx/wp-content/uploads/2023/01/ET_09_BerriosZapata.pdf)

- Cabral, P. O. (2018). La judicialización de la política. Propuesta de un abordaje sociológico a un fenómeno político que impacta en el campo jurídico. *Trayectorias universitarias*, 4(7), 1-16. <https://revistas.unlp.edu.ar/TrayectoriasUniversitarias/article/view/6499/5568>
- Cano, L. F. (2014). La narrativa de las políticas públicas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. *Papel Político*, 19(2), 435-458. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.PAPO19-2.nppj>
- Coleman, J. L. & Simchen, O. (2003). "LAW". *Legal Theory*, 9(1), 1-41. <https://doi.org/10.1017/S1352325203000016>
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. (2012). *Fundamentos para la determinación de políticas públicas en derechos humanos*. Programa de capacitación y formación profesional en derechos humanos. Fase de formación profesional. Primera edición. [https://piensadh.cdhdh.org.mx/images/publicaciones/material\\_de\\_capacitacion/fase\\_de\\_formacion\\_profesional/2012\\_Fundamentos\\_para\\_la\\_determinacin\\_de\\_politicas\\_publicas\\_materia\\_dh.pdf](https://piensadh.cdhdh.org.mx/images/publicaciones/material_de_capacitacion/fase_de_formacion_profesional/2012_Fundamentos_para_la_determinacin_de_politicas_publicas_materia_dh.pdf)
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (Colombia). (2009). *Planes de desarrollo municipal con enfoque en derechos humanos: Guía básica*. Bogotá. <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/28587899/cartilla-enfoque-ddhh-2016.pdf/2ec54dc2-d64e-f997-17db-fc8e71f50866>
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (Colombia). (2018). *Plan nacional de acción en derechos humanos 2018-2022*. Bogotá.
- Cortés, F. (2012). La tensión entre constitucionalismo y democracia. *Estudios de Derecho*, 69(153), 13-32. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/14139/12499>
- Cunill, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (46), 41-72. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533678002.pdf>
- Dahl, R. (1957). Decision-making in a Democracy. The Supreme Court as a national policy maker. *Journal of Public Law*, (6), 279-295.
- Dalla Vía, A. (2011). El método en la ciencia política. Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. <https://www.ancmyp.org.ar/user/files/03-Dalla-V%C3%ADa.pdf>

- Díez, R. (2016). *Constitucionalismo y democracia: Una tensión inevitable*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4257/9.pdf>
- Easton, D. (1953). *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*. Alfred A. Knopf.
- Faúndez, A. & Weinstein, M. (2014). *Guías para la aplicación del enfoque de igualdad de género y derechos humanos en el sistema nacional de evaluación en Colombia*. ONU Mujeres. <https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2014/08/Guide%201%20-SINERGIA.PDF>
- Gargarella, R. (2018). Sobre el “nuevo constitucionalismo latinoamericano”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(1), 109-129. <https://doi.org/10.26851/RUCP.27.5>
- Gómez, R. (2012). Gestión de políticas públicas: Aspectos operativos. *Rev. Fac. Nac. Salud Pública*, 30(2), 223-236. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12023918011>
- Gómez, M. A. (2011). Investigación y seguimiento a las políticas públicas, una salida para los derechos humanos. *Jurídicas CUC*, 7(1), 299-322. <https://repositorio.cuc.edu.co/bitstream/handle/11323/2548/Investigaci%20c3%b3n%20%20%20y%20seguimiento%20a%20las%20pol%20c3%aadticas%20p%20c3%babcas%2c%20%20una%20salida%20para%20los%20derechos%20humanos.pdf?sequence=1&isAllowe%20d=y>
- Guendel, L. (2007). La encrucijada del enfoque de derechos: Pensando y haciendo la política pública de otra manera. *VIII Seminario de Formación en DESC “Una mirada a las políticas públicas desde los derechos humanos”*, 53-76. [https://fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos\\_economicos\\_sociales\\_culturales\\_pp/La%20encrucijada%20del%20enfoque%20de%20derechos.%20Pensando%20y%20haciendo%20la%20pol%20C3%ADtica%20p%20C3%BAblica%20de%20otra%20manera%20-%20Ludwig%20Guendel.pdf](https://fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos_economicos_sociales_culturales_pp/La%20encrucijada%20del%20enfoque%20de%20derechos.%20Pensando%20y%20haciendo%20la%20pol%20C3%ADtica%20p%20C3%BAblica%20de%20otra%20manera%20-%20Ludwig%20Guendel.pdf)
- Herrera, P. (2010). La acción del Estado colombiano en materia de derechos humanos: un camino en construcción. *OPERA*, (10), 149-165. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/3104/2744>
- Jiménez, W. G. (2013). Políticas públicas, normas jurídicas y papel de los jueces. *Revista Republicana*, (14), 111-130. <http://ojs.urepublicana.edu.co/index.php/revistarepublicana/article/view/48/44>
- Jiménez, W. G. (2007). El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas. *Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas*, 7(12), 31-46. <https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/ccsh/article/view/781> <https://doi.org/10.22518/16578953.781>

- López, N. (2015). Metateoría jurídica analítica del siglo XXI: Teorías monistas y pluralistas en el estudio del Derecho. *TEORDER*, (17) 146-165. <https://teoriayderecho.tirant.com/index.php/teoria-y-derecho/article/view/498/492>
- Lozano, C. A. (2011). *Protocolo de actuación preventiva en materia de elaboración de planes de desarrollo territorial con enfoque de derechos humanos y énfasis sobre desaparición forzada de personas*. Fondo de Justicia Transicional: Programa Fortalecimiento a la Justicia. Primera edición. [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/ProtocoloPDT%20enfocoDDHH\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/ProtocoloPDT%20enfocoDDHH(1).pdf)
- Luhmann, N. (2018). *La unidad del sistema jurídico. Escritos preparatorios para el derecho de la sociedad*. Universidad Externado de Colombia.
- Luhmann, N. (2014). *La paradoja de los derechos humanos. Tres escritos sobre política, derecho y derechos humanos*. Universidad Externado de Colombia.
- Martínez de Bringas, A. (2016). Enfoque basado en derechos humanos en la cooperación internacional. Una mirada crítica desde América Latina. *Estudios Latinoamericanos, Nueva época*, (37), 41-64. <https://doi.org/10.22201/cela.24484946e.2016.37.54721>
- Meny, Y. & Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel.
- Molina, S. M. (2017). ¿Qué busca el Estado con una política pública? Dinámica de las políticas públicas y los valores entre las instituciones estatales. *IUSTA*, (46), 63-84. [https://www.researchgate.net/publication/316604497\\_Que\\_busca\\_el\\_estado\\_con\\_una\\_politica\\_publica\\_Dinamica\\_de\\_las\\_politicas\\_publicas\\_y\\_los\\_valores\\_entre\\_las\\_instituciones\\_estatales](https://www.researchgate.net/publication/316604497_Que_busca_el_estado_con_una_politica_publica_Dinamica_de_las_politicas_publicas_y_los_valores_entre_las_instituciones_estatales)
- Naciones Unidas. (1° a 12 de mayo de 2000). *Campaña de promoción dedicada al milenio. Informe del secretario general. Comité de Información* (22° período de sesiones). <https://www.un.org/spanish/milenio/ac198200010.pdf>
- Naciones Unidas. (1995). *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*. El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994. [https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/icpd\\_spa.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/icpd_spa.pdf)
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2010). *Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos. Manual operativo para servidoras y servidores públicos*. OACNUDH. [https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc\\_pub/L280211PPDH.pdf](https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/L280211PPDH.pdf)
- Olmedo, G. (2018). Aunando enfoques teóricos: El enfoque de derechos y el institucionalismo centrado en actores. *Perspectivas de Políticas Públicas*, 7(14), 393-414. <https://doi.org/10.18294/rppp.2017.1919>

- Páez, K. (2012). *Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo: Avances en América Latina, 2009-2011*. Naciones Unidas. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7141/S1200566\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7141/S1200566_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Parsons, T. (1968). *La estructura de la acción social: Estudio de teoría social con referencia a un grupo de recientes escritores europeos*. Guadarrama.
- Pérez, A. B. (2019). Propuesta metodológica para valorar políticas públicas desde la perspectiva de los derechos humanos. *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, 25(5), 183-207. <https://www.redalyc.org/journal/316/31659683006/html/>
- Pino, J. W. (2015). Metodología de investigación en la ciencia política: La mirada empírico-analítica. *Revista Fundación Universitaria Luis Amigó*, 2(2), 185-195. <https://doi.org/10.21501/23823410.1671>
- Procuraduría General de la Nación (Colombia). (2011). Protocolo de actuación preventiva en materia de elaboración de planes de desarrollo territorial con enfoque de derechos humanos y énfasis sobre desaparición forzada de personas. Milenio Editores e Impresores E.U. <https://dokumen.tips/government-nonprofit/protocolo-pdt-enfoque-ddhh.html?page=1>
- Quinche, M. F. & Rivera, J. C. (2010). El control judicial de las políticas públicas como instrumento de inclusión de los derechos humanos. *Vniversitas*, (121), 113-138. <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/24ab965c-6d99-41a9-9dd6-4b0518efb2a8/content>
- Ramos, J. M. (2014). *Guía de conceptos clave de enfoque basado en derechos humanos para la gestión de proyectos y políticas públicas*. Asistencia Técnica Internacional del Laboratorio de Cohesión Social II. Unión Europea y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) de la Secretaría de Relaciones Exteriores. <https://cohesionsocialmxue.org/wp-content/uploads/2018/11/Guia-de-conceptos-clave-EBDH-Low.pdf>
- Robrieux, J. J. (2005). *Rhétorique et argumentation*. Armand Colin.
- Roth, A. N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿De la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, (33), 67-91.
- Roth, A. N. (2006). *Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia*. Ediciones Aurora.
- Sánchez, P. & Higuera, D. (2018). Formación de políticas públicas para la garantía de derechos humanos. *Pensamiento Americano*, 11(21), 26-44. <https://doi.org/10.21803/pensam.v11i21.149>



Santiago, A. (7 de agosto, 2013). El principio de subsidiariedad en el derecho internacional de los derechos humanos. Comunicación en la sesión privada del Instituto de Política Constitucional, pp. 437-491. <https://www.ancmyp.org.ar/user/files/02-Santiago13.pdf>

Thushnet, M. (2000). *Taking the Constitution Away from the Courts*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400822973>

Unión Europea y la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2008). “*Planes de desarrollo y derechos humanos*”. Planes de desarrollo municipal con enfoque en derechos Humanos. web [www.hchr.org.co](http://www.hchr.org.co)

Vázquez, D. & Delaplace, D. (2011). Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: Un campo en construcción. *Sur - Revista internacional de derechos humanos*, 8(14), 35-65. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r27672.pdf>



# Representaciones sociales sobre derechos humanos y cultura política en organizaciones sociales de base<sup>1</sup>

**Social representations of human rights and political culture in grassroots social organizations**

**Representações sociais de direitos humanos e cultura política em organizações sociais de base**

Edgar Fernández Fonseca<sup>2</sup>

Fernando Cardona Sánchez<sup>3</sup>



## Resumen

El artículo presenta los resultados de investigación orientados a caracterizar las representaciones sociales sobre derechos humanos y cultura política en 12 organizaciones sociales de base en Ciudad Bolívar, Bogotá, Colombia. Las trayectorias constitutivas de las organizaciones sociales confluyen con las movilizaciones orientadas a la reivindicación y exigencia de los derechos en la historia social de las periferias

Recibido: 8-2-2023 - Aceptado: 15-5-2023

- 1 El artículo presenta los resultados de la investigación: Representaciones sociales sobre derechos humanos y cultura política en 12 organizaciones sociales de base de Ciudad Bolívar, Bogotá, Colombia. Fue desarrollada por el Grupo de Investigación Construcción de Ciudadanía, Comunidad y Tejido Social - Crisálida y financiada por la Corporación Universitaria Minuto de Dios, durante la vigencia 2021. Código: C121-440-018.
- 2 Candidato a doctor en Educación, Universidad Antonio Nariño. Magíster en Investigación Social Interdisciplinaria y licenciado en Ciencias Sociales de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Filósofo de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Docente de la Maestría en Educación Inclusiva e Intercultural. Corporación Universitaria Minuto de Dios. Correo electrónico: [edferfon@gmail.com](mailto:edferfon@gmail.com), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6685-0441>
- 3 Magíster en Educación Comunitaria, Universidad Pedagógica Nacional. Politólogo con opción de derecho, Universidad de los Andes. Docente del programa de Trabajo Social. Corporación Universitaria Minuto de Dios. Correo electrónico: [fernando.cardona@uniminuto.edu](mailto:fernando.cardona@uniminuto.edu), ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0579-0673>



latinoamericanas, mostrando su encadenamiento entre estas, la acción colectiva y la construcción de la subjetividad política. Sobre ellas se instauran conocimientos, valores y actitudes, los cuales inciden en la red de representaciones que hacen posible la organización y comprensión del mundo social. Se recurre a una metodología cualitativa con un enfoque interpretativo propio de las ciencias sociales, a partir del modelo de análisis procesual y mediante el uso de fichas de caracterización, grupos focales y entrevistas semiestructuradas. Los resultados permiten afirmar que el núcleo figurativo de la representación gira alrededor de la tríada: vida, territorio y participación. Su circulación incrementa los objetos de apropiación social sobre los derechos humanos, al favorecer procesos sociales y culturales que amplían su margen comprensivo, mediante la instauración de pautas cognitivas, afectivas y valorativas de orientación hacia el sistema político, donde irrumpen praxis instituyentes que dislocan el orden social establecido.

**Palabras clave:** derechos humanos, cultura política, representaciones sociales, organizaciones sociales.



### Abstract

This article presents the results of a research aimed at characterizing social representations on human rights and political culture in 12 grassroots social organizations in Ciudad Bolívar, Bogotá, Colombia. The constitutive trajectories of social organizations converge with the mobilizations oriented to the vindication and demand of rights in the social history of Latin American peripheries, showing the linkage between these, collective action, and the construction of political subjectivity. Knowledge, values, and attitudes are established on them, which influence the network of representations that make possible the organization and understanding of the social world. A qualitative methodology is used with an interpretative approach typical of the social sciences, based on the processual analysis model and through the use of characterization sheets, focus groups and semi-structured interviews. The results allow us to affirm that the figurative core of representation revolves around the triad: life, territory, and participation. The circulation of this triad increases the objects of social appropriation of human rights, by favoring social and cultural processes that broaden its comprehensive margin, through the establishment of cognitive, affective and value patterns oriented towards the political system, where instituting praxis that dislocate the established social order burst in.

**Keywords:** Human Rights, Political culture, Social representations, Social organizations.



### Resumo

O artigo apresenta os resultados da pesquisa destinada a caracterizar as representações sociais dos direitos humanos e da cultura política em 12 organizações sociais de base em Ciudad Bolívar, Bogotá, Colômbia. As trajetórias constitutivas das organizações

sociais convergem com as mobilizações voltadas para a reivindicação e demanda de direitos na história social das periferias latino-americanas, mostrando seu encaqueamento entre estas, a ação coletiva e a construção da subjetividade política. Sobre os quais se estabelecem conhecimentos, valores e atitudes que são inseridas na rede de representações que possibilitam a organização e compreensão do mundo social. É utilizada uma metodologia qualitativa com uma abordagem interpretativa típica das ciências sociais, baseada no modelo de análise de processos e através da utilização de fichas de caracterização, grupos focais e entrevistas semi-estruturadas. Os resultados permitem afirmar que o núcleo figurativo da representação gira em torno da tríade: vida, território e participação. Sua circulação incrementa os objetos de apropriação social dos direitos humanos, ao favorecer processos sociais e culturais que ampliam sua margem compreensiva, por meio do estabelecimento de pautas cognitivas, afetivas e valorativas de orientação ao sistema político, onde irrompe umas práxis instituinte que desloca a ordem social estabelecida.

**Palavras-chave:** Direitos Humanos, Cultura política, Representações sociais, Organizações sociais.

## Introducción

En las últimas décadas, el estudio de las representaciones sociales ha tenido un fuerte despliegue en las ciencias sociales, debido a su carácter interdisciplinar en la construcción de los objetos de estudio y su disponibilidad como recurso metodológico. Su abordaje favorece la comprensión de las relaciones que establecen los seres humanos en los niveles cognitivo, emotivo y valorativo del sistema social. Además, tales representaciones permiten el acercamiento entre los discursos y las prácticas, conforme se instaura el pensamiento social como horizonte de la acción. Por ello, son útiles para conocer las dinámicas de las relaciones sociales y las regularidades en torno a las características de las interacciones.

El abordaje de las representaciones sociales sobre los derechos humanos y la cultura política posibilita un acercamiento a los modos en que las personas producen y ponen en circulación tanto los significados como los sentidos sobre la vida, la participación y el territorio. Con ellos, interpretan la realidad cotidiana, construyen el conocimiento social del mundo y establecen modalidades de pensamiento práctico orientadas a la comunicación, comprensión y dominio del entorno social (Jodelet, 2008; 2018). Lo anterior, debido a que los derechos humanos se constituyen en ideas afectantes, plegadas en el entramado simbólico mediante las prácticas sociales y culturales con incidencia en el sistema político. Por esto, el estudio de tales derechos no se reduce a la forma en que son positivizados, sino que incluyen los procesos de subjetivación política, formación del pensamiento crítico y movilizaciones personales y colectivas ante el abuso del poder.



En este orden de ideas, se plantea la siguiente hipótesis de trabajo, según la cual, la comprensión de los derechos humanos se ha visto atravesada por los contrastes de la historia social y política de América Latina. Ello, principalmente, porque la cultura política se ha configurado a través de la tradición de valores políticos heredados de la colonia, de tipo hacendatario y parroquial (González, 2014), y el establecimiento de regímenes democráticos con fuerte presencia de autoritarismo, así como de una despolitización orientada a la apatía e indiferencia, en la que predominan ciudadanías pasivas y prácticas como el clientelismo y la cleptocracia en la administración del poder político (Manrique, 2019). En consecuencia, las interacciones sociales alrededor de los derechos humanos contienen comportamientos en los que prevalece poco conocimiento del sistema normativo e institucional, así como cierto desinterés hacia los valores que estos representan en el sistema político. No obstante, ante este panorama, los derechos humanos son asumidos por las organizaciones sociales de base como praxis instituyentes de los territorios; favorecen procesos de subjetivación política que promueven valores democráticos cimentados en el uso público de la razón, el consenso entrecruzado y las emociones políticas. Todo lo dicho, debido a la capacidad de agenciamiento que desarrollan las iniciativas comunitarias, las cuales tienen como principios de la acción colectiva una libertad basada en la solidaridad; la promoción y el cuidado de la vida expresada en la preocupación por la naturaleza; la promoción de las artes, el deporte y la cultura; y el establecimiento de estrategias de economía solidaria que impulsan el desarrollo social de las comunidades.

La originalidad del estudio reside en la mirada crítica sobre los derechos humanos que asumen las organizaciones sociales, al tomar distancia del discurso hegemónico que tiende a reducirlos al ámbito de lo jurídico. Por el contrario, acercar los derechos a lecturas que amplían su comprensión como ideas afectantes permite vivenciarlos como fuerzas que incentivan el desarrollo del pensamiento crítico y cultivan las emociones morales como empatía, indignación y compasión. Además, se favorece la construcción de una subjetividad política que contribuye una idea de libertad basada en la solidaridad.

## Aproximación conceptual

### **El estudio de las representaciones sociales en las organizaciones sociales de base**

Las representaciones sociales se constituyen en un recurso teórico y metodológico que enriquece el entendimiento de las relaciones contextuales entre los derechos humanos y la cultura política, debido a que los sujetos sociales interactúan en el sistema social, a partir del conjunto de valores, ideas y prácticas que establecen

en el ámbito de sus interacciones constituidas como guías para la acción. Para [Moscovici \(1975; 1986\)](#), estas cumplen una doble función: dan estructura al orden social y permiten la comunicación entre los integrantes de la comunidad, al contribuir con los códigos requeridos para el intercambio social, puesto que sirve para denominar y clasificar de manera inequívoca los aspectos del mundo social, así como de su historia individual y colectiva. En consecuencia, son una modalidad de conocimiento cuya función es elaborar las pautas que orientan el comportamiento y la comunicación de los individuos.

Según [Lynch \(2020\)](#), las representaciones se definen partiendo de un sistema de opiniones, conocimientos y creencias propias de una cultura, una categoría o grupo social. Sus características están determinadas por elementos cognitivos que son organizados, compartidos y producidos colectivamente en el proceso de comunicación, por ende, tienen un carácter histórico y de pertenencia al pensamiento social. Ello pone de manifiesto el vínculo estrecho entre la teoría de las representaciones alrededor del sujeto, la mente y las producciones simbólicas que intercambian los seres humanos ([Jodelet, 2008](#)). Este abordaje implica abrir un horizonte reflexivo que suscribe la teoría de las representaciones sociales con los aspectos de la imaginación humana inscritos en los sistemas ideacionales, los cuales permiten la formación de teorías del mundo social y de las teorías de conocimiento del mundo social. [Jodelet \(1986; 2018\)](#) considera que las representaciones encuentran una estrecha relación con las concepciones y abordajes teóricos de los fenómenos sociales que conciernen al ámbito de lo ideal. Por esto, en las ciencias sociales, aquellas se constituyen en operadores simbólicos y lógicos de la vida colectiva, ya sea porque facilitan un acceso a las dimensiones figurativas, culturales y prácticas de los fenómenos sociales o porque se despliegan como una herramienta para pensar el enlace entre lo mental y lo material, con el propósito de resignificar la cultura y destacar el lugar de los hechos sociales como objetos de conocimiento.

Por su parte, [Abric \(2001\)](#) piensa que las representaciones sociales funcionan como elementos que posibilitan entender y explicar la realidad, por ende, se construyen como un saber práctico con el que se hace posible asimilar de forma comprensiva un contexto, es decir, se constituye en el saber del sentido común. En razón a lo anterior, dichas representaciones se convierten en condición necesaria para la comunicación, ya que dejan transmitir y difundir el saber. Asimismo, fomentan la identidad de los grupos y sujetos, al establecer modos de significación que incrementan el sentido de pertenencia, hecho que las ubica como referente valórico y normativo en el que logran diferenciarse de los demás, por lo que aportan al control social con los procesos de socialización. A modo de movilizadoras de la orientación, las representaciones guían las conductas personales y colectivas de cada uno, estableciendo juicios de anticipación y determinación de las expectativas

sobre los comportamientos, de ahí que se instauren como prescripciones de las prácticas sociales. Finalmente, funcionan como justificación, al favorecer la explicación *a posteriori* de la conducta y las posturas adoptadas; de esta manera, se refuerza la posición del grupo y se mantiene la diferenciación social, al promover la construcción de un sistema propio de referencias que dan sentido a los comportamientos y permiten entender la realidad.

El abordaje comprensivo de las organizaciones sociales de base, a partir del trabajo interpretativo que ofrece la teoría de las representaciones sociales, enriquece las miradas concernientes a la manera en que estas ponen en circulación sus saberes, actitudes, informaciones, valores y creencias en el entramado social. La acción que despliegan en los territorios conforma un caleidoscopio de significados que amplían el horizonte de sentidos y la producción simbólica determinante de sus pautas de orientación hacia el sistema político. Por ende, los procesos que desarrollan se construyen en medio de tensiones, luchas y conflictos, los cuales establecen con entes gubernamentales u otras organizaciones y actores sociales, para movilizar modos de acceder al conocimiento social del mundo.

## Derechos humanos

La construcción discursiva de los derechos humanos como objeto de estudio ha tenido un despliegue en la historia de Occidente enraizada con la tradición filosófica, como lo señalan los trabajos de [Beuchot \(2011\)](#), [Maldonado \(2010\)](#), [Menke y Polland \(2010\)](#) y [Feinmann \(2019\)](#), quienes reflexionan sobre su naturaleza y positivación en la escena jurídica ([Ibáñez, 2018](#)), incluso, abordan su fundamentación desde los paradigmas iusnaturalista, iuspositivista, utilitarista, historicista y contractualista de corte kantiano ([Papacchini, 2012](#)). En estas lecturas, hay críticos y detractores que justifican su inserción en la existencia humana, recurriendo a elementos cohesionadores como la dignidad humana, la vida, la libertad, la hermenéutica analógica, el racionalismo, el universalismo; además, los tratan desde la perspectiva generacional que los conforma. Tales derechos también son fuente de controversia, al utilizarse como dispositivos ideológicos ([Ignatief, 2003](#)) con los que se justifican incursiones militares, por parte de algunas potencias que someten a pueblos a su violación y marginación; por ello, son acusados de ficciones morales ([MacIntyre, 2013](#)) o simbólicas distorsionadas de la ideología liberal capitalista, que sirven a la despolitización ([Zizek, 2011](#)).

En la segunda mitad del siglo XX, los derechos humanos han generado gran interés en las ciencias sociales, ampliando su margen comprensivo y multidisciplinar enriquecido por su confrontación empírica en la realidad contextual ([Estévez y Vásquez, 2010](#)). Su irrupción ha estado supeditada al devenir sociohistórico de

cada época, el cual han conformado las condiciones de posibilidad para su articulación con el conjunto de prácticas sociales y culturales que amplían el campo deliberativo. Incluso, se han abierto a la construcción de nuevos objetos de estudio, mediante su inserción en problemáticas relacionadas con la interculturalidad (Beuchot, 2005), el género (Rald, 2010), el medio ambiente (Simón, 2012), las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (Pérez de Acha, 2016), la literatura (Guaraglia, 2018), la formación (Magendzo, 2015; 2017) y la educación inclusiva (Azrak, 2017). Este interés se explica, según Hunt (2010), por la ampliación de la sensibilidad moral, ya que esta sirvió de horizonte de irrupción de los derechos humanos y coincidió con el predominio de prácticas sociales y culturales como las novelas epistolares, la pintura y el rechazo al uso del terror y la crueldad como mecanismo jurídico, ante lo cual se conformaron las bases para ejercer de forma diferente el ejercicio del gobierno. En este sentido, emociones sociales como la empatía cobraron mayor preponderancia en el panorama de aprehensión de los derechos.

En concordancia con lo anterior, las transformaciones culturales que condujeron a la emergencia de nuevos actores sociales –como mujeres; jóvenes; población lesbiana, gay, bisexual, transexual, intersexual y queer (LGBTIQ); ambientalistas, entre otros (Touraine, 2016)– los convirtieron en portavoces de nuevas demandas por los derechos. De esta forma, la institucionalización de su discurso no se minimizó a la lista de proclamas y declaraciones que se hacían en el escenario normativo internacional, sino que se articuló con los cambios en las mentalidades de la época, a partir del uso crítico que esos nuevos actores les fueron impregnando (Medina, 2020). De esta forma, en el contexto latinoamericano, se desplegaron iniciativas de promoción, aseguramiento y protección de los derechos, que incluso llegaron a desbordar al Estado, mostrando que, ante su precariedad, no basta con el marco jurídico para su plena existencia, sino que es preciso un encuadre entre el entramado cultural, los sujetos colectivos y el conjunto de aspiraciones, oportunidades y preferencias que establecen en el marco de su existencia (Marín-Aranguren y González, 2020).

Para Habermas (2010), los derechos humanos tienen un alto contenido moral y legal cuya fuente es la dignidad humana, de ahí que esta sirva de fuerza política justificadora de la utopía concreta que los explica, a partir de su preponderancia, en proclamas, declaraciones y constituciones políticas, como parte del horizonte jurídico que los posibilita. Aquí la autonomía y el desarrollo de la conciencia moral desempeñan un papel destacado al convertirse en los fundamentos de la dignidad. Pese a ello, en el mundo actual, el discurso institucional de los derechos humanos no escapa a la paradoja de la retórica que los expande y divulga a través de las Naciones Unidas, pero, a su vez, sirven de instrumento para justificar el abuso del

poder. Esto ha llevado a una relajación que los minimiza y soslaya de la fuerza moral que contienen; por ello, el mismo Habermas considera que es preciso recuperar el impulso político que moviliza tales derechos, mediante el fortalecimiento de su validez positiva en la comunidad. En este mismo sentido, [Cortina \(2010\)](#) considera que el recurso a la cualidad biológica de los seres humanos como fundamento de los derechos los conduce a la falacia naturalista. En consecuencia, se debe activar el circuito moral que favorece la ética discursiva, en el que el reconocimiento de las personas como seres capaces de comunicación beneficia la construcción de un sistema normativo que adquiere validez, gracias a que los participantes hacen uso de un discurso práctico. Debido a lo anterior, la ética discursiva proporciona una base racional de fundamentación de los derechos, en la que estos se ven no como simples aspiraciones, sino como exigencias racionales que requieren ser positivadas y satisfechas, pese a que no sean reconocidas por las respectivas instituciones encargadas de su promoción, divulgación y aseguramiento.

Amartya [Sen \(2019\)](#) opina que el corpus reflexivo de los derechos debe ser interpretado como imperativos globales con fuerte incidencia en los contextos locales. Esto, debido a su doble fuerza motivacional, ya que, por un lado, sirven de elementos disuasivos para la generación de leyes o normas que protegen la vida humana y, por otro, son disipadores de movilizaciones ciudadanas y agitación pública ante su posible vulneración. En consecuencia, los derechos no deben considerarse elementos acabados, sino que hacen parte de un movimiento social con gran fuerza contrahegemónica ([Gallardo, 2009](#)), en el que converge el pluriverso de las diversas luchas por la dignidad ([Santos y Martins, 2019](#)). Incluso, se propone que sean vistos como prácticas culturales de tipo instituyente, con capacidad para incidir en la construcción de una democracia radical y pluralista, que haga posible una vida digna de ser vivida y permita a los individuos constituirse como sujetos plurales y diferenciados ([Sánchez, 2018](#)).

## Cultura política

El estudio de los derechos humanos, su divulgación, reivindicación y aseguramiento amplía el espectro sobre el cual se traza el conjunto de pautas que orientan los comportamientos políticos de los sujetos, especialmente, aquellos que se movilizan en redes de trabajo asociativo como las organizaciones sociales de base. Por ende, la cultura política como herramienta analítica favorece la comprensión de los derechos humanos, al indagar cómo estos, en sus aspectos cognitivos, emotivos y valorativos, afectan la conformación del sistema político ([Almond y Verba, 2007](#)). Esta lectura hermenéutica es enriquecida por los abordajes investigativos y reflexivos sobre el estudio de la cultura política, de autores como [Mejía \(2008; 2011\)](#), [Schneider y Avenburg \(2015\)](#) y [Rodríguez \(2017\)](#), quienes reconocen las

posibilidades interpretativas en la comprensión de la historia social y política de América Latina. Lo anterior, desde una perspectiva que muestra las desigualdades, ambivalencias y complejidades, en la institucionalización de los derechos humanos en la región.

El abordaje de la cultura política pone de manifiesto las condiciones de posibilidad de algunas sociedades democráticas para explicar el interés del comportamiento político de los sujetos, al reconocer el sistema de creencias empíricas, símbolos, expresiones y valores que definen su situación en la acción política desarrollada y el modo mediante el cual la articulan a sus luchas y exigencias por una vida digna de ser vivida. Más allá de recurrir a los estudios tradicionales reducidos a la descripción del comportamiento cuantitativo del electorado, la cultura política hace manifiesto el vínculo entre la formación de ciudadanía crítica y los derechos humanos. Así lo han expresado [Herrera et al. \(2005\)](#), [Henao y Álvarez \(2015\)](#), [Sabogal y Escobar \(2022\)](#), a partir de las miradas a los procesos de socialización política e identidad nacional; construcción democrática escolar; subjetivación política y formación ciudadana; educación para la paz y pedagogía de la memoria en ecologías violentas ([Herrera y Vélez, 2014](#)). Esto muestra el potencial del tema para ser tratado como un eje metodológico y analítico de problematización de los derechos humanos.

## Método

Se recurre a una investigación cualitativa en la que predomina el análisis interpretativo propio de las ciencias sociales para la comprensión del objeto de estudio. La indagación se desarrolló con 12 organizaciones sociales de base, las cuales fueron identificadas a partir del Atlas Social de Ciudad Bolívar que había realizado la Corporación Comunitaria Cuyeca A Obsun ([Suárez et al., 2021](#)), de amplia trayectoria en el territorio por su defensa en la promoción de los derechos humanos. Luego, se establecieron, junto con la Corporación Inti-Tekoa, como criterios de selección: que sus integrantes habitaran el territorio, provenientes de procesos comunitarios, que el trabajo organizativo girase alrededor de la defensa de los derechos humanos y que existiesen redes de cooperación con otras organizaciones. Se invitó al proceso y se aplicó un formulario de caracterización de la organización, el cual permitió recoger datos relacionados con su trayectoria, lo que moviliza sus procesos, los rasgos de sus iniciativas, así como el tipo de población beneficiada y las redes de trabajo de las que formaba parte. La sección final de esta ficha invitaba a la responder un cuestionario que indagaba sobre el conocimiento de los derechos humanos y la cultura política, tanto para integrantes como beneficiarios de la organización, igual que una pregunta abierta para escribir y organizar, de mayor a menor valor de relevancia, cinco palabras enlazadas a derechos humanos y cultura política, a



modo de descriptor semántico. Este primer acercamiento permitió reconocer las organizaciones y su posición frente a los derechos humanos y la cultura política. Con dicha información se diseñó el trabajo con los grupos focales y, más adelante, ocurrió la aplicación de las entrevistas semiestructuradas.

El trabajo de los grupos focales se concentró en reconocer de qué manera los procesos y acciones desarrollados por las organizaciones en los territorios aportan a la comprensión o protección de los derechos humanos; en esta lectura, se identifican las relaciones establecidas con la cultura política, mediante el abordaje de los conocimientos, actitudes y creencias que circulan en los marcos de referencia semánticos de las organizaciones. Este acercamiento también favoreció indagar sobre los retos y posibilidades (proyecciones) que inciden en las iniciativas desenvueltas. Los datos recolectados permitieron plantear algunas entrevistas semiestructuradas con las organizaciones, para ahondar en los hallazgos preliminares identificados. El trabajo de campo finalizó con un encuentro con las organizaciones, con el fin de intercambiar los aprendizajes mediante un taller de cartografía social, en el que los participantes plasmaron sus perspectivas acerca del proceso y retroalimentaron los avances investigativos. La información se analizó a partir del modelo procesual centrado en la producción de sentidos y la forma en que estos circulan entre el núcleo de la representación y su periferia.

## Hallazgos

La aplicación de la ficha de caracterización de las organizaciones permitió reconocer trayectorias en el territorio, la forma en que entienden los procesos de participación social y política, asociados a los derechos y los mecanismos orientados tanto a la promoción como a la reivindicación de estos. De este primer acercamiento, se destacan descriptores semánticos como vida, libertad de pensamiento, lucha social, territorio y dignificación, al momento de caracterizar los derechos humanos, mientras que al abordar la cultura política sobresalen participación, acción política, resistencia, partidos políticos y solidaridad.

La información recopilada permitió identificar algunas concepciones y posturas sobre las categorías abordadas y las relaciones que establecen entre estas. Al indagar sobre qué entendían por derechos humanos, prevalecen las miradas cercanas a considerarlos como bienes primarios que aseguran aspectos vitales para las personas (40 %), así como aquellas que los ubican en el sistema normativo universal, pero que se adecuan a la legislación de cada país (33,3 %); también, hay quienes los entienden como prácticas culturales que transforman las reivindicaciones primarias de cada época (20 %) y un pequeño grupo los cree exigencias realizadas al Estado solo por parte de los ciudadanos asegurados por el ordenamiento jurídico (6,7 %).

Las actitudes que prevalecen al momento de promover los derechos son empatía (53,3 %), solidaridad (40 %) y agradecimiento (7 %). La violación y vulneración de estos derechos generan emociones como indignación (86,7 %) y apatía (13,3 %). Los valores que sobresalen en la comprensión de los derechos humanos son la solidaridad, la libertad y el respeto a las diferencias.

La cultura política es concebida como el conjunto de costumbres y prácticas en torno a la política que existe en el ámbito local, regional y nacional (46,7 %), seguida de los conocimientos, sentimientos y creencias que las personas tienen sobre el sistema político (26,7 %), así como, las prácticas relacionadas con la democracia y la ciudadanía dentro de un Estado (20 %) y un pequeño grupo la relaciona con los intercambios que facilitan el acceso a recursos estatales (6,7 %). Además, relacionan la cultura política con los procesos que dentro del Estado tienen que ver con alienación, emancipación y resistencia (40 %), así como con los rasgos de pertenencia a este como nación, patria e identidad (33,3 %) y, de forma minoritaria, incluyen aspectos propios del poder político como la burocracia, el elitismo y el poder hegemónico (13,3 %), más el autoritarismo, la dominación, el populismo y la democracia (13,3 %).

Finalmente, la relación entre derechos humanos y cultura política es justificada porque ambos aportan a la transformación social y política de los sujetos y las comunidades (73,3 %), mediante su enlace con el sistema democrático (20 %) y la interdependencia generada al compartir algunos valores ciudadanos (6,7 %). Aquí toma relevancia el tipo de acciones que se desarrollan en el territorio, cuyo eje de orientación puede ir desde la intervención a grupos sociales específicos y los procesos de articulación con otras organizaciones hasta la participación en procedimientos gestados por grupos sociales específicos; las iniciativas desplegadas en el conglomerado de procesos sociales se convierten en el epicentro de sentidos y significados que hacen posible el universo simbólico en el que circula la representación. Los resultados obtenidos en esta fase de la investigación se convirtieron en insumo para el diseño metodológico de los grupos focales y las entrevistas semiestructuradas que completaron el trabajo de campo. Lo obtenido de este proceso enriquece la discusión.



**Tabla 1. Síntesis de las representaciones sociales sobre derechos humanos y cultura política**

Información	Actitud	Campo de la representación	Red semántica
Conocimientos sobre la organización y funcionamiento del sistema de derechos.	Posturas positivas o negativas respecto a los derechos humanos o el sistema político.	Imágenes compartidas sobre las relaciones entre derechos humanos y cultura política.	Expresiones reiteradas por los integrantes del grupo focal o la entrevista.
Circula información sobre el cuerpo de los derechos, se reconocen los fundamentales y los colectivos.	Miedo al momento de iniciar su participación en acciones de tipo colectivo.	Dignidad popular como estrategia ético-política para reivindicar y exigir los derechos.	Derechos humanos, luchas, desinformación, vulneración, territorio, vida, ambiente, participación, jóvenes, mujeres, comunidad, autonomía.
Escaso conocimiento sobre el sistema jurídico para activar reclamaciones hacia los derechos.	Inconformismo hacia la política tradicional, promueve movilizarse hacia la reivindicación de los derechos por fuera del Estado.	Libertad basada en la solidaridad.	
Los derechos son exigencias o reclamaciones hacia el Estado; cuando este no funciona, la sociedad debe asegurarlos.	Emociones morales y políticas al trabajar por los derechos. Empatía, compasión y solidaridad.	Descontento ante la precariedad de Estado para movilizarse por los derechos humanos. Presencia de los derechos asociados a la libertad y la igualdad.	

Fuente: Elaboración propia.

## Discusión

Las representaciones sociales sobre derechos humanos y cultura política en las organizaciones sociales de base se destacan por conformar un núcleo figurativo cuyo eje lo constituye la tríada vida, participación y territorio, materializado en prácticas discursivas realizadas en las interacciones cotidianas que comparten en la vida personal y colectiva. La circulación del conocimiento sobre los derechos humanos se expresa en pautas de comportamiento cognitivas, emotivas y valorativas sobre el sistema político. Esto significa que los saberes asociados a los derechos humanos no transitan de forma diáfana. Por el contrario, el contenido de las informaciones impregna los significados y sentidos de las prácticas colectivas que llevan a cabo los sujetos en los territorios. Los derechos humanos se conciben como exigencias ético-políticas que logran afectar las realidades

contextuales; por ello, las iniciativas desarrolladas se convierten en modulaciones de los diversos agenciamientos que los hacen posibles. Así, las prácticas sociales y culturales que desarrollan se instauran como *praxis* transformadoras, las cuales afectan la subjetivación.

Los derechos humanos circulan más allá del sentido normativo que les imprime el discurso hegemónico, reconocido como un elemento necesario para su inserción y reivindicación, pero no suficiente para su vivencia. Se reconoce un buen número de derechos, pero encadenados entre sí. Por ejemplo, el derecho a la vida, asociado a la vivienda y la salud, o la libertad, inscrita en la educación, la expresión y la participación. Inclusive, en algunas organizaciones, la educación como derecho se convierte en la mejor manera para apropiarse los demás derechos. Esto resulta significativo, en la medida en que existe preocupación por superar las lecturas tradicionales de los derechos, en las cuales las personas saben que existen, pero desconocen cómo profundizar en su reivindicación jurídica y vivencia colectiva. Los procesos comunitarios desarrollados se despliegan en el horizonte ético-político de los derechos humanos, aunque, en algunas ocasiones, no dan cuenta de dicho alcance; solo el trasegar de la experiencia va tejiendo los hilos para desbordar su comprensión legal y normativa. Su discurso origina algunas porosidades en las pautas y los comportamientos hacia el sistema político, las cuales incluyen el desenvolvimiento de iniciativas que logran desbordar el ámbito institucional. Esto ocurre a partir del conjunto de significaciones desplegadas entre el hacer, el sentir y el valorar el territorio.

Los elementos adyacentes están conformados por saberes, actitudes y creencias alrededor del bienestar, el libre pensamiento, la solidaridad, el liderazgo, el poder popular, el pensamiento crítico, la diversidad, el compromiso, la empatía y el cuidado tanto del mundo como de los otros. Las relaciones entre los derechos humanos y la cultura política adquieren un campo discursivo de tipo ético-político en el que se promueven y aseguran los aspectos vitales para las personas. Por eso, aportan a la transformación social y política de los sujetos y las comunidades, siempre y cuando se reconozca su importancia en la democracia. Si bien existe un reconocimiento de los derechos humanos como parte del sistema normativo universal que se adecua a la legislación de cada país, se considera que el proceso de implementarlos se ve afectado por la cultura política tradicional en la que es predominante la instrumentalización e indiferencia hacia la norma; por ello, se acatan, pero no se cumplen. En algunas organizaciones, se considera que las prácticas culturales y sociales promovidas permiten desnaturalizar ese sistema de creencias, mediante acciones colectivas que conjugan la promoción de la vida, la participación social y el cuidado del territorio.



## La vida como fuerza instituyente de los derechos humanos

El predominio de la vida toma diversas formas para su defensa. Cuando las interacciones humanas buscan sobrevivir mediante luchas colectivas, la promoción de la vida se impregna de nuevos significados que transforman las prácticas sociales. La búsqueda de bienes primordiales en pro de la sobrevivencia, como alimento o vivienda, empieza a ser comprendida como insumo para afectar la comprensión de la vida. Así, pues, al recabar en el origen de algunas organizaciones, se reconoce la necesidad vital compartida, como el punto de quiebre para la conformación del vínculo asociativo. De esta manera, la lucha por la vida ha movilizado colectivamente a los integrantes de la organización. En razón a lo anterior, “Si no hay humanidad no hay por quién luchar (...) los derechos humanos van perdiendo sentido cuando no hay una vida digna que respetar y cuidar” (Erika Novoa, integrante de la Asociación de Mujeres Progresistas de la Cumbre, comunicación personal, 26 de septiembre de 2021).

La vida no se comprende como un elemento trascendente en los procesos desarrollados, sino que es immanente al quehacer colectivo, lo realizado en los territorios es el despliegue de esta para seguir siendo posible. Por eso, entre su defensa y promoción, se tejen acciones compartidas que la sacralizan, como el Carnavalito por la Vida y el Amor, celebrado en el barrio Jerusalén y sus alrededores, cada año, desde 2006, donde organizaciones que trabajan en red participan junto a madres comunitarias en un encuentro intergeneracional festivo que promociona la vida, en una apuesta ético-política nutrida en el horizonte de la educación popular.

La preocupación por la vida empieza por una inquietud. Por ende, es recurrente en las narraciones la mención del desasosiego o la inconformidad como el punto de quiebre que incuba el despliegue de acciones que dan origen a la organización. “La protección de los derechos humanos empieza por cuestionar que algo no es normal. No es normal que estemos sin agua”; “(...) las pequeñas acciones empiezan como murmullos que van a capitalizarse en una organización” (James Cadena, integrante de la Junta de Acción comunal del barrio Paraíso, comunicación personal, 2 de septiembre de 2021). De ahí que la insatisfacción ante el mundo vivido crea un estado de conciencia que se incrementa al interactuar con los otros. No son las grandes reivindicaciones las que dan origen a las organizaciones, sino la inquietud por la vida, marcada por los avatares de las necesidades compartidas en los territorios. Surgen por la insatisfacción ante una vida que se potencia colectiva, donde las trayectorias personales se cruzan con reivindicaciones comunes.

Las organizaciones sociales de base desarrollan procesos sociales, culturales o ambientales en los territorios, a través de iniciativas cuyo contenido es una

reivindicación de la promoción, protección y cuidado de la vida. Aunque pueden asumir varias características que los diferencian entre sí, el trasfondo de su accionar es la vida. De tal manera, existen organizaciones con procedimientos que comparten una preocupación por la vida personal, familiar o barrial, en un horizonte que moviliza recursos conducentes a la instauración de cambios favorecedores de una mejor vida para el planeta.

Los líderes en las organizaciones y sus integrantes vienen de procesos comunitarios en los que han aprendido la importancia de la vida. Los derechos han sido apropiados con un sentido crítico que ha transformado las miradas tradicionales alrededor de estos. Por ello, “Los derechos humanos son herramientas revolucionarias y desde procesos comunitarios y del buen vivir inciden en las comunidades” (Martha Ramírez, integrante del colectivo Dignidad Popular, comunicación personal, 6 de septiembre de 2021). Tienen la capacidad para transformar las comunidades, pero no desde la visión operativa y burocrática de los entes públicos (centrados en indicadores medibles que pueden resultar de buen provecho en ocasiones), sino desde el sentir colectivo que afecta a los sujetos en los territorios. En este sentido, la transformación de la vida se posibilita mediante la instauración de prácticas sociales y culturales que contienen ideas afectantes y se despliegan en el entramado social de forma intergeneracional (Torres, 2006). Los procesos desarrollados no se reducen a los resultados a corto plazo, realmente el trasfondo es la conformación de redes simbólicas que se mantienen durante el tiempo. En esta línea, los aprendizajes se incrustan como informaciones, actitudes y creencias que favorecen tanto la defensa como la lucha por los derechos humanos, la justicia social y la democracia. De ahí que las organizaciones reconozcan la importancia de trabajar en iniciativas que involucren diversas generaciones, para que dialoguen, establezcan puntos de encuentro e intercambien saberes y experiencias.

La vida se concibe más allá de los aspectos biológicos, por eso, en las comunidades la entienden como el útero social que vincula a los sujetos. En las organizaciones, se identifica con el *conatus*, es decir, por su preservación y mejora; así, las acciones realizadas la promueven y la cuidan. En sus reflexiones, son permanentes las lecturas que conciben la vida como un todo complejo que hace posibles las relaciones entre el ser humano y su mundo natural. Las acciones realizadas hacen énfasis en participar en iniciativas que impregnen a las personas para cuidar la vida en el planeta. Al no existir una separación radical entre el mundo natural y lo humano, las comunidades redoblan esfuerzos para desarrollar formas de conciencia cada vez más comprometidas con las transformaciones en los territorios, enfocadas en la preservación de la vida en todos sus aspectos. Por ejemplo, el trabajo de las organizaciones no se queda en la denuncia pública sobre los estragos de la minería en la periferia de la ciudad, sino que desarrollan acciones de educación ambiental



a la niñez y la juventud, para que transmuten los modos en que se debe entender las uniones entre el ser humano y la naturaleza. Transmitir esta inquietud a las nuevas generaciones, ya sea a través del arte, la lectura, la lúdica, los deportes, la economía social, la agricultura urbana o el aprovechamiento de los residuos, se convierte en medio que forma la comprensión de los derechos humanos.

La acción colectiva realizada por las organizaciones sociales en los territorios afecta los procesos de subjetivación. Los aprendizajes colectivos vivenciados, tanto por integrantes como por sus beneficiarios, son interiorizados en la red de representaciones que circulan entre la vida personal y colectiva. La incidencia de estos aprendizajes amplía la comprensión de los derechos, pues no se reducen al sustrato tradicional, que los limita a la tensión entre deberes y derechos, sino que los impregna de interpretaciones que los desborda a través de una lectura contextual y crítica.

### **El territorio, la piel de las organizaciones**

El territorio se constituye en el horizonte donde se despliega la vida y los derechos humanos en las distintas formas en que se pueden defender y promover. Las relaciones establecidas entre los sujetos en las organizaciones construyen dinámicas que fomentan interacciones, las cuales repercuten en la transformación de los contextos. El territorio se convierte en la piel de las organizaciones; las acciones que realizan nutren el cúmulo de repertorios en los que se movilizan los derechos e incluyen iniciativas que van desde su aprendizaje, la construcción de acciones que materializan su comprensión, hasta el establecimiento de redes de trabajo colectivo intra- organizativo, para fomentar procesos de concienciación de amplia resonancia en la ciudad.

El territorio se establece como núcleo figurativo de la representación, por la recurrencia constante que realizan las organizaciones cuando abordan los derechos humanos y la cultura política. Se estructura entre tensiones, dificultades y necesidades que atraviesan la conformación del orden social. Este se configura como un pequeño cosmos vital que da sentido, crea identidad y genera pertenencia en los sujetos. Por consiguiente, para las organizaciones hace parte de su memoria colectiva. Los relatos que recuperan en su historicidad la emergencia del proceso organizativo en los territorios reconocen la importancia del arraigo como el vínculo entre los sujetos y el barrio. “Recordar los procesos desarrollados por el colectivo en el territorio es hablar de la manera en qué hemos luchado por los derechos humanos en el barrio” (Martha Ramírez, integrante del colectivo Dignidad Popular, comunicación personal, 14 octubre de 2021). Hacer una genealogía del territorio permite reconocer que sus trayectorias han estado marcadas por tensiones, conflictos

y complejidades, donde se reconocen los modos en que se desarrollaron los procesos de asentamiento en él. Las luchas del territorio han sido batallas políticas por los derechos humanos, porque desde allí se desplegaron iniciativas orientadas a la reivindicación de exigencias ante necesidades compartidas.

En el territorio, se materializan las acciones realizadas, convergen las producciones simbólicas que enriquecen la concepción de los derechos humanos, debido a que las prácticas sociales y culturales circulantes le imprimen nuevos significados, los cuales soslayan esa imagen descontextualizada y abstracta que prevalece en el discurso hegemónico. La formación de las representaciones entra en tensión, debido a que el contenido de las prácticas discursivas sobre los derechos está en continua disputa; el territorio amalgama dicha representación al contexto que la hace única y diferente. La vivencia de los derechos humanos adquiere en los territorios diversas formas de expresión y no se restringe únicamente al contenido normativo (Ambrosi, 2019). Su comprensión no se reduce a las formas con que son reivindicados ante el Estado, sino que el pragmatismo que distingue a las organizaciones da cuenta de los esfuerzos por movilizar iniciativas. Estas, desde la justicia social, el respeto a las diferencias y el cuidado de la vida, promueven tales derechos.

Los actores sociales se apropian del territorio a través de los procesos de asentamiento en los que este deviene a la memoria colectiva, como parte de la historicidad que los atraviesa. Aquí confluyen vidas humanas cuyo objetivo es asegurar la satisfacción de sus necesidades vitales. Por ende, las interacciones compartidas forman una conciencia favorecida por el flujo de la memoria, donde las voces de los actores transitan entre lo realizado y lo que está por hacer. En este sentido, el territorio se convierte en el horizonte que hace posible la comprensión de los derechos humanos, porque los materializa, al hacer evidentes las disputas que le dan sentido en el entramado social.

### **Participar en el territorio, la cartografía de la libertad**

Las acciones desplegadas por las organizaciones en el territorio fomentan la participación social. La integración a un proceso organizativo ubica en el territorio a las personas, les da la posibilidad de reconocerse y ser parte del entramado social. Esto es posible porque las tensiones entre preferencias y oportunidades le exigen asumir la realidad contextual como parte de su propia cartografía de la libertad. De esta manera, se produce un encontrarse, que le facilita dar cuenta de sí mismo como *autopoiesis*, es decir, como un sujeto creador abierto a la oportunidad de transformarse y transformar su entorno. Las acciones desplegadas por los sujetos sociales estrechan los vínculos entre derechos humanos y cultura política. Lo previo se debe a que las iniciativas desarrolladas en los procesos comunitarios se encadenan



con la promoción, los aprendizajes, la divulgación, la reivindicación, la resistencia y las luchas por los derechos; en consecuencia, afectan las pautas de orientación cognitivas, emotivas y valorativas de los sujetos hacia el sistema político.

La participación tiene unos rasgos característicos, pues no inicia con querer ser parte de... sino que se despliega como un aprendizaje. Esto se explica porque los integrantes de las organizaciones llegan a los procesos por invitación, motivados por algún incentivo o a cambio de una compensación. Allí se vinculan como espectadores al inicio, pero las dinámicas les hacen evidente la necesidad de querer colaborar e integrarse. Poco a poco, su vinculación genera compromisos en pequeñas tareas que fomentan la responsabilidad y el trabajo en equipo, surgen los conflictos y se aprende a vivir con ellos. No es un trabajo idílico, por el contrario, existen tensiones, inconformidades y cuestionamientos permanentes. Pero es precisamente dicho escenario el que favorece la construcción de los espacios participativos.

El sentido en que se interpreta la participación disloca las formas tradicionales de construcción de la ciudadanía democrática, hecho que afecta la cultura política. Por ejemplo, en algunas organizaciones es recurrente la lectura de las necesidades del territorio como punto determinante para movilizar acciones orientadas a su satisfacción, en medio de tensiones por gestionar preferencias y oportunidades. Esto implica establecer procesos democráticos basados en el conflicto y la deliberación, se invita a la discusión de las problemáticas y se establecen rutas de acción; luego, se eligen los encargados de llevar a cabo las tareas que benefician la consecución de los objetivos propuestos. En este transitar, algunos se involucran y ayudan, otros abandonan su quehacer o lo relegan. Pese a esto, la participación adquiere un sentido disruptivo que impregna con más significados la democracia. Esto es contrario a lo que suele ocurrir en el sistema político tradicional, en el que los políticos llegan a los territorios en busca de votos, a través de discursos en los que ofrecen soluciones al posible mercado de electores. Las organizaciones, más bien, movilizan procesos democráticos mucho más participativos, en los que el trabajo en redes colaborativas y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación desempeñan un papel destacado. Esta orientación, en ocasiones, entra en choque cuando se trabaja con entes gubernamentales, debido a que los procesos institucionales tienden a ser un poco engorrosos, dado el desgaste burocrático. Uno de los retos que reconocen los integrantes de las organizaciones está en trabajar con la institucionalidad, mediante el establecimiento de redes de apoyo basadas en la participación y la comunicación.

Esta forma de participar instaura una práctica de la libertad respaldada en la solidaridad; sus elementos se convierten en los insumos periféricos que complementan la construcción representativa. Cuando se realizan las acciones en los territorios, la

solidaridad se convierte en el móvil cohesionador de las voluntades para agenciar los procesos de ayuda y compromiso, especialmente, cuando se presentan situaciones difíciles. La solidaridad activa la capacidad interpretativa de la realidad contextual. Promover la comprensión de los derechos humanos en los integrantes de las organizaciones ha promovido que reconozcan en su trabajo la importancia de la solidaridad como baluarte de las iniciativas que emprenden. Igualmente, las iniciativas de economía social desplegadas se han convertido en insignia de identidad y pertenencia al colectivo. Los derechos humanos y la cultura política encuentran puntos en común, mediante las prácticas de la libertad basadas en la solidaridad; aquí prevalece una mirada positiva de la libertad, porque encuentra en su construcción la posibilidad de autorrealización e incremento de la autonomía. La voluntad que promueve reivindicar acciones de ayuda y transformación del territorio redunda en el mejoramiento de la calidad de vida, tanto en el nivel personal como en el colectivo.

## Conclusiones

Existe una preocupación por ampliar el foco de fundamentación de los derechos humanos más allá de la reflexión filosófica. En las últimas décadas, los estudios cercanos a las ciencias sociales han aportado al acrecentamiento de sus márgenes. La teoría de las representaciones sociales se ha convertido en un punto de atención que posibilita su problematización, a partir de los conocimientos, afectividades, valores y creencias que establecen las personas en su vida cotidiana. Esto implica reconocer que en las organizaciones sociales las luchas, resistencias y reivindicaciones de los pueblos en contra del abuso del poder han movilizadado la institucionalización y abordaje de los derechos humanos como objeto de estudio. De ahí que las transformaciones sociohistóricas enmarcadas en el proyecto moderno han gestado el horizonte discursivo de los derechos humanos, ya sea como mecanismos jurídicos que dan forma al poder hegemónico del Estado o como ideas afectantes favorecedoras de la instauración de prácticas instituyentes que dislocan el orden establecido.

Los procesos desarrollados por las organizaciones dentro de sus territorios promueven la comprensión de los derechos humanos, al recurrir a iniciativas propias del saber práctico, en acciones como cuidado de la vida y la naturaleza; deporte y recreación; arte y literatura; economía solidaria; liderazgo social; empoderamiento femenino; desarrollo integral de la infancia; educación popular y para la paz. Todas ellas se constituyen en modos con los que circulan en el campo de las representaciones.

La triada vida, territorio y participación conforma el núcleo figurativo de las representaciones sociales sobre derechos humanos y cultura política, en las organizaciones sociales de base estudiadas. La indagación permitió reconocer que los



derechos humanos se conforman como ideas afectantes que atraviesan las prácticas sociales y colectivas desarrolladas por los colectivos, más allá de lo instituido; de ahí que favorecen el agenciamiento de procesos inscritos en la acción política que logran dislocarlo.

La posibilidad de abordar los derechos humanos desde los contextos populares se convierte en un punto de partida para profundizar en los diversos modos con los cuales son materializados en el universo simbólico de los sujetos. Las organizaciones sociales se instauran como un espacio de aprendizaje y reivindicación, ya que en ellas confluyen las interacciones y tensiones que se tejen y destejen entre individuo y sociedad, entre la vida personal y colectiva, entre ciudadanía y Estado. Las iniciativas desplegadas en aras de potenciar la fuerza instituyente de la vida incrementan la posibilidad de participación social y política, a la vez que amalgaman en el territorio una red de sentidos y significados. Estos últimos se entrelazan entre historias de vida personales y colectivas que dejan tras de sí la ampliación comprensiva de los derechos, mediante vivencias instituyentes, favorecidas por el uso público de la razón, el pensamiento crítico y el reconocimiento de las emociones políticas, como sendas orientadas a la construcción de una libertad basada en la solidaridad.

## Referencias

- Abric, J. C. (2001). *Prácticas sociales y representaciones*. Ediciones Coyoacán.
- Almond, G. y Verba, S. (2007). La cultura política. En A. Batlle (comp.), *Diez textos básicos de ciencias política* (pp. 171-201). Ariel.
- Ambrosi, C. (2019). Derechos humanos, Estado y organizaciones sociales: participación, espiritualidad y multiculturalidad ante situaciones que vulneran derechos. *Escenarios. Revista de trabajo y ciencias sociales*, 19(30), 1-8. <https://revistas.unlp.edu.ar/escenarios/article/view/10033/8770>
- Azrak, A. (2017). Sobre educación inclusiva: enfoque de derechos humanos y contribuciones de la psicología. *Anuario de Investigaciones*, 24, 61-68. <https://www.redalyc.org/journal/3691/369155966007/html/>
- Beuchot, M. (2005). *Interculturalidad y derechos humanos*. Siglo XXI editores.
- Beuchot, M. (2011). *Derechos Humanos. Historia y Filosofía*. Editorial Fontamara.
- Cortina, A. (2010). *Ética sin moral*. Tecnos.
- De Sousa-Santos, B. y Sena-Martins, B. (2019). *El pluriverso de los derechos humanos*. Akal.

- Estévez, A. y Vásquez, D. (2010). *Los derechos humanos en las ciencias sociales. Una perspectiva multidisciplinaria*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLAC-SO - Universidad Autónoma de México.
- Feinmann, J. P. (2019). *Filosofía y derechos humanos*. Planeta.
- Gallardo, H. (2009). *Los derechos humanos como movimiento social*. Ediciones Desde Abajo.
- González, F. (2014). *Poder y Violencia en Colombia*. Centro de Investigación y Educación Popular.
- Guaraglia, M. (2018). Derechos humanos, cultura y literatura. Un ejemplo en la narrativa de denuncia social latinoamericana. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 28(2), 89-118. <https://doi.org/10.15359/rldh.28-2.4>
- Habermas, J. (2010). El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos. *Dianoia. Revista de Filosofía*, 55(64), 3-25. <https://doi.org/10.21898/dia.v55i64.218>
- Henoa, F. F. y Álvarez, O. M. (2015). La formación en cultura política en el contexto histórico colombiano. *Historia y Espacio*, 11(45), 147-174. <https://doi.org/10.25100/hye.v11i45.1194>
- Herrera, M. C., Infante, A. R., Pinilla, D. A. y Díaz, C. J. (2005). *La construcción de la cultura política en Colombia. Proyectos hegemónicos y resistencias culturales*. Universidad Pedagógica Nacional.
- Herrera, M. C. y Vélez, V. G. (2014). Formación política en el tiempo presente: ecologías violentas y pedagogía de la memoria. *Nómadas*, 41, 149-165. <https://www.redalyc.org/pdf/1051/105133774010.pdf>
- Hunt, L. (2010). *La invención de los derechos humanos*. Tusquets.
- Ibáñez- Ruiz, E. (2018). Francisco Suárez y los derechos Humanos. Corrientes historiográficas y perspectivas críticas actuales. *Pensamiento. Revista de Investigación e Información Filosófica*, 74(279e), 221-236. <https://doi.org/10.14422/pen.v74.i279.y2018.011>
- Ignatieff, M. (2003). *Los derechos humanos como política e idolatría*. Paidós.
- Jodelet, D. (1986). La representación social: fenómenos, concepto y teoría. En S. Moscovici (comp.), *Psicología Social II* (pp. 469-494). Paidós.
- Jodelet, D. (2008). El movimiento de retorno al sujeto y el enfoque de las representaciones sociales. *Cultura y representaciones sociales*, 3(5), 32-63. <https://www.scielo.org.mx/pdf/crs/v3n5/v3n5a2.pdf>



- Jodelet, D. (2018). Ciencias sociales y representaciones: Estudio de los fenómenos representativos y de los procesos sociales. De lo local a lo global. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 8(2), e041. <https://doi.org/10.24215/18537863e041>
- Lynch, G. (2020). La investigación de las representaciones sociales: enfoques teóricos e implicaciones metodológicas. *Red Sociales Revista Electrónica del Departamento de Ciencias Sociales UNLu*, 7(1), 102-118. <http://www.redsocialesunlu.net/?p=1445>
- MacIntyre, A. (2013). *Tras la virtud*. Austral.
- Magendzo, K. A. y Toledo, J. M. (2015). Human Rights Education: A Pedagogical and Didactic (Teaching) Strategy Focused on a Controversial Perspective. *Revista Electrónica Educare*, 19(3), 1-16. <https://doi.org/10.15359/ree.19-3.2>
- Magendzo, K. A. (2017). Pedagogía crítica y educación en derechos humanos. *Paulo Freire. Revista de Pedagogía Crítica*, 2, 19-27. <https://doi.org/10.25074/07195532.2.516>
- Maldonado, C. E. (2010). *Hacia una fundamentación filosófica de los derechos humanos*. Universidad del Rosario.
- Manrique, M. F. E. (2019). El impacto de la corrupción y la cleptocracia en los derechos humanos: hacia el fortalecimiento de mecanismos de tutela multinivel para su defensa en América Latina. *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, 11(3), 169-180. <https://doi.org/10.22335/rlct.v11i3.903>
- Marín-Aranguren, E. y González, J. D. (2020). Recorrido por las acciones de las organizaciones civiles de derechos humanos en América Latina. *Razón Crítica*, 8, 21-53. <https://doi.org/10.21789/25007807.1571>
- Medina-Parra, R. I. (2020). Derechos humanos en México: entre la modernidad, posmodernidad y ultramodernidad. *Nósis. Revista de Ciencias Sociales*, 29(57), 160-178. <https://doi.org/10.20983/noesis.2020.1.7>
- Mejía-Quintana, O., Rodríguez, P., Ángel, S., León, I., Reyes, P., Giraldo, T., Moreno, L. y Castro, C. (2008). *Estatuto epistemológico de la cultura política*. Universidad Nacional de Colombia.
- Mejía-Quintana, O. (2011). *Hacia una reconstrucción del estatuto epistemológico de la cultura política*. Universidad Industrial de Santander.
- Menke, C. y Pollmann, A. (2010). *Filosofía de los derechos humanos*. Herder.
- Moscovici, S. (1975). *Introducción de la psicología social*. Planeta.

- Moscovici, S. (1986). *Psicología Social II*. Paidós.
- Papacchini, A. (2012). *Filosofía y derechos humanos*. Universidad del Valle.
- Pérez de Acha, G. (2016). *Internet en México. Derechos humanos en el entorno digital*. Derechos Digitales América Latina.
- Rald, P. R. (2010). Derechos humanos y género. *Cadernos Cedes, Campinas*, 30(8), 135-155. <https://doi.org/10.1590/S0101-32622010000200002>
- Rodríguez-Franco, A. (2017). Reflexiones sobre el concepto cultura política y la investigación histórica de la democracia en América Latina. *Historia y Memoria*, 14, 205-247. <https://doi.org/10.19053/20275137.n14.2017.5820>
- Sabogal, M. E. y Escobar, R. L. (2022). Las investigaciones sobre cultura política: abordajes desde el contexto educativo colombiano. *Revista Educación y Ciudad*, 42, 79-92. <https://doi.org/10.36737/01230425.n42.2022.2677>
- Sánchez-Rubio, D. (2018). *Derechos humanos instituyentes, pensamiento crítico y praxis de liberación*. Akal.
- Schneider, C. y Avenburg, K. (2015). Cultura política: un concepto atravesado por dos enfoques. *Revista Postdata. Revista de Reflexión y Análisis Político*, 20(1), 109-131. <https://www.redalyc.org/pdf/522/52239303005.pdf>
- Sen, A. (2019). *La idea de justicia*. Taurus.
- Simón, Y. F. (2012). *Medio ambiente y derechos fundamentales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Suárez, O. J., Salamanca, L., Montaña, M., Molina, D., Urrego, V., Ríos, H. G., Reyes, M. y Barrera, D. (2021). *Atlas social de Ciudad Bolívar. Lecturas Territoriales: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial Bogotá-Región*. Bogotá: Cuyeca a Obsun. Consultado el 18 de mayo de 2021. <http://www.cuyeca.org/index.php/atlas-social-ciudad-bolivar>
- Torres, C. A. (2006). Organizaciones populares, construcción de identidad y acción política. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 4(2), 1-23. <https://revistaumanizales.cinde.org.co/rlicsnj/index.php/Revista-Latinoamericana/article/view/399>
- Touraine, A. (2016). *El fin de las sociedades*. Fondo de Cultura Económica.
- Zizek, S. (2011). En contra los derechos humanos. *Suma de negocios*, 2(2), 115-127. <https://editorial.konradlorenz.edu.co/2011/11/en-contra-de-los-derechos-humanos.html>





# Cambio climático y derechos humanos: una revisión a los compromisos internacionales y avances derivados del *Acuerdo de París* en Centroamérica 2015-2022

Climate change and human rights: a review of international commitments and progress derived from the *Paris Agreement* in Central America 2015-2022

Mudança climática e direitos humanos: uma revisão dos compromissos e avanços internacionais derivados do *Acordo de Paris* na América Central 2015-2022

Juan Carlos Méndez<sup>1</sup>



## Resumen

El artículo brinda una mirada general a las prioridades temáticas, lenguaje y acciones concretas en materia de derechos humanos que los países del área centroamericana han incorporado en políticas públicas sobre cambio climático a partir de la adopción del Acuerdo de París en el año 2015. Para ello, el artículo identifica y sistematiza avances en los siete países centroamericanos entre los años 2015 y 2022, privilegiando políticas y compromisos sobre acción climática que responden a este acuerdo

Recibido: 19-7-2022 - Aceptado: 15-5-2023

<sup>1</sup> Doctor por la Universidad Pontificia Comillas, Madrid, España. Profesor y coordinador de la Cátedra en Derechos Humanos de la Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional (UNA), Costa Rica (cód. 0145-14). El autor agradece el apoyo de la cátedra y la asistencia de la internacionalista Gimena Barrrantes Brenes en el proceso de sistematización de información.

Correo electrónico: [juan.mendez.barquero@una.cr](mailto:juan.mendez.barquero@una.cr) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9860-6788>



internacional; entre estas, las contribuciones nacionalmente determinadas (NDC, por sus siglas en inglés) y planes nacionales de adaptación (NAP, por sus siglas en inglés). Se observa que, en un período de seis años, los países del área ampliaron los contenidos y alcances de sus primeras NDC, dando como resultado acciones, metas y compromisos ambiciosos concretos para la protección de los derechos humanos de poblaciones en condición particular de vulnerabilidad. Destacan las múltiples acciones y compromisos futuros con relación a los vínculos entre género y cambio climático, los cuales ocupan un lugar preponderante dentro de las estrategias y ejes transversales de las NDC, planes y otras políticas en materia de cambio climático.

**Palabras clave:** *Cambio climático, derechos humanos, Centroamérica, Acuerdo de París.*



### Abstract

The article provides a general look at the thematic priorities, language, and concrete actions in the area of human rights that Central American countries have incorporated into public policies on climate change since the adoption of the Paris Agreement in 2015. For this, the article identifies and systematizes advances in the seven Central American countries between 2015 and 2022, favoring policies and commitments on climate action that respond to this international agreement, among these, nationally determined contributions (NDCs) and National Adaptation Plans (NAPs). It is observed that, in a period of six years, the countries of the area expanded the contents and scopes of their first NDCs, resulting in concrete ambitious actions, goals and commitments for the protection of the human rights of populations in particular conditions of vulnerability. The multiple actions and future commitments in relation to the links between gender and climate change stand out, which occupy a preponderant place within the strategies and transversal axes of the NDCs, plans and other policies on climate change.

**Keywords:** climate change, human rights, Central America, Paris Agreement.



### Resumo

O artigo oferece uma visão geral das prioridades temáticas, linguagem e ações concretas na área de direitos humanos que os países da América Central incorporaram às políticas públicas sobre mudança climática desde a adoção do Acordo de Paris em 2015. Para isso, o artigo identifica e sistematiza os avanços nos sete países centro-americanos entre 2015 e 2022, favorecendo políticas e compromissos de ação climática que respondam a este acordo internacional, entre eles, contribuições nacionalmente determinadas (NDCs por suas siglas em inglês) e planos nacionais de adaptação (NAPs por suas siglas em inglês). Observa-se que, em um período de seis anos, os países da área ampliaram o conteúdo e o escopo de suas primeiras NDCs, resultando em ações, metas e compromissos ambiciosos concretos para a proteção dos direitos humanos de populações em condições particulares de vulnerabilidade.

Destacam-se as múltiplas ações e compromissos futuros em relação aos vínculos entre gênero e mudanças climáticas, que ocupam um lugar preponderante dentro das estratégias e eixos transversais das NDCs, planos e outras políticas sobre mudanças climáticas.

**Palavras-chave:** mudança climática, direitos humanos, América Central, Acordo de Paris.

## Introducción

La adopción del Acuerdo de París en el año 2015 marca un hito histórico para la comunidad internacional, en el tanto se reafirma la idea de que los efectos adversos del cambio climático pueden agudizar y amplificar condiciones de vulnerabilidad, desencadenando situaciones que dificultan el goce pleno de los derechos humanos, incluido el acceso a la salud, la seguridad, el desarrollo sustentable y la vida misma. En la actualidad, se cuenta con evidencia suficiente para afirmar que los impactos del cambio climático afectan de manera desproporcionada a personas y grupos específicos que se encuentran en mayor condición de vulnerabilidad.

Al respecto, el Acuerdo de París en su preámbulo les recuerda a las altas partes contratantes que, al adoptar medidas para hacer frente al cambio climático, los Estados deben “respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional” ([Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, 2015, p. 2](#)). Este llamado de atención refuerza los compromisos internacionales que los Estados signatarios han asumido frente a las principales normas e instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos.

Este artículo aspira a brindar una mirada general a los alcances, prioridades temáticas y acciones concretas en materia de derechos humanos que los siete países del área centroamericana han incorporado dentro de sus principales políticas públicas sobre cambio climático. Para ello, el artículo identifica y sistematiza avances derivados del Acuerdo de París en Centroamérica entre los años 2015 y 2022, privilegiando un análisis documental basado en la revisión de legislación, políticas públicas y otros compromisos y metas internacionales específicas que responden a este acuerdo, entre estas, las contribuciones nacionalmente determinadas (NDC, por sus siglas en inglés) y planes nacionales de adaptación (NAP, por sus siglas en inglés).



## Limitaciones y aproximación metodológica

Con relación a los límites temporales del artículo, es importante puntualizar que se soslayan en este trabajo los compromisos derivados de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (en adelante CMNUCC) anteriores a la entrada en vigor del Acuerdo de París, es decir, antes del año 2015, tales como como las primeras, segundas y terceras comunicaciones nacionales que los países del área enviaron en su momento a la Secretaría de la CMNUCC, las cuales se remontan a la década de los años 2000. En otras palabras, la revisión documental que se realiza en este trabajo se circunscribe un periodo de seis años, a partir del 2015 y hasta el 2022.

El artículo se sustenta en un enfoque basado en la investigación documental (y de alcance cualitativo) para la recolección de información, con el cual se recopilan, analizan y categorizan disposiciones normativas y políticas públicas en materia de cambio climático adoptadas por los siete países centroamericanos (fuentes primarias). De estos documentos se toman extractos de texto (unidades de significado) para ilustrar la narración. Se utilizan otras fuentes secundarias, como libros, artículos, informes y estudios llevados a cabo por organismos internacionales y expertos en la materia, para el encuadre conceptual del artículo. El artículo abarca en términos geográficos a los siete países del área centroamericana, es decir, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Se analizan siete contribuciones previstas y nacionalmente determinadas de los países del área entre los años 2015 y 2018, así como siete NDC actualizadas y emitidas por esos países entre los años 2020 y 2022 (ver cuadro N°1). Asimismo, se analizan los NAP existentes y formalmente presentados ante la Secretaría de la UNFCCC y otros instrumentos de políticas públicas en cambio climático en aquellos países que aún no presentan sus NAP.

De la revisión documental se extraen fragmentos textuales que ilustran los principales énfasis y prioridades en materia de derechos humanos, los cuales constituyen unidades de significado que se contratan a la luz del lenguaje que deriva del Acuerdo de París. Se realiza así un análisis deductivo, a partir del cual se consideran únicamente la integración de referencias explícitas a los derechos humanos, incluido lenguaje sobre equidad e igualdad de género y la protección de colectivos específicos en condición de vulnerabilidad, con independencia de las relaciones que puedan surgir entre los propios conceptos.

Para ello, el artículo agrupa la información en torno a categorías específicas que derivan del Acuerdo de París: lenguaje general sobre derechos humanos, derecho a

la salud, derechos de los pueblos indígenas, comunidades locales, personas migrantes, niñez, personas con discapacidad, personas en situaciones de vulnerabilidad, igualdad de género, empoderamiento de la mujer, y equidad intergeneracional.

## **Sobre la arquitectura global institucional en torno al cambio climático y su relación con los derechos humanos**

Durante las últimas cuatro décadas, la comunidad internacional ha convenido la creación de un régimen excepcional de cooperación en materia climática, el cual se remonta al año 1979 con la convocatoria de la primera Conferencia Mundial sobre el Clima (World Meteorological Organization, 1979), a partir de la cual se crea el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) y se da inicio formalmente a las negociaciones diplomáticas en el seno de las Naciones Unidas para la adopción de una futura convención internacional sobre cambio climático, la cual es adoptada finalmente en el año 1992. La Convención entra en vigor dos años después, en 1994.

Se debe tener presente que ni la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) ni sus instrumentos subsidiarios, tales como el Protocolo de Kyoto, el Acuerdo de Copenhague, el Marco de Adaptación de Cancún o el mismo Acuerdo de París constituyen en estricto sentido instrumentos de derechos humanos<sup>2</sup>.

La arquitectura global sobre el cambio climático, así como sus regímenes asociados o subsidiarios, versa en esencia sobre todas aquellas medidas de adaptación y mitigación necesarias que debe implementar la comunidad internacional para minimizar los impactos adversos del cambio climático, incluidos compromisos sobre recortes sustanciales en las emisiones de gases de efecto invernadero. Algunos autores sostienen además que, bajo la premisa de la obligación internacional e interna de proteger los derechos humanos, los Estados deben intervenir para prevenir actos de terceras partes que amenacen con posibles violaciones de derechos humanos y, dentro de esta interpretación, se pueden incluir acciones que se extenderían hasta prevenir la materialización de la emisión de gases de efecto invernadero por parte de empresas privadas (Quirico, Bröhmer y Szabó, 2016).

Sin embargo, desde la década de los 90, se ha entendido como una aspiración global que los Estados parte de la CMNUCC harán todo lo posible por abordar y

2 A pesar de ello, el Marco de Adaptación de Cancún de 2010 establece que las partes “en todas las actividades relacionadas con el cambio climático, deberían respetar plenamente los derechos humanos”. Ver: [Convención Marco sobre el Cambio Climático \(2010\)](#). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010*. FCCC/CP/2010/7/Add. 1, p. 2.

minimizar los impactos de los efectos adversos del cambio climático, incluidos sus “efectos nocivos significativos en la composición, la capacidad de recuperación o la productividad de los ecosistemas naturales o sujetos a ordenación, o en el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, o en la salud y el bienestar humanos” (Naciones Unidas, 1992, art. 6); lo cual tiene como resultado final crear condiciones propicias para que las personas puedan efectivamente gozar y exigir sus derechos humanos básicos.

El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), por ejemplo, ha indicado que, para que las rutas al desarrollo sean sostenibles en el tiempo, deben considerar y propiciar el acceso a los recursos y oportunidades para todos los ciudadanos, de manera que se aseguren estándares mínimos de seguridad, derechos humanos y otros asuntos sociales, entre estos, alimentación, salud, educación y abrigo (Metz, Davidson, Bosch, Dave & Meyer, 2007).

En este sentido, el Acuerdo de París adoptado en el marco de la CMNUCC en el año 2015 y del cual forman parte 192 Estados (Naciones Unidas, 2021), incluidos todos los países centroamericanos, impone un nuevo punto de inflexión en la narrativa sobre los vínculos entre el cambio climático y los derechos humanos al reconocer que:

el cambio climático es un problema común de la humanidad, por lo que las partes, al adoptar medidas para hacer frente al cambio climático, deberían respetar, promover y tomar en consideración sus respectivas obligaciones con respecto a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones de vulnerabilidad y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional (Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, 2015, p. 2).

Más adelante, el acuerdo insta a los Estados a tener presente “la prioridad fundamental de salvaguardar la seguridad alimentaria y acabar con el hambre” (Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, 2015, p. 23), bajo la premisa de la particular vulnerabilidad que enfrentan muchos países expuestos a los efectos del cambio climático y su afectación a los sistemas de producción de alimentos.

Lo anterior da cuenta de la necesaria vinculación entre el cambio climático y los derechos humanos, relación que ha sido ampliamente estudiada por la Academia y expertos desde distintos enfoques sociales, políticos, legales e institucionales<sup>3</sup>.

3 Ver, por ejemplo: Quirico, O. y Bumghar, M. (editores). *Climate Change and Human Rights. An International and Comparative Law Perspective*. Nueva York: Routledge, 2016.

En el propio seno de las Naciones Unidas, el tema ha sido objeto de un creciente interés en la última década donde instancias como el Consejo de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado han elaborado y aprobado decenas de estudios, informes temáticos y resoluciones sobre las distintas aristas, acción climática, impactos diferenciados y retos para poblaciones especialmente vulnerables a los impactos del cambio climático ([Consejo de Derechos Humanos, 2018a](#)).

Desde la adopción del primer *Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos* en el año 2009 ([Consejo de Derechos Humanos, 2009](#)) se han acogido y aprobado una serie de informes y estudios temáticos sobre los vínculos entre el cambio climático y la salud física y mental, los derechos del niño y la niña ([Consejo de Derechos Humanos, 2017](#)), los derechos de los migrantes, los impactos diferenciados por cuestiones de género y derechos de la mujer ([Consejo de Derechos Humanos, 2019](#)), el desplazamiento transfronterizo a raíz de los efectos del clima ([Consejo de Derechos Humanos, 2018b](#)), los derechos de las personas con discapacidad ([Consejo de Derechos Humanos, 2020](#)) y los derechos de las personas mayores en el contexto del cambio climático ([Consejo de Derechos Humanos, 2021b](#)), entre muchos otros.

En el año 2021, el Consejo de Derechos Humanos adoptó a su vez a una importante e histórica resolución en la cual se declara que el medio ambiente limpio, saludable y sostenible es un derecho humano ([Consejo de Derechos Humanos, 2021a](#)), creando a su vez una nueva relatoría especial sobre la promoción y la protección de estos derechos.

Los múltiples informes y estudios especializados apuntan al necesario abordaje de las implicaciones del cambio climático a partir de las necesidades particulares de colectivos sociales históricamente vulnerabilizados, toda vez que, si bien los vínculos entre el cambio climático y los derechos humanos pueden ser profundos y complejos, sus efectos más devastadores posiblemente afectarán de una peor manera a todos aquellos individuos y grupos que ya se encuentran en situaciones precarias ([Humphreys, 2010](#)). Existirá en este sentido una mayor afectación a ciertos derechos, bajo un esquema de impactos generalizados que podrían abarcar una amplia diversidad de libertades y derechos fundamentales consagrados en tratados internacionales jurídicamente vinculantes; entre estos, el derecho a la salud, medios de subsistencia básicos, alimentación, agua, propiedad y abrigo, entre muchos otros.



Esta es una posición que ha sido sostenida y secundada por los principales sistemas multilaterales hemisféricos<sup>4</sup> y regionales, inclusive por órganos intergubernamentales contenciosos, como la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos. Para este alto tribunal internacional, existe “una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos, en tanto la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático afectan el goce efectivo de los derechos humanos” (Corte IDH, 2009, párrafo 148).

En Centroamérica, por su parte, la actualización de la Estrategia Regional de Cambio Climático (ERCC) del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) en el año 2018 posicionó al Acuerdo de París como uno de los principales marcos internacionales de referencia para el período 2018-2022, estableciendo como parte de sus seis principios el reconocimiento de que las poblaciones más vulnerables de la región incluyen a las comunidades indígenas, afrodescendientes, mujeres rurales y urbanas, niños, ancianos, y aquellas familias en condición de pobreza (CCAD, 2019). Asimismo, como parte de esta estrategia regional se incluye un amplio apartado sobre género, el cual figura como uno de los enfoques transversales e intersectoriales de la ERCC. Al respecto, se indica:

Desde hace unos decenios, debido al cambio climático, nuestra región crecientemente se ve expuesta a nuevas condiciones ambientales, una mayor vulnerabilidad en la dinámica socioeconómica y, en particular, en los medios de vida de las poblaciones en situaciones de pobreza y extrema pobreza. Todo esto tiene notables repercusiones en las mujeres. Son ellas quienes se ven mayormente afectadas de forma diferenciada por razones de discriminación [...]. Las desigualdades de género se entrecruzan con los riesgos y vulnerabilidades asociados al cambio climático. Las desventajas históricas de las mujeres, su limitado acceso a recursos, las restricciones a sus derechos y su escasa participación en los espacios de toma de decisiones son factores determinantes para hacerlas altamente vulnerables, y probablemente acrecentarán los patrones ya existentes de inequidad (CCAD, 2019, p. 115).

Así, no solo la comunidad científica y órganos especializados de las Naciones Unidas han insistido por años en la necesidad de visualizar los impactos del cambio climático en el goce pleno de los derechos humanos, sino que instancias judiciales y otros órganos regionales han contribuido de igual manera a reforzar esta necesaria relación. Con ello, viene a favorecer y reforzar lo estipulado por el Acuerdo de París del año 2015, suscrito, como hemos indicado antes, por los siete países del área.

4 Ver, por ejemplo: Asamblea General de la OEA. AG/RES. 2429 (XXXVIII-O/08). “Derechos humanos y cambio climático en las Américas”, aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 3 de junio de 2008.

## Compromisos y avances derivados del Acuerdo de París en materia de derechos humanos en las contribuciones nacionalmente determinadas (NDC)

Con la adopción del Acuerdo de París en el año 2015, los Estados parte se comprometieron con el desarrollo sostenible y limitar el calentamiento global, al tiempo que acordaron como objetivo a largo plazo “aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático, fomentar la resiliencia al clima y el desarrollo de bajas emisiones de gases de efecto invernadero” (United Nations Climate Change, 2021). Para lograr lo anterior, los Estados parte deben preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC), así como “la adopción de medidas de mitigación internas, con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones” (Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, 2015, p. 2).

El Cuadro 1 indica la fecha de presentación de las contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional, así como sus respectivas NDC actualizadas por los países centroamericanos entre los años 2015 y 2022:

**Cuadro 1:** *Fecha de presentación de las contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional y sus respectivas actualizaciones de conformidad con el Acuerdo de París del año 2015*

<i>País</i>	<i>Nombre del instrumento</i>	<i>Fecha</i>
<i>Belice</i>	- Nationally Determined Contribution under the United Nations Framework Convention on Climate Change	Octubre 2015
	- Updated Nationally Determined Contribution	Agosto 2021
<i>Costa Rica</i>	-Contribución prevista y determinada a nivel nacional de Costa Rica	Septiembre 2015
	- Contribución nacionalmente determinada 2020	Diciembre 2020
<i>El Salvador</i>	- Contribución prevista y determinada a nivel nacional de El Salvador	Noviembre 2015
	- Contribuciones nacionalmente determinadas de El Salvador	Diciembre 2021
<i>Guatemala</i>	- Contribución prevista y determinada a nivel nacional	Septiembre 2015
	- Contribución nacionalmente determinada. Guatemala 2021	Febrero 2022
<i>Honduras</i>	-Contribución prevista y determinada a nivel nacional	Septiembre 2015
	-Primera actualización de la contribución nacional determinada de Honduras (NDC)	Mayo 2021

<i>País</i>	<i>Nombre del instrumento</i>	<i>Fecha</i>
<i>Nicaragua</i>	-Contribución nacionalmente determinada a la mitigación del cambio climático (NDC) de la República Nicaragua ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC)	Agosto 2018
	-Contribución nacionalmente determinada de Nicaragua. Actualización 2020	Diciembre 2020
<i>Panamá</i>	-Contribución nacionalmente determinada a la mitigación del cambio climático (NDC) de la Republica Panamá ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC)	Abril 2016
	-Contribución determinada a nivel nacional de Panamá (CDN1). Primera actualización.	Diciembre 2020

*Fuente:* Elaboración propia.

Al año 2022 todos los países Centroamericanos han presentado sus primeras NDC y actualizado sus contribuciones. De la revisión documental se desprende una amplia y diversa integración de consideraciones generales sobre derechos humanos y grupos en condición de vulnerabilidad. De la revisión de los catorce instrumentos presentados por los países del área, queda claro que no existe homogeneidad en los enfoques o las prioridades que cada país de la región ha integrado como parte de sus NDC y sus actualizaciones respectivas.

Destaca en particular el hecho de que todas actualizaciones llevadas a cabo entre los años 2020 y 2022 incluyen como pauta general, en el proceso de su propia construcción, la integración de las propias poblaciones vulnerables a partir de procesos de diálogo intersectorial; entre estos, trabajo con grupo de jóvenes y mesas temáticas que integran a personas afrodescendientes, pueblos indígenas y mujeres.

Específicamente, la primera NDC de Belice (año 2015) no contiene referencias específicas en materia de derechos humanos, aunque para el desarrollo de su versión actualizada de 2020 se indica de manera breve que esta ha experimentado una amplia participación de las partes interesadas, incluidas poblaciones vulnerables, representación de los pueblos indígenas y un respectivo análisis de género, lo cual tuvo como resultado recomendaciones para aumentar la sensibilidad de género tanto de la implementación a mediano plazo de la NDC, como de la estrategia de desarrollo de bajas emisiones a largo plazo en desarrollo ([Government of Belize, 2021](#)). Como parte de las acciones puntuales que contiene esta versión actualizada, se indica el desarrollo e “implementación de estrategias y planes de adaptación al cambio climático dirigidos a las comunidades locales e indígenas más vulnerables” ([Government of Belize, 2021, p. 30](#)).

Asimismo, tal y como se indica en el texto del Acuerdo de París, la NDC actualizada de Belice incluye la comprensión de los impactos intergeneracionales del cambio climático, considerando adecuadamente las necesidades actuales y futuras de los niños y jóvenes y una estrategia climática a largo plazo que incluya un análisis de género específico para incorporar las necesidades de las poblaciones vulnerables en la estrategia a largo plazo ([Government of Belize, 2021, p. 30](#)).

En Costa Rica, la primera NDC incorpora, como parte del análisis de vulnerabilidades que enfrenta ese país frente al cambio climático, que las pérdidas “tendrán un impacto diferenciado mayor entre los grupos vulnerables como las mujeres, la infancia y las personas en situación de extrema pobreza” ([Ministerio de Ambiente, 2015, p. 61](#)). Se indica además que “tanto las políticas climáticas, como las acciones que derivarán de ellas, partirán del compromiso histórico del país con los principios universales de derechos humanos y equidad de género” ([Ministerio de Ambiente, 2015, p. 11](#)).

Asimismo, en la contribución nacionalmente determinada de Costa Rica actualizada a 2020 se propone el respeto por las cosmovisiones y los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades afrodescendientes ([Ministerio de Ambiente, 2015, p. 9](#)) y el abordaje de la acción climática “para el empoderamiento climático desde un enfoque multidimensional, intercultural y de derechos humanos, acorde con las cosmovisiones y las tradiciones de las distintas poblaciones y las realidades geográficas y socioculturales de sus territorios” ([Ministerio de Ambiente, 2015, p. 46](#)).

Por otro lado, se propone como contribución específica que “para el año 2030, el país dará seguimiento a los indicadores requeridos para garantizar la igualdad de género y el empoderamiento de la comunidad afrodescendiente, los grupos organizados de mujeres, las juventudes, la comunidad transexual, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad y las personas adultas mayores en la agenda climática en los sectores de acción” ([Ministerio de Ambiente, 2015, p. 52](#)), con lo cual se amplía el número y diversidad de colectivos identificados como vulnerables (vulnerabilizados) y expuestos a las amenazas del cambio climático. Otras contribuciones específicas tienen que ver con el desarrollo de espacios de diálogo y participación de grupos vulnerabilizados ante el cambio climático para el año 2021 y el desarrollo de un Plan para la Integración de las Juventudes en la Acción Climática.

En El Salvador, su primera NDC del año 2015 establece que la línea base desde la cual se hayan establecido las metas de las contribuciones tendrá en cuenta la “atención a población en situación de vulnerabilidad” ([Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales \[MARN\], 2015, p. 2](#)), aunque no se indican medidas

o acciones concretas en la materia. Asimismo, con relación a la gestión integral y sostenible del recurso hídrico, se indica el reconocimiento del “derecho humano al agua, su uso justo y distribución racional y equitativa en base a una jerarquía de prioridades” (MARN, 2015, p. 11).

Por su parte, El Salvador presentó su contribución nacionalmente determinada en diciembre del año 2021, basada en la “protección de las personas, los medios de vida y los ecosistemas, especialmente, los grupos y comunidades en condiciones de mayor vulnerabilidad; la equidad de género” (MARN, 2021, p. 52). Dentro de esta se establece la meta en la mejora de los sistemas de vigilancia epidemiológica basada en lo siguiente:

Incorporación de las vulnerabilidades de niñas, niños, mujeres y hombres en el proceso de vigilancia, mediante la segregación de datos, la consideración de aspectos de género y el aseguramiento de derechos, para que en todos los procesos, incluyendo los de provisión y prestación de servicios de salud, exista igual participación de mujeres y hombres sin ninguna clase de discriminación (MARN, 2021, p. 89).

En el documento se aplica el mismo enfoque de derechos, género y no discriminación en ciertos sectores productivos tales como la producción de caña de azúcar.

Por otro lado, en Guatemala la primera NDC, elaborada en septiembre de 2015, indica que sus contribuciones serán integradas en su Plan Nacional de Desarrollo, cumpliendo los mandatos de “derechos humanos, la equidad de género, los derechos de los pueblos indígenas y los principios reconocidos internacionalmente por el país” (Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales [MARN], 2015, p. 2). Guatemala actualizó su NDC en febrero de 2022 y estableció como visión del país con relación al cambio climático los “principios y garantías fundamentales de la Convención establecidos en el Acuerdo de París, particularmente aquellos relacionados al ámbito social: equidad, derechos de los pueblos indígenas, comunidades locales, migrantes, niñez, personas en situaciones vulnerables y el empoderamiento de la mujer” (MARN, 2021, p. 18).

Como parte de los temas transversales, la NDC actualizada de Guatemala establece el género y los pueblos indígenas y comunidades locales como pilares fundamentales. Esta se basa además en el “respeto de los derechos humanos de todos los grupos que conforman la sociedad” (MARN, 2021, p. 30) y en los compromisos que derivan de los instrumentos internacionales de derechos humanos y de los pueblos indígenas.

Por su parte, Honduras, al presentar su primera contribución prevista determinada a nivel nacional en el 2015, indicó como parte de esta que “las acciones a realizar

deben mejorar las condiciones de vida de las personas que por su situación pueden ser más vulnerables al cambio climático. Estas acciones deben asegurar una perspectiva transversal de derechos humanos y de equidad de género, garantizando que las mujeres, pueblos indígenas y afro-hondureños tengan una participación plena y efectiva en la toma de decisiones” ([Gobierno de la República de Honduras, 2015, p. 1](#)). Esta primera NDC no incluye acciones concretas para lograr los objetivos indicados en la materia.

Sin embargo, en su primera actualización del año 2021 se incluye un amplio número de referencias y compromisos en materia de derechos humanos y cambio climático. Por ejemplo, se indica que los objetivos de dicha NDC “se han definido bajo el marco de los principios de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, participación ciudadana (con especial el involucramiento de jóvenes, mujeres y grupos de mayor vulnerabilidad), derechos humanos” ([Gobierno de la República de Honduras, 2020, p. 3](#)). Se indica además que la NDC será implementada y enriquecida por expertos y expertas en temas de derechos humanos, género, pueblos indígenas y afrohondureños (PIAH) y personas jóvenes ([Gobierno de la República de Honduras, 2020, p. 10](#)).

La NDC de Honduras actualizada al año 2021 sobresale por sus amplios componentes y una inclusión consistente con la visibilización de las necesidades particulares de grupos históricamente vulnerabilizados, especialmente mujeres, jóvenes y PIAH. Para ello, la NDC acordó que “la igualdad de género, la equidad intergeneracional y los derechos de los PIAH se consideran ejes transversales que deben ser tomados en cuenta al priorizar e implementar medidas climáticas relacionadas con la actualización e implementación de la NDC” ([Gobierno de la República de Honduras, 2020, p. 11](#)).

Acciones concretas en esta materia incluyen: perspectiva transversal de derechos humanos, derechos de pueblos indígenas, y de igualdad y equidad de género, garantizando que las mujeres, personas jóvenes y PIAH tengan una participación plena y efectiva en la toma de decisiones en consideración de los compromisos de ese país, así como el impulso de acciones afirmativas que reduzcan las brechas y discriminación de género y visibilicen los impactos diferenciados del cambio climático y consideren las identidades, los roles y las relaciones de género. Se valoran las necesidades y contribuciones diferenciadas de las mujeres y los hombres a la adaptación y mitigación del cambio climático, sistemas comunitarios género-responsivos de alerta temprana ante inundaciones o sequía, particularmente en comunidades indígenas y afrohondureñas de zonas costeras, entre otras ([Gobierno de la República de Honduras, 2020, pp. 11-16](#)).



En el caso de Nicaragua, si bien su primera NDC del año 2018 ([República de Nicaragua, 2018](#)) no contiene referencias específicas a temáticas relacionadas con derechos humanos, en su proceso de actualización para el año 2020 “se fortaleció la comunicación con los sectores vulnerables, ampliando el diálogo con pueblos indígenas, grupos de mujeres y jóvenes a nivel nacional (...) con un enfoque multisectorial y multicultural, que involucró a todas las partes interesadas: pueblos originarios y afrodescendientes” ([MARN, 2020, p. 50](#)).

Esta NDC actualizada contempla además algunas medidas de adaptación que tienen como objetivo “la atención a los más vulnerables (comunidades nativas y pequeños productores forestales)” ([MARN, 2020, p. 66](#)) e incorpora a su vez la equidad de género como uno de los principios fundamentales de la NDC:

Equidad de género: Considerando que las mujeres son protagonistas en todos los sectores económicos del país incluyendo la producción y la comercialización de productos agrícolas y pesqueros, actividades que son receptoras de los impactos del cambio climático y la variabilidad del clima, las medidas de adaptación y mitigación ante el cambio climático incorporarán todos los derechos consignados en los diferentes instrumentos legales nacionales sobre equidad de género ([MARN, 2020, p. 30](#)).

Finalmente, el Gobierno de Panamá presentó su primera contribución nacionalmente determinada en el año 2016 ([Gobierno de la República de Panamá, 2016](#))<sup>5</sup> seguida de una amplia actualización a su primera NDC en el año 2020, con la cual se refuerzan y amplían considerablemente sus compromisos en materia de derechos humanos y género. Al respecto, se indica que en Panamá “el desarrollo y la reducción de la pobreza y la desigualdad son elementos centrales de la adaptación y la mitigación climática, así como además del compromiso de garantizar los derechos humanos e incorporar la igualdad de género como eje transversal para promover el desarrollo de políticas, estrategias y acciones climáticas sostenibles” ([Ministerio de Ambiente, 2020, p. 5](#)).

A su vez, y de conformidad con la literalidad del Acuerdo de París, el Gobierno de Panamá reconoce en su NDC actualizada que este país:

5 En esta se indica que el *Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2015-2019* que orienta las líneas de acción del Ministerio de Ambiente de ese país tienen por objetivo “aumentar la capacidad adaptativa de las poblaciones más vulnerables e impulsar la transición hacia un modelo de desarrollo bajo en emisiones”. Ver: Gobierno de la República de Panamá (2020), *Contribución nacionalmente determinada a la mitigación del cambio climático (NDC) de la República Panamá ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC)*. Gobierno de Panamá, abril 2016.

Reconoce que al adoptar medidas para hacer frente al cambio climático se deberán respetar, promover y tomar en consideración sus respectivas obligaciones con respecto a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones de vulnerabilidad y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional ([Ministerio de Ambiente, 2020, p. 6](#)).

Para lograr este objetivo, este país “se compromete a incorporar el enfoque de género y derechos humanos en los programas y proyectos de mitigación y adaptación con el fin de promover una sociedad con bajas emisiones en carbono donde se visibilizasen los esfuerzos de hombres y mujeres en la gestión climática, se reduzcan las desigualdades existentes y se promuevan oportunidades de empoderamiento efectivo para las mujeres” ([Ministerio de Ambiente, 2020, p. 50](#)). En el mismo documento se indica que en materia de género, el *Plan Nacional de Seguridad Hídrica (PNSH) 2015-2050: Agua para todos* resalta que

La escasez de agua exacerba la desigualdad de género, y en algunos casos origina el trabajo infantil en niñas. Por ello, Panamá está comprometido a lograr el acceso equitativo a servicios de saneamiento e higiene adecuados para todas las personas, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad. Para ello, el gobierno facilitará la participación de hombres, mujeres, niños y grupos vulnerables en la gestión del uso sostenible de los recursos hídricos en todos los niveles y en la distribución de beneficios y se integrará una perspectiva de género en el diseño e implementación de programas de gestión de recursos hídricos ([Ministerio de Ambiente, 2020, p. 50](#)).

Como se puede observar, en un período de seis años los países del área ampliaron los contenidos y alcances de sus primeras NDC, dando como resultado acciones, metas y compromisos ambiciosos concretos para la protección de los derechos humanos de poblaciones en condición particular de vulnerabilidad.

Por otro lado, destaca que para el 2018 únicamente Costa Rica y Honduras habían establecido consideraciones claras en materia de derechos humanos como parte de sus primeras contribuciones nacionales. Este último país indicó inclusive que su NDC mantenía una perspectiva transversal basada en los derechos humanos y la equidad de género.

Sin embargo, para el año 2022 ya todos los países del área han actualizado sus primeras NDC y han integrado claras consideraciones sobre la protección de derechos humanos y enfoques de igualdad de género. Algunos países, como Panamá, han



recurrido a la literalidad del Acuerdo de París para fundamentar sus contribuciones, mientras que otros, como Costa Rica, han ampliado los alcances de lo estipulado en dicho acuerdo, integrando dentro del grupo de poblaciones vulnerables a las personas transexuales.

Asimismo, la revisión documental permite identificar cómo todos los países bajo estudio coinciden en la necesidad de desarrollar planes diferenciados y otras acciones concretas para abordar las condiciones de particular vulnerabilidad en la que se encuentran niños y niñas, mujeres, personas afrodescendientes, pueblos originarios (comunidades indígenas) y personas jóvenes. Destaca en particular la integración del enfoque de género como uno de los principios fundamentales de la NDC de Nicaragua y la amplia referencia a medidas concretas para poblaciones en condición de vulnerabilidad en Honduras, especialmente acciones dirigidas al segmento de los PIAH (pueblos indígenas y afrohondureños).

El Cuadro 2 resume la inclusión de lenguaje sobre derechos humanos y colectivos específicos dentro de las NDC y sus respectivas actualizaciones:

**Cuadro 2:** Énfasis en la integración de consideraciones sobre derechos humanos en las NDC y sus respectivas actualizaciones en Centroamérica 2015-

2022

País	Contribución prevista y determinada a nivel nacional	Actualización
Belice	No	Pueblos indígenas Análisis de género Impactos intergeneracionales del cambio climático Grupos vulnerables.
Costa Rica	Grupos vulnerables (mujeres, infancia y personas en situación de extrema pobreza), equidad de género.	Cosmovisiones y derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades afrodescendientes Enfoque multidimensional e intercultural Mujeres Juventudes Comunidad transexual Pueblos indígenas Personas con discapacidad Personas adultas mayores.
El Salvador	No	Grupos y comunidades en condiciones de mayor vulnerabilidad Equidad de género Vulnerabilidades de niñas, niños, mujeres y hombres.
Guatemala	Derechos humanos, equidad de género y derechos de los pueblos indígenas.	Equidad Derechos de los pueblos indígenas Comunidades locales Migrantes Niñez Personas en situaciones vulnerables. Empoderamiento de la mujer.



País	Contribución prevista y determinada a nivel nacional	Actualización
Honduras	Perspectiva transversal de derechos humanos y de equidad de género, con garantías para las mujeres, pueblos indígenas y afrohondureños	Jóvenes Mujeres Grupos de mayor vulnerabilidad Necesidades particulares de grupos históricamente vulnerabilizados Pueblos indígenas y afrohondureños (PIAH) Igualdad y equidad de género.
Nicaragua	No	Pueblos indígenas (originarios) Grupos de mujeres Jóvenes Enfoque multisectorial y multicultural Afrodescendientes.
Panamá	No	Compromiso de garantizar y respeto a los derechos humanos Igualdad de género como eje transversal Derecho a la salud Derechos de los pueblos indígenas Comunidades locales Migrantes Niños Personas con discapacidad Personas en situaciones de vulnerabilidad Derecho al desarrollo Igualdad de género Empoderamiento de la mujer Equidad intergeneracional.

Fuente: Elaboración propia con base en las NDC y sus respectivas actualizaciones en Centroamérica.



## Otros cuerpos normativos y política pública sobre cambio climático, incluidos planes nacionales de adaptación (NAP)

En términos de legislación, de los siete países bajo estudio únicamente dos cuentan con leyes específicas en materia de cambio climático: Honduras<sup>6</sup> y Guatemala. Sin embargo, otros países del área cuentan con amplia normativa de avanzada (incluidos decretos y reglamentos) relativos a la acción climática, los cuales tienen como objetivo cumplir con los distintos compromisos internacionales asumidos en el marco de la CMNUCC y otros tratados internacionales<sup>7</sup>.

En el caso de Guatemala, por ejemplo, la Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero ([Congreso de la República, 2013](#)) fue adoptada en el año 2013, es decir, dos años antes de la entrada en vigor del Acuerdo de París, con lo cual no se puede atribuir su adopción a este acuerdo internacional. Sin embargo, destacan en particular las referencias específicas a los principales acuerdos internacionales y regionales en materia de derechos humanos. Por ejemplo, el considerando de esta ley indica que:

Con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su Protocolo en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, solo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean las condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho humano a un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado, el cual es reconocido en la Ley del Organismo Ejecutivo ([Congreso de la República, 2013, p. 2](#)).

Más adelante se indica que el país “ha adquirido diversos compromisos para atender los efectos del cambio climático, debiendo garantizar los derechos humanos a la salud, al ambiente sano, a la alimentación, entre otros” ([Congreso de la República, 2013, p. 8](#)). La Ley contempla además la “pertinencia cultural y étnica, así como

6 En Honduras, la Ley de Cambio Climático que entró en vigor en el año 2014 no dispone nada específico en materia de derechos humanos, pero integra una breve referencia a la necesaria identificación e implementación de proyectos y acciones concretas para minimizar los impactos del cambio climático en las poblaciones más vulnerables que habitan las zonas costeras. Ver: Ley de Cambio Climático, en *La Gaceta* No. 33.577, 10 de noviembre de 2014, Tegucigalpa.

7 Tal es el caso de Costa Rica, un país que cuenta con una robusta y sofisticada legislación en materia ambiental, de la cual se desprenden compromisos y acciones concretas con la finalidad de reducir la emisión de gases de efecto invernadero. Algunos de estos esfuerzos a nivel nacional responden a su vez a compromisos internacionales de la década de los 90; entre estos, la adopción del Convenio Centroamericano sobre Cambios Climáticos, suscrito por los países del área en 1993, así como de los distintos protocolos que derivan de la propia CMNUCC y otros acuerdos ambientales multilaterales.

la perspectiva de género en el diseño de planes, programas y acciones pertinentes” (Congreso de la República, 2013, artículo 6, inciso d).

Por otro lado, con relación a otras políticas y planes nacionales de adaptación (NAP)<sup>8</sup> –los cuales han sido concebidos como vehículos para aumentar la ambición climática y los compromisos bajo la CMNUCC y el Acuerdo de París (UNFCCC, 2012)–, en Belice la National Climate Change Policy, Strategy and Action Plan integra como parte de sus principios rectores el tema de género y la no discriminación en el acceso a oportunidades, definiéndolos como “tener en cuenta las necesidades y roles de la sociedad diferenciados por género, alentar la equidad y la no discriminación y brindar igualdad de oportunidades de acceso para todos en todas las iniciativas de desarrollo de medios de subsistencia” (CCCC, 2015, p. 90).

Por otro lado, el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático de Guatemala, del año 2018, indica que este “se plantea en el sentido de que al adoptar medidas para hacer frente al cambio climático se respeten los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situación de vulnerabilidad, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional” (Consejo Nacional de Cambio Climático, 2018, p. 33), es decir, adopta el mismo lenguaje utilizado en el Acuerdo de París.

Por su parte, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático de Honduras, también del año 2018, reconoce que “la perspectiva de los derechos humanos, el principio de igualdad y no discriminación en la satisfacción de derechos y libertades es fundamental para la resiliencia ante los efectos del cambio climático” (Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, 2018, p. 19). Asimismo, establece como uno de los cinco objetivos específicos de dicho plan: “Promover acciones y medidas de adaptación que contribuyan al cumplimiento de la progresividad y universalidad de los derechos humanos, la participación efectiva de las comunidades, a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las políticas nacionales para un desarrollo bajo en carbono y resiliente” (Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, 2018, p. 33). El plan integra además dentro de sus cinco pilares, dos específicos en la materia: ‘derechos humanos y gobernanza adaptativa’ y ‘género y grupos vulnerables’. Con relación al pilar ‘derechos humanos y gobernanza adaptativa’, se indica:

Las acciones identificadas, priorizadas y planificadas responderán y asegurarán el respeto y cumplimiento progresivo de los derechos humanos procurando la

8 A noviembre de 2022, de la región centroamericana únicamente Costa Rica y Guatemala habían presentado formalmente un NAP ante la Secretaría Ejecutiva de la UNFCCC. Ver: *National Adaptation Plans 2020. Progress in the Formulation and Implementation of NAPs*. UNFCCC LDC Expert Group, 2022.

protección de las personas y sus medios de vida, la transparencia, la participación en inclusión social a múltiples niveles y sectores, la flexibilidad en la toma de decisiones, así como el derecho a ecosistemas sanos, entre otros aspectos basados en los principios de derechos humanos ([Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, 2018, p. 34](#)).

A su vez, el pilar ‘género y grupos vulnerables’ se explica en estos términos:

El enfoque de género será transversalizado e implementado, considerando las dinámicas de identidades, roles y relaciones existentes entre hombres y mujeres en los territorios, así como las brechas de poder y desigualdad. Se impulsarán acciones afirmativas que reduzcan esas brechas y visibilicen los impactos diferenciados del cambio climático en las mujeres y en los hombres, sus necesidades y contribuciones en la adaptación y mitigación de este. Complementario al enfoque de género, se incluye el enfoque de edad y grupos viviendo en mayor vulnerabilidad, para garantizar que las situaciones de afectación del CC, vulnerabilidad y capacidad adaptativa identificadas, así como las medidas de adaptación propuestas sean inclusivas y consideren realidades específicas de diferentes actores; entre ellos, personas con discapacidad, etnias, adultos mayores, adolescentes y niños ([Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, 2018, p. 34](#)).

Este Plan establece claramente que su implementación efectiva “desde un enfoque de derechos humanos, deberá considerar: la caracterización de grupos vulnerables, sean estos hombres, mujeres, por edad, por condición socioeconómica, etnicidad, origen, entre otros aspectos” ([Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, 2018, p. 44](#)). De manera tal que no es casualidad que como parte del eje estratégico agroalimentario y soberanía alimentaria se mencionen acciones a favor de grupos poblacionales específicos como personas adultas mayores, niños, mujeres embarazadas, comunidades locales, pueblos indígenas, afrohondureños, personas con discapacidad y adolescentes.

Por otro lado, en Costa Rica, la Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2018-2030 indica que esta mantiene un enfoque transversal de ‘equidad de género y derechos humanos’ e integra además la ‘participación e inclusión’ como uno de sus principios orientadores, lo cual significa

Acciones afirmativas para garantizar la equidad de género y la inclusión de grupos particularmente vulnerables ante el cambio climático (personas con discapacidad, jóvenes, adultos mayores y comunidades indígenas), mediante el establecimiento de espacios deliberativos con representantes de la sociedad civil organizada y miembros de las comunidades vulnerables, para discutir y aportar a la co-creación

de políticas públicas y planes de adaptación ([Gobierno de la República de Costa Rica, 2018, p. 54](#)).

Como parte de los enfoques, destaca el enfoque de derechos humanos, equidad de género y pueblos indígenas, los cuales se resumen a continuación:

**Derechos humanos.** El cambio climático conlleva diversos riesgos que pueden afectar los derechos humanos, desde las amenazas para la salud hasta los daños sobre propiedades, medios de subsistencia e incluso culturas, potenciando la solidaridad por medio de la acción afirmativa especialmente orientada a proteger a los grupos más vulnerables. La interseccionalidad es un aporte del enfoque de género; sin embargo, puede ser incluido desde el enfoque de derechos humanos, para impactar todas las vulnerabilidades que afectan a las personas en el territorio nacional. Asimismo, se debe contemplar la vulnerabilidad de poblaciones con desventaja estructural, por su condición social o económica, como los pueblos indígenas.

**Equidad de género.** La equidad de género es una aspiración inherente al cumplimiento de los derechos humanos. Los diferentes roles que juegan hombres y mujeres en la sociedad hacen que el cambio climático tenga impactos distintos en unos y otras, y se prevé un aumento de las desigualdades y la discriminación actuales [...]. En la implementación de la PNACC se tendrá en cuenta la interrelación entre las diversas vulnerabilidades (social, económica, ambiental) que afectan a las mujeres individual y colectivamente, en particular a las que sufren alguna discapacidad, o son adultas mayores, niñas o adolescentes, entre otros grupos.

**Pueblos indígenas.** Debido a su estrecha relación con el medio ambiente y sus recursos, los pueblos indígenas constituyen un actor importante en materia de adaptación. Ese mismo vínculo entre comunidades y ecosistemas puede apoyar la mejora de la resiliencia ante el cambio climático, al aprovechar los conocimientos y técnicas ancestrales para encontrar soluciones creativas para hacer frente a los impactos del fenómeno. Desde la perspectiva de la adaptación, se debe reconocer, fomentar, apoyar e incentivar el conocimiento indígena y las técnicas ancestrales que permitan potenciar la adaptación de estos pueblos al cambio climático, en sus propios territorios ([Gobierno de la República de Costa Rica, 2018, pp. 58-59](#)).

Asimismo, el Plan Nacional de Descarbonización de Costa Rica 2018-2050 contempla como una de sus ocho estrategias transversales la ‘inclusión, derechos humanos y promoción de la igualdad de género’, con la cual se indica que

Los procesos de transformación se realizarán bajo consideraciones estratégicas integrales con enfoque de derechos humanos e igualdad de género, que garanticen

el respeto a la diversidad y la promoción de la inclusión. Por un lado, la descarbonización de la economía generará oportunidades y desafíos que potencialmente afectarán en forma distinta a los colectivos más vulnerables, y por esta razón se deben diseñar políticas nacionales, programas y proyectos de acción climática con enfoques diferenciados y con indicadores desagregados que permitan medir la participación y el impacto en estos colectivos. Igualmente [respecto de] las mujeres, jóvenes, pueblos indígenas y otros colectivos ([Gobierno de Costa Rica, 2019, p. 73](#)).

Como parte de este plan, se establecen las siguientes acciones inmediatas: “Fomentar la representatividad y la paridad de género en las estructuras actuales de gobernanza del sistema de cambio climático; incluir al Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) en las estructuras interinstitucionales de gobernanza del sistema climático; lanzar una estrategia para la promoción del tema de derechos humanos y género en la agenda internacional; y consolidar procesos de formulación de nuevas políticas climáticas con enfoque de derechos humanos y género” ([Gobierno de Costa Rica, 2019, p. 78](#)).

Costa Rica adoptó además en el año 2022 el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2022-2026, en el cual se establece como punto de partida que “el desarrollo de capacidades locales e institucionales para la adaptación se focalizará en las instituciones, comunidades, grupos y personas más vulnerables, de acuerdo con los enfoques de derechos humanos e igualdad de género” ([Dirección de Cambio Climático, 2022, p. 50](#)). Este plan estipula además tres enfoques específicos: enfoque de derechos humanos, enfoque de equidad de género y el enfoque de respeto a las particularidades culturales de los pueblos indígenas. De manera tal que los lineamientos que derivan de este plan, entre estos los relativos a la gestión del conocimiento, participación comunitaria y fomento de la resiliencia local, deben sustentarse en los citados enfoques.

En El Salvador, el Plan Nacional de Cambio Climático resalta que “el cambio climático afecta más a las mujeres, a la niñez y personas adultas mayores por su vulnerabilidad, principalmente a aquellas pertenecientes a familias en situación de pobreza severa” ([MARN, 2015, p. 11](#)). Asimismo, se indica que como parte de su proceso de elaboración se llevaron a cabo diversos talleres para incorporar el enfoque de género y de derechos humanos. Así, el plan establece en su acción tercera el desarrollo de instrumentos y mecanismos para el blindaje climático que tome en particular consideración a comunidades y “grupos poblacionales vulnerables, identificando necesidades y demandas diferenciadas de la población por género, edad y etnia” ([MARN, 2015, p. 26](#)).



Con relación a Nicaragua, si bien este país no había presentado formalmente su NAP ante la Secretaría de la CMNUCC a julio de 2022, su Política Nacional de Cambio Climático, adoptada en febrero de ese mismo año, estipula como parte de sus principios la justicia climática, que reconoce “las diversidades territoriales, sociales y culturales, en particular la participación de las mujeres y jóvenes, de los pueblos originarios y afrodescendientes” ([Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2022, p. 34](#)). Asimismo, integra un principio sobre equidad de género y enfoque intergeneracional explicado de la siguiente manera:

Equidad de género: Garantizar la incorporación de mujeres y hombres en la planificación, ejecución y toma de decisiones relacionadas con la acción climática. Enfoque intergeneracional: Reconocer y promover la participación protagónica de la juventud, como impulsora de la acción climática hacia el futuro ([Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2022, p. 35](#)).

Finalmente, en Panamá<sup>9</sup> la Estrategia Nacional de Cambio Climático 2050 incluye como parte de las acciones de mitigación a largo los “impactos variables en cuestiones de género, equidad entre generaciones”, y considera el “impacto combinado en la tenencia y los derechos de uso a nivel local” en el caso de poblaciones indígenas ([Ministerio de Ambiente, 2019, p. 39](#)). El cuadro No. 3 resume los énfasis en materia de derechos humanos integrado en los NAP y otros instrumentos de política pública entre los años 2015 y 2022:

9 A julio de 2022 este país no había presentado formalmente su NAP ante la Secretaría de la CMNUCC.

### Cuadro 3: Incorporación de lenguaje sobre derechos humanos en NAP y otros documentos de políticas en cambio climático

País	Instrumento	Énfasis
Belice	National Climate Change Policy, Strategy and Action Plan (2015)	Género No discriminación.
Costa Rica	Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2022-2026	Grupos y personas más vulnerables Enfoque de derechos humanos Igualdad de género.
El Salvador	Plan Nacional de Cambio Climático (2015)	Enfoque de género Enfoque de derechos humanos Grupos poblacionales vulnerables Necesidades y demandas diferenciadas (género, edad y etnia).
Guatemala	Plan de Acción Nacional de Cambio Climático (2018)	Derecho a la salud Derechos de los pueblos indígenas Comunidades locales Migrantes Niños Personas con discapacidad Personas en situación de vulnerabilidad Igualdad de género Empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional.
Honduras	Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático	Perspectiva de derechos humanos Principio de igualdad y no discriminación Progresividad y universalidad de los derechos humanos Género y grupos vulnerables.
Nicaragua	Política Nacional de Cambio Climático (2022)	Justicia climática Diversidades territoriales (sociales y culturales) Participación de mujeres y jóvenes Pueblos originarios y afrodescendientes Equidad de género y enfoque intergeneracional.
Panamá	Estrategia Nacional de Cambio Climático 2050 (2021)	Género Equidad entre generaciones Tenencia y derechos de uso a nivel local (poblaciones indígenas).

Fuente: Elaboración propia.



Como se puede observar, todos los instrumentos de política pública en materia de acción climática indicados incorporan claros compromisos con los derechos humanos de las poblaciones en mayor condición de vulnerabilidad en los países del área. Al igual que las NDC y los NAP, otras políticas públicas analizadas en este apartado recogen la letra y el espíritu del Acuerdo de París e integran compromisos intersectoriales específicos en perspectivas de género y la protección de grupos en condición de vulnerabilidad.

## **A modo de conclusión y oportunidades futuras**

Los resultados de la revisión documental que se puntualizan en este artículo arrojan como resultado general un alto nivel de incorporación de lenguaje y consideraciones en materia de derechos humanos, tanto en las contribuciones nacionalmente determinadas (NDC) como en otros instrumentos de política pública sobre cambio climático en todos los países centroamericanos, incluidos los planes nacionales de adaptación (NAP). Se destacan en particular las múltiples acciones y compromisos futuros con relación a los vínculos entre género y cambio climático, los cuales ocupan un lugar preponderante dentro de las estrategias y ejes transversales de las NDC, planes y políticas sobre la materia.

Las NDC actualizadas entre los años 2020 y 2022 dan cuenta de una clara armonización con los compromisos adquiridos en el Acuerdo de París del año 2015; pero, además, destacan como prácticas eficaces los amplios procesos consultivos con poblaciones vulnerables (en condición histórica de vulnerabilidad) como estrategia metodológica necesaria no solo para su propia elaboración, sino para su justa y adecuada implementación en el futuro.

Como parte de este ejercicio de armonización de los compromisos internacionales derivados del Acuerdo de París, sobresale la apropiación literal en algunos países —notablemente Panamá y Guatemala— sobre lo que se estipula en dicho tratado internacional, subrayando en particular los impactos diferenciados que tiene el cambio climático en poblaciones afrodescendientes, pueblos indígenas, mujeres, niños y niñas y personas con discapacidad.

Sin embargo, los enfoques y alcances no son homogéneos en la región. Costa Rica y Honduras han estipulado metas concretas y planes diferenciados que contienen enfoques de género e integran directamente a las poblaciones vulnerables, a las cuales hacen referencia en los documentos de política pública, tales como sistemas de alerta temprana, la elaboración de planes sobre juventud y la acción climática, y planes de financiación específicos. Otros países, por el contrario, han optado por integrar los temas de derechos humanos y género de manera transversal.

Al respecto, uno de los principales retos que tendrán los países del área en los próximos años será la implementación de todos estos compromisos desagregados en las respectivas metas y acciones concretas en virtud de cada una de las poblaciones en condición de vulnerabilidad identificadas. Por ejemplo, ¿será posible desarrollar estrategias nacionales sobre cambio climático tomando en consideración las principales pautas sobre diálogo intergeneracional en todas sus fases, desde el diseño hasta su debida implementación y monitoreo? Esta será una interrogante central para la región en los próximos años.

Asimismo, es necesario indicar que la integración aislada de lenguaje sobre derechos humanos como parte de las NDC, los NAP y otros instrumentos de política pública sobre cambio climático requiere del compromiso integral de todo el aparato estatal y social, lo cual significa amplias discusiones nacionales que integren a los cuerpos técnico-científicos, tomadores de decisiones, sociedad civil, Academia y otros actores privados.

Lo anterior con miras a lograr escenarios plausibles de afectación real a las poblaciones más vulnerables y las debidas respuestas que se deben orquestar desde los entes rectores en la materia. Ello implica, entre otros temas, la creación de escenarios sobre posibles aumentos en el nivel del mar, posibles afectaciones de los eventos extremos y de evolución lenta, posibles afectaciones a medios de vida, patrones de movilidad interna y a nivel transfronterizo, así como la posibilidad de que decisiones judiciales que se pudiesen gestionar en el futuro sean utilizadas como estrategias de demanda social para exigir el pleno respeto y disfrute de los derechos humanos en un contexto volátil, de cambio climático global.

Por otro lado, resulta indispensable que los países del área logren integrar adecuadamente otras poblaciones en condición de vulnerabilidad que no han sido integradas plenamente ni en las NDC ni en otros instrumentos de política pública, tales como las condiciones de particular vulnerabilidad a las que están expuestas las personas migrantes y los retos sobre un aumento en la movilidad humana (migración y desplazamiento) a través de fronteras en el contexto de los efectos adversos del cambio climático.

Es necesario, por lo tanto, recordarles a los entes nacionales rectores en materia ambiental (secretarías y ministerios) que se apropien y tomen nota de las distintas recomendaciones que los diversos órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas y otros espacios hemisféricos y regionales han emitido en los últimos años, no solo como estrategia para fomentar el diálogo multisectorial, sino con la finalidad de emular buenas prácticas.

Sobresalen en particular las recomendaciones que emanan de los informes temáticos elaborados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para



los Derechos Humanos y adoptadas por el Consejo de Derechos Humanos desde el año 2009, mucho antes inclusive de adoptar el propio Acuerdo de París en el marco de la CMNUCC.

Finalmente, resultará necesario en los próximos años avanzar sustancialmente en el paso de la descripción de la realidad centroamericana (diagnóstico) a los compromisos concretos, cada uno de los cuales requiere su propia asignación presupuestaria. Para ello, la cooperación internacional y regional y el acceso a fondos de financiamiento internacional seguirán jugando un papel relevante en apoyo a los esfuerzos nacionales, en aquellas áreas prioritarias donde se requiera de mayor inversión de recursos.

## Referencias

- Asamblea General de la Organización de Estados Americanos [OEA]. (2008). AG/RES. 2429 (XXXVIII-O/08) Derechos humanos y cambio climático en las Américas. San Pedro Sula. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/6977.pdf>
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2022). Política Nacional de Cambio Climático. *La Gaceta*, CXXVI(35). Managua. <http://digesto.asamblea.gob.ni/consultas/utl/pdf.php?type=rdd&rdd=I9MempBRdTI%3D>
- Congreso de la República de Guatemala. (2013). Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero. Decreto 7-2013. Ciudad de Guatemala. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/gua140260.pdf>
- Consejo de Derechos Humanos. (2021a). A/HRC/RES/48/14. Mandato del relator especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos en el contexto del cambio climático. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/285/51/PDF/G2128551.pdf?OpenElement>
- Consejo de Derechos Humanos. (2021b). *Estudio analítico sobre la promoción y protección de los derechos de las personas de edad en el contexto del cambio climático*. A/HRC/47/46. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/099/26/PDF/G2109926.pdf?OpenElement>
- Consejo de Derechos Humanos. (2020). *Estudio analítico sobre la promoción y protección de los derechos de las personas con discapacidad en el contexto del cambio climático*. A/HRC/44/30. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/097/59/PDF/G2009759.pdf?OpenElement>
- Consejo de Derechos Humanos. (2019). *Estudio analítico sobre una acción climática que responda a las cuestiones de género para el disfrute pleno y efectivo de los derechos*

de la mujer. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/120/16/PDF/G1912016.pdf?OpenElement> A/HRC/41/26

Consejo de Derechos Humanos. (2018a). *Los derechos humanos y el cambio climático*. A/HRC/RES/38/4. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/214/19/PDF/G1821419.pdf?OpenElement>

Consejo de Derechos Humanos. (2018b). *Corregir el déficit de protección de los derechos humanos en el contexto de la migración y el desplazamiento de personas a través de fronteras internacionales a raíz de los efectos adversos del cambio climático y apoyar los planes de adaptación y mitigación de los países en desarrollo destinados a corregir dicho déficit de protección*. A/HRC/38/21. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/116/29/PDF/G1811629.pdf?OpenElement>

Consejo de Derechos Humanos. (2017). *Estudio analítico de la relación entre el cambio climático y el disfrute pleno y efectivo de los derechos del niño*. A/HRC/35/13. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/110/96/PDF/G1711096.pdf?OpenElement>

Consejo de Derechos Humanos. (2009). *Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos*. A/HRC/10/61. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/103/47/PDF/G0910347.pdf?OpenElement>

Consejo Nacional de Cambio Climático. (2018). *Plan de Acción Nacional de Cambio Climático*. Ciudad de Guatemala: MARN. <https://sgccc.org.gt/wp-content/uploads/2016/10/Plan-de-Accio%CC%81n-Nacional-de-Cambio-Clima%CC%81ti-co-ver-oct-2016-aprobado-1.pdf>

Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. (2015). *Acuerdo de París*. París: UNFCCC. [https://unfccc.int/sites/default/files/spanish\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf)

Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. (2010). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16° período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010*. FCCC/CP/2010/7/Add.1. <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (2009). *Caso Kawas Fernández vs. Honduras. Fondo, reparaciones y costas*. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196. párr. 148. San José: Corte IDH. [https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/kawas\\_07\\_10\\_19.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/kawas_07_10_19.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (2017). *Opinión consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Solicitada por la República de Colombia*. Medio



- ambiente y derechos humanos*. San José: Corte IDH. [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf)
- Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo [CCAD]. (2019). *Estrategia regional de cambio climático (ERCC) actualizada. Plan de acción 2018-2022*. San Salvador: CCAD-SICA. <https://www.undrr.org/sites/default/files/inline-files/Estrategia%20Regional%20de%20Cambio%20Climatico%20%28ERCC%29%20Actualizada.%20Octubre%202019%20%281%29.pdf>
- Caribbean Community Climate Change Centre [CCCCC]. (2015). *A National Climate Change Policy, Strategy and Action Plan to Address Climate Change in Belize*. Belmopan: CCCCC. <https://vdocuments.mx/a-national-climate-change-policy-belizenational-climate-change-policy-strategy.html?page=6>
- Dirección de Cambio Climático-Ministerio de Ambiente y Energía [MINAE]. (2022). *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático de Costa Rica, 2022-2026*. San José: MINAE. [https://cambioclimatico.go.cr/wp-content/uploads/2022/04/NAP\\_Documento-2022-2026\\_VC.pdf](https://cambioclimatico.go.cr/wp-content/uploads/2022/04/NAP_Documento-2022-2026_VC.pdf)
- Gobierno de la República de Costa Rica. (2019). *Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050*. San José: Gobierno del Bicentenario. <https://cambioclimatico.go.cr/wp-content/uploads/2019/11/PLAN-NACIONAL-DESCARBONIZACION.pdf>
- Gobierno de la República de Costa Rica. (2018). *Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2018-2030*. San José: MINAE, SEPLASA, DCC, IMN, MIDEPLAN, CNE. <https://cambioclimatico.go.cr/wp-content/uploads/2019/01/Politica-Nacional-de-Adaptacion-al-Cambio-Climatico-Costa-Rica-2018-2030.pdf>
- Gobierno de la República de Honduras. (2020). *Actualización de la contribución nacional determinada de Honduras*. Tegucigalpa: PNUD. <https://es.scribd.com/document/603363774/NDC-de-Honduras-Primera-Actualizacion#>
- Gobierno de la República de Honduras. (2015). *Contribución prevista y determinada a nivel nacional de la República de Honduras*. Tegucigalpa. <https://docplayer.es/14637001-Contribucion-prevista-y-determinada-a-nivel-nacional-indc-honduras.html>
- Gobierno de la República de Panamá. (2016). *Contribución nacionalmente determinada a la mitigación del cambio climático (NDC) de la República Panamá ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC)*. Ciudad de Panamá. [https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/INDC/Published%20Documents/Panama/1/Panama\\_NDC.pdf](https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/INDC/Published%20Documents/Panama/1/Panama_NDC.pdf)
- Gobierno de Nicaragua. (2018). *Contribución nacionalmente determinada a la mitigación del cambio climático (NDC) de la República de Nicaragua ante la Convención Marco*

- de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC)*. Managua. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/nic188838.pdf>
- Government of Belize. (2021). *Belize's Updated Nationally Determined Contribution*. <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Belize%20Updated%20NDC.pdf>
- Humphreys, S. (Edit.). (2010). *Human Rights and Climate Change*. UK: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511770722.002>
- Metz, B., Davidson, O. R., Bosch, P. R., Dave, R. & Meyer, L. A. (Eds.). (2007). *Climate Change 2007. Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Génova: IPCC / Reino Unido y Nueva York: Cambridge University Press.
- Ministerio de Ambiente. (2019). *Estrategia Nacional de Cambio Climático de Panamá 2050*. Ciudad de Panamá.
- Ministerio de Ambiente. (2020). *Contribución determinada a nivel nacional de Panamá (CDNI). Primera actualización*. Ciudad de Panamá. <https://www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/2021/09/CDNI-Diciembre-2020.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Energía [MINAE]. (2015). *Contribución prevista y determinada a nivel nacional de Costa Rica*. San José. <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Contribucio%CC%81n%20Nacionalmente%20Determinada%20de%20Costa%20Rica%202020%20-%20Versio%CC%81n%20Completa.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales [MARN]. (2021). *Contribución nacionalmente determinada Guatemala 2021*. Ciudad de Guatemala. <https://unfccc.int/sites/default/files/2022-06/NDC%20-%20Guatemala%202021.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales [MARN]. (2015). *Contribución prevista y determinada a nivel nacional*. Ciudad de Guatemala. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/gua188103.pdf>
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales [MARN]. (2015). *Plan Nacional de Cambio Climático de El Salvador*. San Salvador. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/els161138.pdf>
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales [MARN] (2015). *Contribución prevista y determinada a nivel nacional de El Salvador*. San Salvador. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/els187936.pdf>
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales [MARN]. (2021). *Contribuciones nacionalmente determinadas de El Salvador*. San Salvador. <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/El%20Salvador%20NDC-%20Updated%20Dic.2021.pdf>



- Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales [MARENA]. (2020). *Contribución nacionalmente determinada de Nicaragua. Actualización 2020*. Managua.
- Naciones Unidas. (2021). United Nations Treaty Collection, 7. d Paris Agreement, Paris, 12 December 2015. [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=\\_en#4](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en#4)
- Naciones Unidas. (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Nueva York. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/6907.pdf>
- Organización de Naciones Unidas [ONU]. (2015). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21er período de sesiones*. París: UNFCCC. <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2015/cop21/spa/10a03s.pdf>
- Organización Meteorológica Mundial. (1979). *Proceedings of the World Climate Conference. A Conference of Experts on Climate and Mankind*. Génova, 12-13 February. WMO-No. 537. [https://library.wmo.int/doc\\_num.php?explnum\\_id=8346](https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=8346)
- Poder Legislativo de la República de Honduras. (2014). Ley de Cambio Climático. Decreto No. 297-2013. *La Gaceta*, No. 33.577. Tegucigalpa. <https://www.studocu.com/latam/document/universidad-nacional-autonoma-de-honduras/educacion-ambiental/ley-de-cambio-climatico/50637195>
- Quirico, O., Bröhmer, J. y Szabó, M. (2016). States, climate change and tripartite human rights: The missing link. En Quirico, O. y Bumghar, M. (2016) (editores), *Climate Change and Human Rights. An International and Comparative Law Perspective*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315767185>
- Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente. (2018). *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático*, versión resumen. Tegucigalpa. <http://www.miambiente.gob.hn/media/adjuntos/pdf/DNCC/2018-05-10/16%3A35%3A53.282976%2B00%3A00/PNA.pdf>
- UNFCCC. (2012). *National Adaptation Plans. Technical Guidelines for the National Adaptation Plan Process*. Bonn, Alemania: LDC Expert Group. [https://unfccc.int/files/adaptation/cancun\\_adaptation\\_framework/national\\_adaptation\\_plans/application/pdf/naptechguidelines\\_eng\\_low\\_res.pdf](https://unfccc.int/files/adaptation/cancun_adaptation_framework/national_adaptation_plans/application/pdf/naptechguidelines_eng_low_res.pdf)
- UNFCCC. (2021). *National Adaptation Plans 2020. Progress in the Formulation and Implementation of NAPs*. Bonn, Alemania: UNFCCC LDC Expert Group. <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/NAP-progress-publication-2020.pdf>
- United Nations Climate Change. (2021). *Contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC)*. Bonn, Alemania. <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs/contribuciones-determinadas-a-nivel-nacional-ndc>



## NORMAS E INSTRUCCIONES PARA AUTORES Y AUTORAS REVISTA LATINOAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS ISSN: 1659-4304, EISSN: 2215-4221

### Alcance y política editorial

La Revista Latinoamericana de Derechos Humanos publica diversos trabajos cuyo eje central son los derechos humanos desde diversas disciplinas y enfoques.

### Periodicidad

La periodicidad de la publicación es semestral, el primer número comprende el período de enero a junio (se publica el 30 de junio) y el segundo número comprende de julio a diciembre (se publica el 30 de diciembre).

### Idioma

Se reciben manuscritos en idioma español.

### Código de ética y buenas prácticas

La revista tiene un “Código de ética y buenas prácticas” que se puede acceder en <https://drive.google.com/file/d/1pIU-tEpvDeybffiCfQnpUay0ORvqK4D7p/view>

### Exigencia de originalidad

Los textos postulados a la revista deben ser originales, no deben estar postulados simultáneamente en otras revistas u órganos editoriales, ni haber sido publicados.

### Autoría

En la identificación de autores y autoras firmantes debe aparecer el nombre de las personas que han contribuido al desarrollo del trabajo.

### Tipos de artículos

La Revista recibe artículos de investigación, revisión bibliográfica, de experiencias y propuestas educativas, así como ensayos.

### Formato de publicación de manuscritos

La Revista publica textos formato HTML, PDF, EPub.

### Uso de DOI

Esta Revista proporciona DOI (*Digital Object Identifier*) a cada artículo.



## Uso de identificadores

La Revista solicita a los autores y autoras sus identificadores de ORCID (*Open Researcher and Contributor ID*). En el siguiente enlace se puede crear el ORCID: <https://orcid.org/>

## Carta de originalidad y cesión de derechos

Las personas que postulan un trabajo a la revista deberán llenar, firmar y enviar el documento “*Carta de originalidad y cesión de derechos*” al momento de presentar el manuscrito.

## Consejo Editorial

La revista tiene un Consejo Editorial y un Consejo internacional, además un grupo de personas especialistas que colaboran en el proceso de arbitraje.

## Política de detección de plagio

La Revista solicita a los y las autoras la originalidad de los manuscritos y el compromiso de cumplir con las normas éticas nacionales e internacionales.

La detección de plagio (similitud) se realiza a través Google y de Turnitin.

## Política de acceso abierto “Open Access”

Esta Revista provee acceso libre a su contenido bajo el principio de hacer disponible gratuitamente la investigación e información al público, lo cual fomenta un mayor intercambio de conocimiento

global, el derecho al acceso a la información y al conocimiento.

Las personas que colaboran con la Revista Latinoamericana de Derechos Humanos, suscriben los principios del acceso abierto, los cuales procurarán resguardar y promover para garantizar el acceso rápido, universal, inclusivo, gratuito y democrático al conocimiento en cada una de las publicaciones de la revista, en atención y arreglo al respeto de los postulados de propiedad intelectual que cubren a las personas autoras.

## Proceso de revisión por pares

La Revista ha establecido el sistema doble ciego para la revisión por pares externos. En todo momento se guarda la identidad de personas revisoras y autora, con el fin de procurar un proceso de dictamen objetivo. Las personas revisoras serán seleccionadas bajo los principios de idoneidad, pericia y experticia, según el contenido de cada manuscrito.

La decisión de publicar un texto corresponde al Consejo Editorial considerando las recomendaciones realizadas por las personas revisoras.

## Gratuidad

La Revista no cobra por recibir textos, evaluarlos, publicarlos ni descargarlos. No hay cargos por procesamiento de artículos (APC). Los textos publicados son de acceso libre y gratuito bajo los términos de la licencia “Creative Commons” 3.0 Costa Rica (CC),

## Licencia

1. El material que se publica en esta Revista está bajo una licencia “Creative Commons” 3.0 Costa Rica (CC, Reconocimiento-No-Comercial-SinObraDerivada 3.0 Costa Rica (CC BY-NC-ND 3.0 CR) . Esto significa que el material publicado en la revista se puede compartir (copiar y distribuir) en cualquier medio o formato considerando que se debe reconocer de forma adecuada la autoría del material y la fuente, no puede utilizarse con fines comerciales y no se aceptan las obras derivadas (remezclar, transformar o crear a partir de el material).

## Sistema de preservación digital

La Revista Latinoamericana de Derechos Humanos participa en la iniciativa PKP-PN que permite el depósito y preservación de sus artículos en LOCKSS. Visite: The Keepers Registry.

De forma interna en el IDELA la revista almacena todos los textos en disco duro.

A nivel institucional todos los textos de la revista se depositan en el Repositorio de la Universidad Nacional, Costa Rica.

De acuerdo a la legislación costarricense (Ley de Imprenta, No. 32, 12 julio de 1902 y Ley sobre Derechos de Autor y Derechos Conexos No. 6683, 14 octubre, 1992, Art. 106) la revista se deposita en el Sistema Nacional de Bibliotecas (SINABI) en versión impresa y PDF.



## Financiamiento de la revista

La Universidad Nacional, Costa Rica financia esta publicación.

## Patrocinadores

La Revista Latinoamericana de Derechos Humanos es un proyecto permanente de investigación del Instituto de Estudios Latinoamericanos (IDELA) aprobado por la Facultad de Filosofía y Letras y la Vicerrectoría de Extensión. Además, tiene el respaldo del sello editorial de la Editorial de la Universidad Nacional (EUNA).

- Editorial de la Universidad Nacional
- Vicerrectoría de Investigación

## Procedimiento para la aprobación de artículos

- a) El texto es recibido y será sometido a revisión de aspectos editoriales como el formato, la afinidad temática, el cumplimiento de los lineamientos establecidos y la revisión de similitud (a través de Turnitin y Google). Este proceso tiene una duración aproximada de 12 semanas.
- b) Al pasar esta primera etapa, los manuscritos recibidos que cumplan con el formato y la pertinencia temática serán sometidos a un proceso de evaluación por medio de revisión por pares externos (doble ciego). será sometido a un proceso de arbitraje por pares externos, las

personas evaluadoras revisarán el texto de acuerdo al documento usado para tal efecto “[Criterios para evaluación de manuscritos en la Revista Latinoamericana de Derechos Humanos](#)”. Los resultados de esta evaluación pueden ser los siguientes: se acepta para publicación, se devuelve para incorporar correcciones, se rechaza por no cumplir suficientemente con los criterios evaluados.

- c) Cuando en el dictamen se recomienden correcciones, la responsabilidad de realizarlas en el plazo establecido por la Revista (2 semanas) recae en el autor o autora.
- d) Cuando exista discrepancia entre los dictámenes de dos evaluaciones se puede recurrir a una tercera evaluación para que el Consejo Editorial tome la decisión final.
- e) La decisión final de publicar un artículo corresponde al Consejo Editorial, así como en caso de discrepancias o que surja algún conflicto con respecto al proceso de arbitraje.
- f) El proceso que inicia con la recepción del artículo hasta el dictamen final del Consejo editorial puede llevar un tiempo aproximado que oscila entre 3 y 12 meses.
- g) En caso de que una persona autora o coautora postule dos o más textos, de ser aprobados para su

publicación, se incluirán en números diferentes no consecutivos.

### Envío de manuscritos

Los manuscritos deben ser enviados al siguiente correo electrónico [revistaderechoshumanos@una.ac.cr](mailto:revistaderechoshumanos@una.ac.cr) [ecerdas@una.ac.cr](mailto:ecerdas@una.ac.cr).

### Aspectos formales para la presentación de manuscritos

Los textos enviados a la Revista deben tener las siguientes características formales:

- a) El autor o la autora deberá aportar un resumen biográfico no mayor a 5 líneas que incluya: nombre completo, profesión, cargo actual, afiliación institucional, nacionalidad, teléfono, dirección postal, electrónica y el ORCID (*Open Researcher and Contributor Identifier*).
- b) Incluir la autoría: el nombre completo de las personas autoras, en caso manuscritos escritos en colaboración o coautoría, este debe incluir el nombre y apellidos de todas las personas que han colaborado intelectualmente en su elaboración.
- c) Las personas que postulen un trabajo a la revista deberán llenar, firmar y enviar el documento “Carta de originalidad y cesión de derechos” al momento de presentar el manuscrito.

- d) Oscilar entre 12 y 30 páginas, incluyendo figuras, gráficos, anexos, y otros.
- e) Contener un título centrado y en negrita. Los subtítulos en negrita y sin numeración, ni letras.
- f) Todos los trabajos deben contener un resumen en español y en inglés de un máximo de 250 palabras, cada uno de los cuales deberá estar seguido de 4 palabras clave.
- g) 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.
- h) Emplear el formato American Psychological Association (APA) 7ma. edición, tanto en su estructura interna como en las referencias.
- i) Incluir referencias en formato APA 7ma edición al final del documento (todos los trabajos citados deben estar incluidos en orden alfabético).
- j) Las citas textuales inferiores a 40 palabras deben incluirse dentro del texto entre comillas, las superiores a 40 palabras deben estar separadas en un párrafo, con sangría izquierda todo el párrafo, sin comillas, ni cursiva. Las referencias de las citas se harán de acuerdo con el formato Psychological Association (APA) 7ma. edición al interior del párrafo.
- k) Las notas de pie de página no deben superar 4 líneas, deben ser explicativas, no más de 2 por página, identificadas con un número y sin paréntesis.
- l) La revista utiliza el software *Turnitin* para la identificación de similitud en los textos y se apoya en google, se recomienda su uso a las personas autoras para la revisión anticipada.
- m) Los autores o las autoras recibirán una copia del número impreso de la Revista donde se publica su trabajo cuando se imprimen los números.
- n) La Revista publica un trabajo por autoría en cada número y no publica trabajos de una misma autoría en números consecutivos, a menos que de manera excepcional sea por recomendación del Comité editorial dado su importancia y pertinencia temática.

### Elaboración de referencias bibliográficas

Las referencias deben seguir el formato APA 7ma edición.

Elementos básicos de una referencia: autoría, fecha, título, fuente.

### Ejemplos

#### Libro impreso

Apellido, Inicial nombre. (Ed.). (Año de publicación). *Título*. Editorial.



Zúñiga, M. (2006). *Cartografía de otros mundos posibles: El rock y reggae costarricense según sus metáforas*. EUNA.

### Libro electrónico

Apellido, Inicial nombre. (Año de publicación). *Título*. URL o DOI.

Castelo, L., Perea, J. (2005). *Usos no normativos del lenguaje fotográfico*. <http://site.ebrary.com/lib/unacrsp/docDetail.action?docID=10083351&p00=fotografia+documental>

### Capítulo de libro

Apellido, inicial nombre. (Año de publicación). Título del capítulo o entrada. En Editor A. (Ed.), *Título del libro* (pp. xx-xx). Editorial.

Vargas, S. (2009). Paz. En Solís, J. (Ed.) *Derecho a la paz* (pp. 25-50). EULA.

### Revista

Apellido, inicial nombre. (Año). Título del artículo. *Título de la revista*, volumen (número), página (as). DOI o URL.

Barrera, D. (2020). ¿Huir de la guerra para encontrar la paz? *Revista Latinoamericana De Derechos Humanos*, 31(1), 39-54. <https://doi.org/10.15359/rldh.31-1.2>

### Artículo periodístico

Apellido, Inicial nombre. (día mes año). Título del artículo. *Título del periódico*, página.

Oviedo, E. (11 de setiembre de 2009). UE presenta plan para financiar lucha climática en países pobres. *La Nación*, p. 23A.

Carey, B. (22 de marzo de 2019). ¿Podemos mejorar en el olvido? *The New York Times*. P. <https://www.nytimes.com/2019/03/22/health/memory-forgetting-psychology.html>

### Leyes

Número y año de la ley. Asunto. Fecha de promulgación. Número en el Diario Oficial.

Ley 7600 de 1996. De igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. 29 de mayo de 2006. D. O. No. 102

### Constitución

Nombre oficial de la Constitución [abreviación]. Artículo específico citado. Fecha de promulgación (País).

Constitución Política de Costa Rica [Const]. Art. 6. 07 de noviembre de 1949 (Costa Rica).

### Otros aspectos

La Revista Latinoamericana de Derechos Humanos no necesariamente comparte las afirmaciones planteadas en los manuscritos que publica.

### Información de contacto:

#### Revista Latinoamericana de Derechos Humanos

Instituto de Estudios Latinoamericanos  
Facultad de Filosofía y Letras

Universidad Nacional, Campus Omar  
Dengo Apdo. 86-3000. Heredia, Costa  
Rica.

Telefax: (506) 2562-40-57

Correo electrónico: [revistaderechoshumanos@una.ac.cr](mailto:revistaderechoshumanos@una.ac.cr), [ecerdas@una.ac.cr](mailto:ecerdas@una.ac.cr).

Página Web: <http://www.revistas.una.ac.cr/derechoshumanos>





Impreso por el Programa de Publicaciones e Impresiones  
de la Universidad Nacional, en el 2024.

La edición consta de 55 ejemplares  
en papel bond y cartulina barnizable.

5103-24—P.UNA